



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie: de juridische en constitutionele complicaties van de eurocrisis

Borger, V.; Cuyvers, A.

Citation

Borger, V., & Cuyvers, A. (2012). Het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie: de juridische en constitutionele complicaties van de eurocrisis. *Sew: Tijdschrift Voor Europees En Economisch Recht*, 60(10), 370-390. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3204135>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3204135>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie: de juridische en constitutionele complicaties van de eurocrisis

152

V. Borger, LL.M* en mr. A. Cuyvers MJur (Oxon)**

In de strijd om het behoud van de euro hebben op 2 maart 2012 25 lidstaten het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (VSCB) ondertekend. Als intergouvernementeel verdrag dat tegelijkertijd nauw verbonden is met de Europese rechtsorde neemt het VSCB een bijzondere positie in. Deze bijdrage bespreekt de inhoud en het rechtskarakter van het VSCB en tracht tevens de relatie van het verdrag tot EU-recht te belichten.

I. Inleiding

De juridische dimensie van de eurocrisis

De snelheid, diepte en veelzijdigheid van de eurocrisis vormen een enorme uitdaging, ook voor het recht. Nu door de crisis het fundament van de euro zwaar onder druk staat, wordt naarstig gewerkt aan verstevigde structuren om de Economische en Monetaire Unie te stutten. Deze structuren moeten vaak binnen korte tijd en onder grote druk ontworpen worden. Ook moeten ze aansluiten bij de huidige falende, maar lastig te wijzigen, regelkaders en acceptabel zijn voor de verschillende betrokken partijen. Het recht staat daarbij vaak in dienst van een complexe mix van politiek, economie, ideologie, onzekerheid, angst en noodzaak tot handelen die ook wel bekend staat als de huidige werkelijkheid. Als gevolg daarvan is juridische creativiteit vaak onvermijdelijk, inclusief alle haken en ogen die dit met zich brengt.

'Often the choice is not between the community method or the intergovernmental method, but between a coordinated European position or no position at all.'

Herman Van Rompuy, 15 november 2010

Deze bijdrage ziet op een van deze reacties op de crisis: het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (VSCB).² Waar politiek en economie (terecht) vaak de boventoon voeren, geeft deze bijdrage een juridische analyse van deze waarlijk intrigerende hybride: formeel een intergouvernementeel verdrag onder internationaal recht, maar tegelijkertijd nauw verbonden met de Europese rechtsorde. Naast een analyse van de inhoud van het VSCB heeft deze bijdrage dan ook mede tot doel om het rechtskarakter van het VSCB, alsmede de verhouding van dit verdrag tot het algemene systeem van het EU-recht, nader te duiden.

Hiertoe zal allereerst worden ingegaan op enkele van de meest interessante 'innovaties' in het VSCB, waaronder de uitbreiding van het stemmen met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid, het veelvuldige gebruik van EU-instellingen buiten het Unierecht om, en de 'golden rule' die lidstaten verplicht om begrotingsdiscipline op nationaal niveau te verankeren. Naast een bespreking van de inhoud van deze verplichtingen zal gekeken worden of zij potentieel strijdig zijn met Europees recht of op andere juridische complicaties stuiten. Afsluitend zal kort worden ingegaan op het totaalplaatje: hoe moet het VSCB, en de relatie van dit verdrag tot de EU, worden gekwalificeerd en gewaardeerd? Daarbij wordt voorgesteld om de door de crisis afgedwongen creativiteit niet alleen als een bedreiging te zien. Zij kan ook waardevolle elementen bevatten, met name wat betreft flexibilisering. Hoogst

* Vestert Borger is PhD Fellow aan het Europa Instituut van de Universiteit Leiden.

** Armin Cuyvers is universitair docent en ook werkzaam bij het Europa Instituut van de Universiteit Leiden.

De juridische dimensie van de eurocrisis vormt een van de focal points van het onderzoek van het Leidse Europa Instituut. Deze bijdrage heeft betrekking op de ontwikkelingen in de eurocrisis tot 7 september 2012.

1 H. Van Rompuy, 'Visions, determination, results', *Address to the breakfast EPC policy briefing*, Brussel, 16 november 2010.

2 Verdrag van 2 maart 2012, *Trib.* 2012, 51.

tentatief kan wellicht zelfs gesproken worden van een ‘third way’: een vorm van integratie die tussen een strikte benadering vanuit EU-recht en het omarmen van zuiver intergouvernementeel handelen ligt, en die van toenevende waarde kan zijn voor een steeds grotere, complexere en diepere Unie.

2. Totstandkoming en context VSCB

Startpunt voor het positioneren van het VSCB is de fundamentele asymmetrie tussen economisch en monetair beleid binnen de EMU. Het monetair beleid is exclusief in handen van de ECB. Daarentegen ligt de bevoegdheid om economisch beleid te voeren grotendeels bij de lidstaten.³ Alhoewel de lidstaten de plicht hebben om buitensporige tekorten te voorkomen en economisch beleid te coördineren, zijn de bevoegdheden van de Unie op economisch gebied relatief bescheiden.⁴ Het zijn de lidstaten die uiteindelijk zelf hun begroting vaststellen. Bovendien laat zowel de buitensporigtekortprocedure van artikel 126 VWEU als het correctieve deel van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP)⁵ toezicht en handhaving van deze regels uiteindelijk in handen van (een meerderheid van) de lidstaten. Hoewel recente wijzigingen in het SGP, zoals hieronder zal worden uiteengezet, trachten deze handhaving deels te supranationaliseren, berust het systeem van begrotingstoezicht in de kern nog steeds op zelfcontrole en zelfbeheersing.

Het falen van deze zwakkere economische poot van de EMU is inmiddels een bekend verhaal. Al in 2003 hadden Duitsland en Frankrijk tekorten die ruim boven de referentiewaarde van 3% van het BBP lagen. Ondanks aanbevelingen van de Commissie hiertoe ging de Raad om politieke redenen niet over tot het opleggen van sancties.⁶

Dit creëerde een gevaarlijk precedent en ondermijnde de geloofwaardigheid van het SGP. Reeds in 2005 werd het SGP daarom in verscheidende opzichten geamendeerd,⁷ maar het politieke karakter van de buitensporigtekortprocedure bleef onaangetast.⁸ Ook het Verdrag van Lissabon bracht in dit opzicht geen fundamentele wijzigingen.⁹ Deze fundamentele weeffout in de governance structuur van de euro heeft ertoe bijgedragen dat de afgelopen jaren in de periferie van de eurozone aanzienlijke buitensporige tekorten zijn ontstaan en de concurrentieverschillen tussen lidstaten zijn toegenomen. Het is onder andere op deze weeffout waar tijdens de crisis in toenemende mate druk op is komen te staan. Met exploderende tekorten en schuldenlasten in verschillende lidstaten is het vertrouwen van de financiële markten in deze lidstaten, en in de eurozone als geheel, afgebrokkeld. Het VSCB is een van de middelen om deze crisis te bezweren, en moet voor een juist begrip daarom ook kort in het bredere kader van de overige crisismaatregelen geplaatst worden.

2.1. Noodmaatregelen en structurele versterking: twee complementaire middelen

De schulden crisis dwingt de eurozone om een tweesporenbeleid te volgen in de strijd om het behoud van de eenheidsmunt: naast noodsteun worden ook structurele maatregelen genomen. Vanzelfsprekend beïnvloeden beide sporen elkaar.

Allereerst wordt financiële noodsteun verleend aan lidstaten met een (dreigende) versperring van toegang tot de kapitaalmarkt. In mei 2010 hebben de Unie en de lidstaten hiervoor een geïmproviseerde structuur gecreëerd. Deze bestaat uit het Europees Financieel Stabilisatiemechanisme (EFSM), de Europese Faciliteit voor Financiële

3 Voor een uitgebreide analyse van de governance structuur van de euro, met name inzake het economisch beleid, zie F. Amtenbrink en J. de Haan, ‘Economic Governance in the European Union: Fiscal Policy Discipline versus Flexibility’, 5 *CML Rev.* 40, 2003, p. 1075-1106; F. Amtenbrink en J.W. van de Gonden, ‘Economisch recht en het Verdrag van Lissabon II: Europese Economische en Monetaire Unie’, *SEW* 2008-10, p. 389-394.

4 De artikelen 5 lid 1, 119 lid 1, 120 en 121 lid 1 VWEU.

5 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 209/6, zoals laatstelijk gewijzigd door Verordening (EU) nr. 1177/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 8 november 2011, *PbEU* 2011, L 306/33 (hierna: Verordening 1467/97, zoals gewijzigd door Verordening 1177/2011); Verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, *PbEU* 2011, L 306/1. De referentiewaarden voor buitensporige tekorten zijn neergelegd in artikel 1 van Protocol nr. 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten, gehecht aan het VEU en VWEU. Het overheidstekort mag niet meer bedragen dan 3% van het BBP en de overheidsschuld niet meer dan 60% van het BBP.

6 In plaats van de aanbevelingen van de Commissie nam de Raad ‘conclusies’ aan waarin de inhoud van de aanbevelingen van de Commissie nagenoeg werd overgenomen, maar de buitensporigtekortprocedure zelf werd opgeschort. De Commissie besloot vervolgens om de zaak voor te leggen aan het Hof. Alhoewel het Hof de Commissie op bepaalde punten gelijk gaf, bevestigde het in zijn uitspraak het politieke karakter van de besluitvorming in de buitensporigtekortprocedure. Zie HvJ EG, zaak C-27/04 (*Commissie/Raad*), *Jur.* 2004, p. I-6649, *SEW* 2005-2, p. 89, m.nt. R. Barents en M. Noort. Zie ook R. Smits, ‘Het Europese Hof beslecht geschil over communautair toezicht op begrotingsdiscipline’, *NTER* 2004-8/9, p. 224.

7 Het correctieve gedeelte van het SGP werd geamendeerd door Verordening (EG) nr. 1056/2005 van de Raad van 27 juni 2005, *PbEU* 2005, L 174/5.

8 Zie ook F. Amtenbrink en J. de Haan, ‘Reforming the Stability and Growth Pact’, 31 *ELR* 3, 2006, p. 412-413; J.V. Louis, ‘The Review of the Stability and Growth Pact’, 43 *CML Rev.* 1, 2006, p. 104-105.

9 De meest belangrijke wijzigingen waren het uitsluiten van de lidstaat in kwestie van de stemming over het bestaan van een buitensporig tekort op basis van artikel 126 lid 6 VWEU en het feit dat de Raad niet meer op aanbeveling van de Commissie, maar op voorstel van de Commissie over het bestaan van een buitensporig tekort dient te beslissen. Tevens konden lidstaten buiten de eurozone niet langer meestemmen over belangrijke besluiten in de buitensporigtekortprocedure. Wel introduceerde het Verdrag van Lissabon artikel 136 lid 1 VWEU, dat de mogelijkheid biedt om maatregelen in te voeren ter versterking van begrotingsdiscipline en de coördinatie van economisch beleid in de eurozone. Belangrijke recente wijzigingen van het SGP, zoals de omgekeerde stemregel, zijn op deze bepaling gebaseerd. Dit zal hieronder nader worden besproken. Voor een uitgebreide bespreking van de wijzigingen die door het Verdrag van Lissabon zijn aangebracht zie F. Amtenbrink en J.W. van de Gonden, ‘Economisch recht en het Verdrag van Lissabon II: Europese Economische en Monetaire Unie’, *SEW* 2008-10, p. 392-393.

Stabiliteit (EFSF) en de financiële middelen van het IMF.¹⁰ Gedurende de afgelopen twee jaar hebben eerst Griekenland (€ 110 mld.), nadien Ierland (€ 85 mld.) en Portugal (€ 75 mld.), en vervolgens nogmaals Griekenland (€ 130 mld.) steun ontvangen van hun Europese partners en het IMF.¹¹ De tweede Griekse steunoperatie ging daarenboven gepaard met een afwaardering van meer dan € 100 miljard van de Griekse schuld die in handen is van private partijen.¹² Recent is ook besloten om het EFSF te gebruiken, tot een bedrag van maximaal € 100 miljard, voor een indirecte herkapitalisatie van de Spaanse bankensector,¹³ terwijl op 25 juni jl. Cyprus een formele steunaanvraag heeft ingediend.¹⁴ Naast deze steunoperaties heeft de ECB enkele onconventionele maatregelen genomen om acute druk te verlagen. Zo heeft zij de minimum kredietwaardigheidsvereisten van het eurosysteem opgeschort voor door de Griekse, Ierse en Portugese regeringen uitgegeven of gegarandeerde schuldbewijzen.¹⁵ Tevens heeft zij in december 2011 en februari 2012 tegen een rente van 1% meer dan € 1000 miljard aan liquiditeit in het bankwezen van de eurozone geïnjecteerd door middel van herfinancieringstransacties met een looptijd van 3 jaar.¹⁶ De vanuit juridisch oogpunt meest controversiële acties vormen de interventies van de ECB op de secundaire markten.¹⁷ In mei 2010 startte

de ECB het programma voor de effectenmarkten. Hiermee intervenieerde zij op de secundaire markt door schuld papier op te kopen van lidstaten uit de periferie van de eurozone die kampen met stijgende rentes op obligaties.¹⁸ Op 6 september 2012 is dit programma beëindigd en opgevolgd door het – vergaande – ‘Outright Monetary Transactions’-programma. Op basis van dit programma kan de ECB onbepaald staatsobligaties opkopen met een looptijd tussen de 1 en 3 jaar van lidstaten in de eurozone. De ECB zal hiertoe echter enkel overgaan indien de lidstaat in kwestie een steunverzoek heeft ingediend bij het EFSF of de permanente opvolger daarvan, het ESM.¹⁹

Naast acute crisisbestrijding is het echter ook noodzakelijk om de Economische en Monetaire Unie *structureel* te versterken. Niet alleen om de markten nu gerust te stellen maar ook om vergelijkbare crises in de toekomst te voorkomen. Sinds het uitbreken van de schulden crisis zijn daarom verscheidene initiatieven genomen om de economische pijler van de euro structureel te versterken. Deze bijdrage biedt niet de ruimte om deze volledig te

-
- 10 Verordening (EU) nr. 407/2010 van de Raad van 11 mei 2010 houdende instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme, *PbEU* 2010, L 118/1; *European Financial Stability Facility*, Société Anonyme, Grand Duché de Luxembourg, Mémorial C, 8 June 2010, No. 1189, p. 57026 (laatstelijk gewijzigd op 2 augustus 2011); EFSF Framework Agreement between the euro area Member States and the EFSF (as amended with the effect from the Effective Date of the Amendments agreed upon during the summits of the euro area Heads of State or Government on 11 March 2011 and 21 July 2011). De documenten betreffende het EFSF kunnen ook worden geconsulteerd op www.efsf.europa.eu. Voor een analyse van de juridische dimensie van steunverlening in de eurozone zie J.V. Louis, ‘The No-Bailout Clause and Rescue Packages’, 47 *CML Rev.* 4, 2010, p. 971-986; V. Borger, ‘De eurocrisis als katalysator van het Europese noodfonds en het permanente stabilisatiemechanisme’, *SEW* 2011-5, p. 207-216.
- 11 In het geval van Griekenland dient te worden aangetekend dat het eerste steunpakket (€ 110 mld. waarvan € 30 mld. afkomstig is van het IMF) niet is gefinancierd middels het EFSM en EFSF. Deze zogeheten Greek Loan Facility bestaat uit bilaterale leningen van de lidstaten bijeengebracht en beheerd door de Commissie. Het tweede Griekse steunpakket (€ 130 mld., waarvan € 28 mld. afkomstig van het IMF) wordt volledig geïmplementeerd via het EFSF. Zie ook Statement by the president of the Eurogroup, Jean-Claude Juncker, Brussels, 14 March 2012.
- 12 De afwaardering is tot stand gebracht door een zogenaamde *debt swap*, waarbij de ‘oude’ obligaties worden omgeruild voor ‘nieuwe’ obligaties met een lagere nominale waarde en een lagere rente. De totale waarde van de obligaties die in aanmerking kwamen voor de schuldenruil was ruim € 205 mld. Tot 9 maart 2012 konden private partijen aangeven vrijwillig aan de schuldenruil te willen deelnemen. De schuldenruil zelf vond plaats op 13 maart 2012. 85,8% van de obligatiehouders heeft besloten op vrijwillige basis deel te nemen. Door het (retroactieve) gebruik van Collective Action Clauses (CACs) is de participatiegraad verhoogd naar 95,7%. Zie Statement by Commission Vice-President Olli Rehn on private sector participation in the second Greek programme, Brussels, 9 March 2012.
- 13 Statement by the Eurogroup, Brussels, 20 July 2012.
- 14 Statement by the Eurogroup, Brussels, 25 June 2012.
- 15 2010/268/EU: Besluit van de Europese Centrale Bank van 6 mei 2010 inzake tijdelijke maatregelen betreffende door de Griekse regering uitgegeven of verhandelbare schuldbewijzen, *PbEU* 2010, L 117/102 (ECB/2010/3); 2011/227/EU: Besluit van de Europese Centrale Bank van 31 maart 2011 inzake tijdelijke maatregelen betreffende door de Griekse regering uitgegeven of verhandelbare schuldbewijzen, *PbEU* 2011, L 94/33 (ECB/2011/4); 2011/410/EU: Besluit van de Europese Centrale Bank van 7 juli 2011 inzake tijdelijke maatregelen betreffende de beleenbaarheid van door de Portugese regering uitgegeven of gegarandeerde verhandelbare schuldbewijzen, *PbEU* 2011, L 182/31 (ECB/2011/10).
- 16 Press release, ‘ECB announces measures to support bank lending and money market activity’, Frankfurt, 8 December 2011. Toewijzing van de leningen heeft plaatsgevonden op 21 december 2011 en 29 februari 2012. De herfinancieringsoperatie ging gepaard met een besluit van de ECB om tijdelijk de beleenbaarheidseisen van onderpand in het kader van herfinancieringstransacties van het eurosysteem te verlagen. Zie 2011/870/EU: Besluit van de Europese Centrale Bank van 14 december 2011 inzake aanvullende tijdelijke met herfinancieringstransacties van het Eurosysteem en de beleenbaarheid van onderpand verband houdende maatregelen, *PbEU* 2011, L 341/65 (ECB/2011/25), zoals gewijzigd door Besluit 2012/280 EU van 21 maart 2012, *PbEU* 2012, L 91/27.
- 17 2010/281/EU: Besluit van de Europese Centrale Bank van 14 mei 2010 houdende vaststelling van een programma voor de effectenmarkten, *PbEU* 2010, L 124/8 (ECB/2010/5).
- 18 Deze bijdrage heeft niet tot doel een normatief standpunt in te nemen over de juistheid van deze maatregelen. Voor verschillende visies over de toelaatbaarheid van de steunoperaties van de lidstaten in het licht van de no-bail-out-bepaling in artikel 125 VWEU zie K. Hentschelmann, ‘Finanzhilfen im Lichte der No-Bailout-Klausel – Eigenverantwortung und Solidarität in der Währungsunion’, *EuR* 2, 2011, p. 284-286; J.V. Louis, ‘The No-Bailout Clause and Rescue Packages’, 47 *CML Rev.* 4, 2010, p. 971-986. Wat betreft de verenigbaarheid van het opkoopprogramma met het verbod op monetaire financiering zie M. Seidel, ‘Der Ankauf nicht markt- und börsenängiger Staatsanleihen, namentlich Griechenlands, durch die Europäische Zentralbank und durch nationale Zentralbanken – rechtlich nur fragwürdig oder Rechtsverstoss?’, 14 *EuZW* 21, 2010, p. 521; C.H. Herrmann, ‘EZB-Programm für die Kapitalmärkte verstösst nicht gegen die Verträge – Erwiderung auf Martin Seidel’, 17 *EuZW* 21, 2010, p. 645-646.
- 19 Press release, ‘Technical features of Outright Monetary Transactions’, Frankfurt, 6 September 2012. Ook dit besluit ging gepaard met een verlaging van de beleenbaarheidseisen van onderpand in het kader van herfinancieringstransacties van het Eurosysteem. Zie Press Release, ‘Measures to preserve collateral availability’, Frankfurt, 6 September 2012.

belichten,²⁰ maar enkele belangrijke hervormingen moeten kort worden genoemd, ook weer als noodzakelijke context voor het VSCB.

Om te beginnen hebben de lidstaten uit de eurozone op 11 maart 2011 het Europluspact gesloten.²¹ Deze politieke overeenkomst beoogt de coördinatie van het economisch beleid van lidstaten aan te scherpen om zo het concurrentievermogen te versterken en convergentie in de eurozone te stimuleren. Daarnaast is op 13 december 2011 het 'six-pack on economic governance' in werking getreden. Deze secundaire EU-wetgeving heeft als doel het aanscherpen van het Stabiliteits- en Groeipact, het bestrijden van macro-economische onevenwichtigheden en het stellen van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.²² Bovendien heeft de Commissie op 23 november 2011 alweer twee nieuwe wetgevingsvoorstellen geïntroduceerd om het begrotingstoezicht in de eurozone te intensiveren.²³ Naast deze wetgeving wordt momenteel het VWEU zelf gewijzigd. Om een permanent stabilisatiemechanisme mogelijk te maken, wordt een derde lid toegevoegd aan artikel 136 VWEU.²⁴ Anticiperend op deze wijziging is op 2 maart 2012 alvast het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) ondertekend.²⁵ Het ESM zou in juli 2012 in werking moeten treden,²⁶ maar in verschillende lidstaten lijkt de ratificatie van het ESM-verdrag op moeilijkheden te stuiten. Dit niet in de minste plaats in Duitsland, waar het *Bundesverfassungsgericht* inmiddels heeft aangegeven in ieder geval

enkele maanden nodig te hebben om een klacht over de verenigbaarheid van het ESM met de Duitse grondwet te beoordelen.²⁷ Complicerende factor bij deze ratificatie is verder dat na de ondertekening van het verdrag, en met name vanwege de problemen bij de Spaanse banken, de staatshoofden en regeringsleiders besloten hebben dat het ESM ook directe steun aan banken zal mogen verlenen. Een beslissing die ook in Nederland tot beroering en discussie heeft geleid.²⁸

2.2. Totstandkoming VSCB: een (intergouvernementeel) antwoord op de crisis

Het VSCB vormt, in aanvulling op al deze maatregelen, een verdere poging om de economische unie te versterken. Op zijn beurt moet dit de asymmetrie tussen de monetaire en de economische poot van de EMU verkleinen, of in ieder geval compenseren, en daarmee de soliditeit van de EMU verhogen. Aanvankelijk bestond er echter grote onenigheid over hoe deze versterking van de economische unie vorm te geven. Frankrijk en Duitsland beoogden primair een wijziging van de EU-verdragen zelf. Indien dit niet mogelijk zou blijken, zouden lidstaten in de eurozone hun afspraken moeten verankeren in een nieuw verdrag waarbij ook andere

- 20 Voor een uitgebreider overzicht van deze initiatieven zie F. Amtenbrink, 'Naar een effectievere economische governance in de Europese Unie?', *SEW* 2011-10, p. 429-443.
- 21 Conclusies van de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone, Brussel, 11 maart 2011, Bijlage 1 – Een Pact voor de euro. Lidstaten buiten de eurozone hebben de mogelijkheid zich bij het pact aan te sluiten. Tijdens de Europese Raad van 25 maart 2011 hebben Bulgarije, Denemarken, Letland, Litouwen, Polen en Roemenië aangegeven zich bij het Pact te willen aansluiten. Zie Europese Raad, Conclusies, Brussel, 25 maart 2011, par. 11.
- 22 Verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, *PbEU* 2011, L 306/1 (hierna: Verordening (EU) nr. 1173/2011); Verordening (EU) nr. 1174/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied, *PbEU* 2011, L 306/8 (hierna: Verordening (EU) nr. 1174/2011); Verordening (EU) nr. 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van economisch beleid, *PbEU* 2011, L 306/12; Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, *PbEU* 2011, L 306/25 (hierna: Verordening (EU) nr. 1176/2011); Verordening (EU) nr. 1177/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, *PbEU* 2011, L 306/33; Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften van de begrotingskaders van de lidstaten, *PbEU* 2011, L 306/41.
- 23 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerp-begrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten in het eurogebied, COM(2011)821 def. (hierna: COM(2011)821 def.); 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 def. (hierna: COM(2011)819 def.).
- 24 De verdragswijziging vindt plaats overeenkomstig de vereenvoudigde herzieningsprocedure in artikel 48 lid 6 VEU.
- 25 Verdrag tot instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme, Brussel, 2 maart 2012 (ESM-verdrag).
- 26 Statement by President of the European Council Herman Van Rompuy on the signature of the European Stability Mechanism Treaty, Brussels, 2 February 2012. Voor de specifieke regeling inzake de inwerkingtreding van het mechanisme zie artikel 48 lid 1 ESM-verdrag.
- 27 Na het schrijven van het artikel, maar voor het ter perse gaan ervan, heeft het BVerfG zich op 12 september uitgesproken over de verenigbaarheid van het ESM met de Duitse Grondwet. De Duitse constitutionele rechter achtte ratificatie van het ESM toelaatbaar, maar verbond hieraan wel twee voorwaarden die internationaalrechtelijk moeten worden verzekerd. Allereerst mogen zonder de instemming van de Bundestag de financiële verplichtingen van Duitsland onder het ESM nooit meer bedragen dan zijn maximale aandeel in het kapitaal van het ESM (€ 190 mld). Bovendien mag geen van de bepalingen van het ESM-verdrag tot gevolg hebben dat het recht op informatie van de Bundestag en Bundesrat ontoelaatbaar wordt ingeperkt. Dit geldt in het bijzonder voor de verdragsbepalingen betreffende de onschendbaarheid van documenten, het beroepsgeheim en immuniteiten van personen. Deze voorbehouden zouden middels verklaringen aan het instrument van ratificatie kunnen worden gehecht. Zie BVerfG, 2 BvR 1390/12, 12 september 2012.
- 28 Naar onze mening is directe herkapitalisatie gezien het doel en de aard van het ESM-verdrag toegestaan na een beslissing onder artikel 19 ESM-verdrag, en staat artikel 12 ESM-verdrag hier niet aan in de weg. Zie voor nadere discussie aan de ene kant de mening van W. Voermans zoals geciteerd in *Het Financieele Dagblad* van 3 juli 2012, p. 5 ('Bankensteun is in strijd met het Europees verdrag') en de (al wat afgezwakte) stelling van W. Voermans, M. van Emmerik, A. Metselaar en M. Diamant in *NRC Handelsblad* van 18 juli 2012 ('Steun van EU aan banken kan illegaal zijn'). Voor de tegenovergestelde mening zie het opiniestuk van V. Borger, L.J. Brinkhorst, A. Cuyvers, W.T. Eijssbouts, R. Smits en S.C.G. Van den Bogaert in *Het Financieele Dagblad* van 12 juli 2012, p. 7 ('Wijziging van het ESM-verdrag is onnodig').

lidstaten zich zouden kunnen aansluiten.²⁹ De eerste optie had met name de voorkeur van de Duitsers. De Fransen prefereerden eigenlijk het tweede: een apart verdrag zou hun lang gewenste *gouvernement économique* voor de eurozone dichterbij kunnen brengen. Voorzitter van de Europese Raad Van Rompuy gaf er daarentegen de voorkeur aan een ‘fiscal compact’ te incorporeren in Protocol nr. 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten.³⁰

Het is inmiddels duidelijk welke optie tijdens de Europese Raad van 8 en 9 december 2011 is gekozen: een apart verdrag bestaand naast de Unieverdragen. Aan deze keuze is echter een hevige politieke strijd voorafgegaan in de nacht van 8 op 9 december. Onder aanvoering van bondskanselier Merkel wilden de meeste staatshoofden en regeringsleiders de nieuwe afspraken verankeren in de EU-verdragen. De Britse premier Cameron dacht hieruit munt te kunnen slaan. In ruil voor een verdragswijziging eiste hij dat de belangen van de ‘City’ zouden worden veiliggesteld in een nieuw protocol. Dit stuitte echter op onbegrip bij zijn Europese collega’s. Vooral de Franse president Sarkozy wenste onder geen beding in te stemmen met een Britse *opt-out* inzake financiële regulering.³¹

Om een dreigende impasse te voorkomen zagen de overige lidstaten zich genoodzaakt om een nieuw verdrag te sluiten buiten het Verenigd Koninkrijk, en dus de EU-verdragen, om.³² In de weken die volgden werd in korte tijd een verdragstekst uitonderhandeld die op 2 maart 2012 uiteindelijk door alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië is ondertekend. Het is voorzien dat het VSCB op 1 januari 2013 in werking treedt, op voorwaarde dat ten minste 12 lidstaten van de eurozone het hebben geratificeerd.³³

3. Aard en inhoud van het VSCB

Als gevolg van bovenstaande omstandigheden, waaronder het feit dat een oplossing binnen het EU-recht eenvoudigweg niet mogelijk was, heeft het VSCB de *vorm* van een intergouvernamenteel verdrag tussen 25 EU-lidstaten. Het resultaat is intrigerend. Een vitaal belang voor de EU – de structurele versterking van de economische unie – wordt nu deels geregeld buiten het EU-recht om. Dit in-

tergouvernamentele verdrag komt bovendien bovenop alle reeds binnen EU-verband genomen maatregelen die hierboven kort zijn weergegeven. Vragen over onderlinge verhouding en interactie rijzen vanzelfsprekend, zeker waar het VSCB vrijelijk een beroep doet op EU-recht en EU-instellingen om zijn doel te bereiken. Hieronder zal eerst kort worden ingegaan op de wijze waarop het VSCB zelf de verhouding met het EU-recht vorm geeft. Vervolgens zullen de vier belangrijkste elementen van dit verdrag apart worden besproken, te weten de inhoudelijke verplichtingen in het VSCB, de omgekeerde stemregel, de gouden regel, en het gebruik van de instellingen. Als laatste wordt dan gekeken naar het totaalplaatje van het VSCB en de mogelijke betekenis van dit verdrag voor Europese integratie.

3.1. De verhouding tussen het VSCB en het Unierecht

Zoals aangegeven heeft het VSCB geen basis in het EU-recht, ondanks het feit dat het direct gericht is op het versterken van de economische unie. Nu is het uitgangspunt onder Europees recht dat lidstaten buiten de verdragen om gewoon mogen samenwerken.³⁴ Bovendien ligt, zoals hierboven aangegeven, in de huidige architectuur van de EMU het primaat voor economisch beleid bij de lidstaten. Europees recht stelt echter wel grenzen aan deze vrijheid van lidstaten om buiten het verdrag om samen te werken. Ten eerste mogen lidstaten op basis van de *pre-emption*-doctrine hun bevoegdheden alleen uitoefenen voor zover de Unie nog geen gebruik heeft gemaakt van haar economische bevoegdheden. Ten tweede, en van groter belang, zijn de grenzen die voortvloeien uit de voorrang van EU-recht en het daarmee verbonden beginsel van loyale samenwerking.³⁵

De opstellers van het VSCB hebben zichtbaar getracht deze grenzen te respecteren. Naast de zorgvuldige vormgeving van de individuele verplichtingen, die hieronder nader besproken zullen worden, bevestigt artikel 2 lid 1 VSCB expliciet het primaat van het Europese recht. Het VSCB moet worden toegepast en uitgelegd overeenkomstig het EU-recht, in het bijzonder het beginsel van loyale samenwerking.³⁶ Artikel 2 lid 2 expliciteert dat het VSCB enkel van toepassing is voor zover het verenigbaar is met EU-recht en geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van de Unie op economisch gebied. Hoewel tech-

29 Aanbiedingsbrief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken over de gezamenlijke voorstellen van Frankrijk en Duitsland over de versterking van de ‘governance’ eurozone, 7 december 2011, *Kamerstukken II* 2011/12, 21 501-20, nr. 589.

30 Op basis van de passerelle bepaling in artikel 124 lid 14 VWEU kan dit protocol door de Raad worden gewijzigd met unanimiteit van stemmen en na raadpleging van het Europees Parlement en de ECB. Formele wijziging onder artikel 48 VWEU, dat onder andere ratificatie door de nationale parlementen vergt, kan dan achterwege blijven. Zie: Europese Raad, *Towards a stronger economic Union – Interim report*, Brussels, 6 December 2011, para. 9(a).

31 *Financial Times*, ‘Cameron’s demands over financial regulation spark French resistance’, 9 December 2011.

32 Verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone, Brussel, 9 december 2011, par. 16.

33 Artikel 14 lid 2 VSCB.

34 Zelfs P. Craig, die zeer kritisch tegenover het VSCB staat, erkent dit uitgangspunt. Zie P. Craig, ‘The Stability, Coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism’, 37 *ELR* 7, 2012, p. 231. Zie op dit punt ook de discussie tussen met name M. Dougan en P. Craig in hun respectievelijke getuigenissen voor de European Scrutiny Committee van de House of Commons. House of Commons – European Scrutiny Committee, *Treaty on Stability, Coordination and Governance: impact on the rule of law* (62nd report, 27 March 2012).

35 Artikel 4 lid 3 VEU.

36 Dit zou de situatie op kunnen leveren dat het Internationale Gerechtshof, in het zeer theoretische geval dat een conflict over dit verdrag zou worden voorgelegd aan dit Hof, genoodzaakt wordt om zich in het EU-recht te verdiepen. Hoewel onwaarschijnlijk is dit een verdere illustratie van de juridische complicaties die kunnen ontstaan waar verschillende rechtsordes op deze wijze verbonden worden.

nisch gezien overbodig – deze verplichtingen en beperkingen vloeien voor alle verdragspartijen reeds direct voort uit het EU-recht zelf – is deze uitdrukkelijke onderwerping relevant. Het toont de intentie van partijen om het EU-recht te respecteren en te verstevigen, waarbij niet vergeten moet worden dat de meeste partijen deze afspraken ook binnen het EU-recht vorm hadden willen geven. Artikel 1 lid 1 van het VSCB stelt dan ook expliciet dat de verdragsluitende partijen handelen ‘als lidstaten van de Europese Unie’. Bovendien bepaalt artikel 16 VSCB dat doel en inhoud van het VSCB binnen vijf jaar in het rechtskader van de EU geïntegreerd dienen te worden.³⁷ Tegelijkertijd schuilt het juridische risico juist ook in deze intentie om het Europese recht via een intergouvernementele weg te versterken en te beïnvloeden. Is dit geen intergouvernementele sluiproute om iets te bereiken wat binnen het EU-recht niet mogelijk was? Om deze vraag te beantwoorden wordt hieronder voor de verschillende kernelementen van het VSCB bekeken of zij ook daadwerkelijk binnen de grenzen van het toelaatbare blijven. Na deze bespreking zal vervolgens gekeken worden of het VSCB als geheel wel te rijmen valt met Europese integratie.

3.2. Inhoudelijke verplichtingen onder het VSCB

Het VSCB bevat meerdere verplichtingen die de economische discipline in de lidstaten beogen te verstevigen. Artikel 3 lid 1 sub a VSCB springt daarbij het meest in het oog. Het vereist een begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is dan wel een overschot vertoont.³⁸ Deze verplichting vormt een (lichte) aanscherping van de bestaande verplichtingen onder het SGP.³⁹ Artikel 3 lid 1 sub b bevat een ondergrens van -0,5% van het BBP voor de middellangetermijndoelstellingen, terwijl deze in het SGP nog bepaald is op -1%.⁴⁰ Artikel 4 VSCB bevat daarnaast de verplichting om de staatsschuld niet boven de 60% van het BBP te laten komen. Zodra dit toch het geval is, dient deze schuld systematisch afgebouwd te worden. Deze verplichtingen vormen een letterlijke herhaling van de bestaande secundaire regelgeving in het SGP.⁴¹ Artikel 5 verplicht lidstaten die onderworpen zijn aan een buitensporigtekortprocedure om een budgettaire en economisch partnerschapsprogramma op te stellen. De inhoud en de

vorm van deze programma's dienen in Unierecht te worden vastgesteld.⁴²

Zoals zelfs dit beknopte overzicht al duidelijk maakt, bevat het VSCB geen spectaculaire nieuwe inhoudelijke verplichtingen. De meeste in het verdrag neergelegde verplichtingen bestaan reeds binnen het EU-recht. Andere zullen spoedig daarin worden uitgewerkt. Op zich hoeft dit ook niet te verbazen: de zwakte van de begrotingsregels zat in het mechanisme van toezicht en handhaving, niet in de inhoud van de verplichtingen.⁴³ Zonder direct een centrale, exclusieve economische bevoegdheid voor de Unie te willen creëren, bevat het VSCB daarom enkele middelen die tot doel hebben effectief toezicht en handhaving daadwerkelijk te garanderen. De belangrijkste zijn de omgekeerde stemregel voor het opleggen van sancties, de gouden regel, en het inzetten van Unie-instellingen.

3.3. Omgekeerde stemregel in de buitensporigtekortprocedure

Zoals besproken vormde de politieke aard van de handhaving in het SGP een probleem: sanctioneren kon alleen met een gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Onder druk van de crisis, en met de financiële markten op de hielen, is deze procedure voor sanctionering al deels gedepolitiseerd binnen het EU-recht zelf. Dit is gebeurd in het zogeheten ‘six-pack’ dat in december 2011 in werking is getreden. Op basis van artikel 136 lid 1 VWEU is het stemmen met ‘omgekeerde gekwalificeerde meerderheid’ ingevoerd, onder andere in delen van de buitensporigtekortprocedure.⁴⁴ Onder dit mechanisme worden Commissieaanbevelingen aangenomen, tenzij de Raad deze binnen tien werkdagen expliciet verwerpt met een gekwalificeerde meerderheid. Waar eerst een gekwalificeerde meerderheid (van potentiële toekomstige zondaars) voor sanctionering moest stemmen, is nu een gekwalificeerde meerderheid nodig om sancties te voorkomen.

De omgekeerde stemregel in het *six-pack* geldt echter enkel voor *bepaalde* fasen van de buitensporigtekortprocedure.⁴⁵ Sinds de inwerkingtreding van het *six-pack* is het mogelijk om sancties niet pas aan het eind van de procedure op te leggen, zoals in artikel 126 lid 11 VWEU

37 Dit overigens zonder aan te geven hoe dit doel te bereiken zonder bijvoorbeeld de steun van het Verenigd Koninkrijk of een voorstel van de Commissie.

38 Waar de staatsschuld significant minder is dan de referentiewaarde van 60% van het BBP mogen lidstaten onder artikel 3 lid 1 sub d VSCB een structureel tekort van maximaal 1% hebben.

39 Zie artikel 2bis Verordening 1466/97, zoals gewijzigd door Verordening 1175/2011.

40 Artikel 2bis Verordening 1466/97, zoals gewijzigd door Verordening 1175/2011. Sinds de inwerkingtreding van het *six-pack* kunnen er al in de preventieve fase van het SGP sancties worden opgelegd indien een lidstaat afwijkt van zijn MTO, zelfs indien het begrotingstekort onder de 3% ligt. Zie artikel 6 lid 2 Verordening (EG) nr. 1466/97 jo. artikel 4 Verordening (EU) nr. 1173/2011. Hiermee is de 3%-norm dus nader geclausuleerd.

41 Artikel 2 lid 1bis Verordening 1467/97, zoals gewijzigd door Verordening 1177/2011.

42 Zie ook overweging 8 preambule VSCB. Afgezien van deze partnerschapsprogramma's is verscherpt toezicht op lidstaten die in een buitensporigtekortprocedure zitten of kampen met een financieel instabiele situatie ook al terug te vinden in enkele Commissievoorstellen die op 23 november 2011 zijn geïntroduceerd. Zie het COM(2011)821 def. en COM(2011)819 def.

43 Mocht het VSCB inderdaad leiden tot effectieve handhaving, dan zal dit overigens zeker ook van betekenis zijn voor de normatieve waarde van deze inhoudelijke verplichtingen. Het effectief maken van bijvoorbeeld de 3%-norm kan immers als een kwalitatieve wijziging van de inhoud worden gezien.

44 De omgekeerde gekwalificeerde meerderheid is door het *six-pack* niet enkel ingevoerd in de buitensporigtekortprocedure, maar ook in bepaalde delen van het preventieve gedeelte van het SGP en het nieuwe instrument ter voorkoming en opsporing van macro-economische onevenwichtigheden, zoals hieronder nader wordt beschreven.

45 Zie de artikelen 5 en 6 van Verordening (EU) nr. 1173/2011.

staat vermeld, maar al in een eerdere fase. Vanaf het moment dat de Raad op basis van artikel 126 lid 6 VWEU heeft vastgesteld dat een lidstaat een buitensporig tekort heeft,⁴⁶ kan de Commissie aanbevelen dat een niet-rentedragend deposito ten bedrage van 0,2% van het BBP wordt opgelegd.⁴⁷ Tevens kan zij aanbevelen dat de Raad, indien deze op basis van artikel 126 lid 8 VWEU vaststelt dat een lidstaat geen effectief gevolg heeft gegeven aan zijn aanbevelingen conform artikel 126 lid 7 VWEU,⁴⁸ een boete oplegt ten bedrage van 0,2% van het BBP.⁴⁹ Voor het opleggen van deze sancties geldt nu op basis van het *six-pack* de omgekeerde stemregel.⁵⁰

Voor de aanbevelingen en besluiten van de Raad op basis van artikel 126 lid 6 en 126 lid 8 VWEU geldt de omgekeerde gekwalificeerde meerderheid daarentegen nog niet. Juist deze besluiten liggen echter ten grondslag aan de bovengenoemde sancties die wel onder het de omgekeerde stemregel van het *six-pack* vallen. Ook een besluit om een sanctie op te leggen aan het *eind* van de buitensporigtekortprocedure vereist nog een gewone gekwalificeerde meerderheid.⁵¹

Het VSCB breidt middels artikel 7 de omgekeerde stemregel uit naar de gehele buitensporigtekortprocedure. De depolitisering van het *six-pack* wordt hiermee doorgezet. Omdat het VSCB vanzelfsprekend de omgekeerde stemregel niet in het EU-recht zelf kan invoeren, is voor deze uitbreiding een creatieve oplossing gevonden in de vorm van een stemafpraak tussen de partijen:

‘Met volledige inachtneming van de procedurevoorschriften van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest verbinden de verdragsluitende partijen die de euro als munt hebben, zich ertoe hun steun te verlenen aan voorstellen of aanbevelingen van de Europese Com-

missie wanneer zij van mening is dat een lidstaat van de Europese Unie die de euro als munt heeft, niet aan het tekortcriterium voldoet in het kader van een buitensporigtekortprocedure. Deze verplichting geldt niet wanneer wordt vastgesteld dat een gekwalificeerde meerderheid van de verdragsluitende partijen die de euro als munt hebben, zoals berekend naar analogie van de desbetreffende bepalingen van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, zonder rekening te houden met het standpunt van de betrokken verdragsluitende partij tegen het voorgestelde of aanbevolen besluit is.’

In de praktijk zou deze afspraak hetzelfde effect moeten hebben als het formeel invoeren van de omgekeerde stemregel in het Unierecht: zodra de Commissie een sanctie aanbeveelt, zijn de partijen bij het VSCB die de euro hebben ingevoerd verplicht om voor deze aanbeveling te stemmen in de Raad,⁵² tenzij een gekwalificeerde meerderheid van hen tegen het opleggen van een sanctie stemt.⁵³ Van bijzonder belang is dat het besluit *of* er een buitensporig tekort bestaat hiermee ook onderworpen wordt aan de omgekeerde stemregel.⁵⁴ De kans dat grotingszondaars aan sancties kunnen ontkomen, wordt hierdoor kleiner. Toch zijn de implicaties van artikel 7 VSCB minder vergaand dan men bij eerste lezing wellicht denkt. Allereerst geldt de omgekeerde stemregel alleen voor het tekortcriterium en niet voor het schuld criterium.⁵⁵ Ten tweede is hij enkel van toepassing op het correctieve gedeelte van het SGP. Artikel 7 VSCB laat de preventieve arm van het SGP onaangetast.⁵⁶ Dit betekent dat de omgekeerde stemregel in de preventieve fase enkel toepassing vindt voor zover deze al door het *six-pack* is

46 Zie ook artikel 3 lid 3 van Verordening 1467/97, zoals gewijzigd door Verordening 1177/2011.

47 Artikel 5 lid 1 Verordening (EU) nr. 1173/2011.

48 Zie ook artikel 4 lid 1 van Verordening 1467/97, zoals gewijzigd door Verordening 1177/2011.

49 Artikel 6 lid 1 Verordening (EU) nr. 1173/2011.

50 De artikelen 5 lid 2) en 6 lid 2 Verordening (EU) nr. 1173/2011.

51 Dit is een besluit op basis van artikel 126 lid 9 jo. 126 lid 11 VWEU. Zie ook artikelen 6 lid 2 en 7 van Verordening 1467/97, zoals gewijzigd door Verordening 1177/2011. Dat de omgekeerde stemregel niet voor de gehele procedure is ingevoerd, kan deels worden verklaard door het feit dat hiervoor geen rechtsbasis is in de Unieverdragen. Artikel 136 lid 1 VWEU stelt dat maatregelen enkel kunnen worden aangenomen in overeenstemming met de procedure van de artikelen 121 of 126 VWEU. De bepaling sluit echter het gebruik van artikel 126 lid 14 VWEU, dat het mogelijk maakt wetgeving over de buitensporigtekortprocedure te introduceren, als gedeelte rechtsbasis voor zulke maatregelen uit. De bepalingen van het *six-pack* die de omgekeerde stemregel introduceren zijn aangenomen op basis van artikel 121 lid 6 jo. 136 lid 1 VWEU. De omgekeerde stemregel is dan ook niet opgenomen in de Verordening (EG) nr. 1467/97 over de buitensporigtekortprocedure, die is aangenomen op basis van artikel 126 lid 14 VWEU, maar in de nieuwe Verordening (EU) nr. 1173/2011. Sanctieoplegging op basis van de omgekeerde stemregel vormt in strikte zin dus geen onderdeel van de buitensporigtekortprocedure, maar haar toepassing vindt parallel daaraan plaats.

52 Zie anders echter de opinie van I. Pernice over het VSCB. Hij stelt dat artikel 7 VSCB ook zo kan worden geïnterpreteerd dat het niet aangeeft hoe de verdragspartijen gebruik moeten maken van hun stem in de buitensporigtekortprocedure, maar een nieuwe procedure in het leven roept. Op basis van deze nieuwe procedure hebben de voorstellen of aanbevelingen van de Commissie bindende kracht op basis van artikel 7 VSCB, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van hen tegen de het voorgestelde of aanbevolen besluit is. Enkel wanneer een dergelijke gekwalificeerde meerderheid aanwezig is, zou de buitensporigtekortprocedure zoals gedefinieerd in artikel 126 VWEU en de daarop gebaseerde secundaire wetgeving toepassing vinden. Een dergelijke interpretatie zou echter strijdigheid met EU-recht opleveren, aangezien de voorstellen en aanbevelingen van de Commissie hun bindendheid niet ontleen aan een Raadsbesluit in het kader van de buitensporigtekortprocedure, maar op basis van de omgekeerde stemregel in artikel 7 VSCB. Zie I. Pernice, *International Agreement on a Reinforced Economic Union – Legal Opinion* (The Greens/EFA, Walter Hallstein-Instituut, 9 januari 2012), p. 11-13.

53 Zoals artikel 7 VSCB aangeeft, dient de gekwalificeerde meerderheid te worden berekend aan de hand van de relevante bepalingen in de EU-verdragen. Zie in dit opzicht de artikelen 126 lid 13, 139 lid 2, 139 lid 4 en 238 lid 3 sub a VWEU.

54 Zie artikel 126 lid 6 VWEU.

55 Het enkel toepassen van de omgekeerde stemregel op het tekortcriterium verhoudt zich slecht met het feit dat sinds de inwerkingtreding van het *six-pack* het schuld criterium meer aandacht heeft gekregen en is operationalisiseerd. De verhouding tussen de overheidsschuld en de referentiewaarde van 60% van het BBP wordt, in overeenstemming met artikel 126 lid 2 sub b VWEU, geacht in voldoende mate af te nemen indien het verschil ten opzichte van de referentiewaarde in de loop van de voorafgaande drie jaren met gemiddeld 1/20 per jaar is verminderd. Zie artikel 2 lid 1bis Verordening (EG) nr. 1467/97 en artikel 4 VSCB.

56 De preventieve arm van het SGP heeft zijn rechtsbasis in de artikelen 121 lid 6 en 136 lid 1 VWEU en is nader uitgewerkt in de Verordeningen (EG) nr. 1466/97 en (EU) nr. 1173/2011.

ingevoerd.⁵⁷ Bovendien valt ook het nieuwe instrument ter voorkoming en correctie van macro-economische onevenwichtigheden niet onder het bereik van artikel 7 VSCB.⁵⁸

Tot slot is artikel 7 VSCB enkel van toepassing op verdragssluitende partijen die behoren tot de eurozone. Dit is enigszins vreemd, aangezien ook lidstaten buiten de eurozone⁵⁹ aan de verplichting in artikel 126 lid 1 VWEU moeten voldoen om buitensporige tekorten te vermijden en in principe ook kunnen deelnemen aan het VSCB. Alhoewel artikel 139 lid 2 sub b VWEU deze lidstaten uitsluit van sanctieoplegging in het kader van de buitensporigtekortprocedure, kan de Raad wel degelijk vaststellen dat zij buitensporige tekorten hebben en desgewenst aanbevelingen doen om deze situatie te herstellen. Ook de begrotingsdiscipline van landen buiten de eurozone zou erbij gebaat zijn indien deze Raadsbesluiten onderhevig zijn aan de omgekeerde stemregel.⁶⁰

3.3.1. Toelaatbaarheid van de stemafpraak onder EU-recht

De creativiteit van deze stemregel geeft ook direct aanleiding tot juridische twijfel. Mogen lidstaten wel op deze manier afspraken maken over hun stemgedrag?

In het algemeen lijkt niets lidstaten in de weg te staan om een afspraak te maken over hun stemgedrag in de Raad. In het politieke spel vindt zo vaak een uitruil van stemmen plaats. Niet valt in te zien waarom lidstaten een dergelijke afspraak niet formeel zouden mogen vastleggen, zeker indien de afspraak ook nog eens tot doel heeft om de effectiviteit van het EU-recht zelf te verhogen.⁶¹

Een mogelijk bezwaar tegen deze stemafpraak ligt in het potentiële effect op de institutionele balans en de verhouding binnen de Raad zelf.⁶² Zo kan gesteld worden dat de verhouding tussen de Raad en de Commissie wordt veranderd door deze afspraak: de Commissie krijgt een quasibevoegdheid tot sanctioneren, terwijl deze bevoegdheid onder het EU-recht juist bij de Raad is blijven liggen. Daarnaast worden wellicht de verhoudingen binnen de Raad geraakt door deze stemafpraak.

Deze bezwaren zijn echter niet afdoende om van een conflict met Europees recht te kunnen spreken. Het gaat bij deze stemafpraak uiteindelijk nog steeds om een

vrijwillige afspraak tussen verschillende leden van de Raad over hoe hun stem, en daarmee de bevoegdheid van de Raad zelf, aan te wenden. Als gevolg hiervan wordt de positie van de Commissie *de facto* versterkt, maar dit kan niet gelijkgesteld worden aan een illegale overdracht van een Raadsbevoegdheid aan de Commissie, en daarmee aan een schending van de institutionele balans.

Deze conclusie wordt ondersteund door enkele verdere argumenten. Zo komt de positie van het Europees Parlement (EP) door deze afspraak niet in het geding. Juist de positie van het EP, en daarmee schijnbaar die van 'de' democratie op EU-niveau, vormde echter vaak de onderliggende reden voor het Hof van Justitie om een schending van de institutionele balans te constateren.⁶³ Daarnaast is, zoals boven aangegeven, de omgekeerde stemregel ook al op verschillende punten ingevoerd door het *six-pack*. Deze wijzigingen – gedaan in secundaire wetgeving – vormden schijnbaar geen schendingen van de institutionele balans zoals neergelegd in het *primaire* recht omtrent de buitensporigtekortprocedure.⁶⁴ Als laatste argument, dat slechts aanvullend kan zijn, moet niet worden vergeten dat het VSCB niets afdoet aan de formele bevoegdheid van iedere lidstaat om de eigen stem in de Raad te bepalen. Het VSCB bepaalt immers niet direct de stem van een lidstaat in de Raad, maar legt een (internationaalrechtelijke) verplichting op om op een bepaalde wijze te stemmen. Iedere partij kan deze plicht echter schenden. Een dergelijk conflict tussen verplichtingen onder het VSCB en de rechtsorde van de Unie is natuurlijk verre van wenselijk: de EU dient juist bij te dragen aan het versterken van de internationale rechtsorde.⁶⁵ Desalniettemin leidt formeel gezien een schending van de stemregel in het VSCB enkel tot aansprakelijkheid onder internationaal recht. De geldigheid van de stem in de Raad wordt, onder EU-recht, niet aangetast.

Al met al vormt deze indirecte uitbreiding van de omgekeerde stemregel een toegestane afspraak tussen verschillende lidstaten over het gebruik van hun stem in de Raad. Een soort afspraak dat al vaak *ad hoc* wordt gemaakt in de dagelijkse praktijk van de Raad, maar nu voor langere duur – en geheel transparant – is geformaliseerd in het VSCB.

57 De artikelen 6 lid 2 en 10 lid 2 van Verordening (EG) nr. 1466/97, zoals laatstelijk gewijzigd door Verordening (EU) nr. 1175/2011; artikel 4 lid 2 Verordening (EU) nr. 1173/2011.

58 Ook voor de procedure ter voorkoming en sanctionering van macro-economische onevenwichtigheden geldt dat de omgekeerde stemregel enkel van toepassing is voor zover deze is ingevoerd door het *six-pack*. Zie artikel 10 lid 4 van Verordening (EU) nr. 1176/2011; artikel 3 lid 3 Verordening (EU) nr. 1174/2011.

59 Voor lidstaten vallend onder een derogatie geldt een specifiek rechtsregime. Zie de artikelen 139-144 VWEU.

60 Een mogelijke verklaring voor het niet toepassen van artikel 7 VSCB op verdragspartijen die geen deel uitmaken van de eurozone kan zijn dat zij op basis van artikel 139 lid 4 sub b VWEU niet kunnen stemmen over de aanneming van maatregelen ten aanzien van lidstaten in de eurozone. Het zou wellicht voor sommige lidstaten buiten de eurozone onacceptabel zijn indien zij op basis van het VWEU niet kunnen stemmen over maatregelen voor lidstaten uit de eurozone, maar op basis van het VSCB maatregelen die op hen betrekking hebben wel onderworpen zijn aan de omgekeerde stemregel.

61 Zie in dit verband ook HvJ EG 15 januari 1986, zaak 44/84 (*Hurd*), *Jur.* 1986, p. 29, r.o. 39, 44 en 45.

62 Zie voor dit concept o.a. de uitspraak in HvJ EG 29 oktober 1980, zaak 138/79 (*Roquette Frères*), *Jur.* 1980, p. 3333 en HvJ EG 4 oktober 1991, zaak 70/88 (*Chernobyl*), *Jur.* 1991, p. 4529.

63 Zie met name HvJ EG 4 oktober 1991, zaak 70/88 (*Chernobyl*), *Jur.* 1991, p. 4529.

64 Daarbij moet wel worden aangetekend dat het Hof van Justitie (nog) geen oordeel heeft kunnen geven omtrent de rechtmatigheid van het *six-pack* op dit punt. Hoewel de periode voor een beroep tot nietigverklaring inmiddels is verstreken, rust er daarom nog geen positieve rechterlijke zegen op de omgekeerde stemregel. Zowel in een beroep tegen het VSCB als in het kader van een indirecte toetsing van het *six-pack* zou het Hof dus alsnog een schending van het institutionele evenwicht kunnen vinden. Wij verwachten dit echter niet.

65 Zie voor een nadere bespreking van deze plicht in het kader van de Kadi saga A. Cuyvers, 'The Kadi II judgment of the General Court: the ECJ's predicament and the consequences for Member States', 7 *European Constitutional Law Review* 2011, p. 481 e.v.

3.3.2. Potentiële complicaties en toekomstige problemen omtrent stemafpraak

Tegelijkertijd wil dit niet zeggen dat er geen complicaties kleven aan deze juridische omweg. Ten eerste bestaat er onduidelijkheid over de praktische implementatie van de afspraak. Is er nog een stemming nodig tussen de relevante verdragspartijen over het houden van een stemming, en zo ja, welke meerderheid is er voor deze stemming vereist? Of kan iedere partij om een stemming vragen, dan wel is deze stemming verplicht na iedere aanbeveling van de Commissie? Wanneer en door wie wordt deze stemming gehouden, en kan een partij zich ook onthouden van stemmen of op een later tijdstip om een herstemming vragen? En als er geen stemming plaatsheeft, moet dan worden aangenomen dat er geen gekwalificeerde meerderheid tegen het voorstel is en lidstaten dus voor het voorstel van de Commissie moeten stemmen, of zijn lidstaten dan juist vrij om te stemmen wat zij willen? De meest effectieve, en in die zin meest logische, uitleg zou natuurlijk zijn dat de relevante partijen verplicht zijn voor een sanctie te stemmen, tenzij er een gekwalificeerde meerderheid tegen heeft gestemd. Aangezien het Hof van Justitie op dit punt geen rechtsmacht heeft, zal het echter aan de lidstaten zijn om dit punt nader in te vullen, met alle risico's van dien.

Ten tweede kan er een juridisch-constitutioneel probleem ontstaan op nationaal vlak indien een parlement een bewindspersoon opdraagt om, in strijd met het VSCB, tegen sancties te stemmen. Hoewel parlementen evenzeer gebonden zijn aan dit verdrag kan dit scenario niet worden uitgesloten. Mocht dit zich voordoen, en mocht de minister zijn parlement volgen, dan ontstaat ook de vraag wat de gevolgen zijn van een lidstaat die zich niet aan de stemafpraak houdt. Binnen de eigen rechtsorde van de EU is uitgemaakt dat schending van het EU-recht door één lidstaat andere lidstaten niet van hun verplichtingen bevrijdt.⁶⁶ Het feit dat Nederland het EU-recht schendt door te hoge leges te vragen betekent bijvoorbeeld niet dat Hongarije nu ook hogere leges aan Nederlanders mag vragen. Binnen het internationale recht kan een wanprestatie van één partij de andere partij(en) wel bevrijden van de eigen verdragsverplichtingen.⁶⁷ In principe zouden andere partijen daarom – daar waar één partij bij het VSCB de stemverplichting schendt – kunnen stellen zelf ook niet meer gebonden te zijn aan de stemregel. Een dergelijke benadering zou grote afbreuk doen aan de effectiviteit en geloofwaardigheid van dit instrument, zeker waar lidstaten zich bevrijd zouden achten in alle lopende, of zelfs alle toekomstige handhavingprocedures. Eenzelfde beeld – in beginsel toelaatbaar, maar met meerdere juridische haken en ogen – treft men aan bij

het tweede centrale element in het VSCB: de gouden regel.

3.4. De gouden regel: nationale (constitutionele) verankering van begrotingsdiscipline

De 'gouden regel' vormt ongetwijfeld een van de meest belangrijke en uitdagende innovaties van het VSCB. Doel van de gouden regel is om begrotingsdiscipline ook te verankeren op nationaal niveau en wel op een zo onaanvaardbaar mogelijke manier.⁶⁸ Artikel 3 lid 2 VSCB bepaalt hiertoe:

'De in lid 1 vastgestelde regels worden *uiterlijk een jaar* na de inwerkingtreding van dit Verdrag van kracht in het *nationaal recht* van de verdragsluitende partijen middels bindende en permanente, bij *voorkeur constitutionele*, bepalingen of door *andere garanties* voor de *volledige inachtneming* en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen. De verdragsluitende partijen stellen op nationaal niveau het in lid 1, onder e), bedoelde correctiemechanisme in op basis van door de *Europese Commissie voor te stellen gemeenschappelijke beginselen* inzake met name de aard, de omvang en het tijdschema voor de corrigerende maatregelen die moeten worden genomen, ook in het geval van uitzonderlijke omstandigheden, en de taak en de *onafhankelijkheid* van de instellingen die op nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de in lid 1 bedoelde regels. In dergelijk correctiemechanisme worden de *prerogatieven van de nationale parlementen* ten volle geëerbiedigd.'

Binnen deze bepaling moeten twee gerelateerde verplichtingen onderscheiden worden. Ten eerste moeten lidstaten in het algemeen de verplichtingen van artikel 3 lid 1 VSCB omzetten middels bindende en permanente regels. Deze moeten bij voorkeur constitutioneel zijn maar in ieder geval garanties bevatten dat de verplichtingen onder artikel 3 lid 1 in acht worden genomen tijdens de nationale begrotingsprocedure. Daarnaast, en wellicht ten overvloed, wordt nogmaals de plicht van lidstaten benadrukt om een correctiemechanisme zoals omschreven in artikel 3 lid 1 sub e VSCB in te stellen. Dit mechanisme moet gebaseerd worden op aanbevelingen van de Commissie, maar moet in ieder geval bij 'significante afwijkingen van de middellangetermijndoelstelling', 'automatisch' tot 'maatregelen' leiden om 'de afwijkingen binnen een welbepaalde termijn te corrigeren'.⁶⁹

De gouden regel vormt een interessante poging om begrotingsdiscipline te verstevigen zonder over te gaan tot

66 Zie bijvoorbeeld HvJ EG 13 november 1964, gevoegde zaken 90/63 en 91/63 (*Commissie/Luxemburg en België*), *Jur.* 1964, p. 1277; HvJ EG 25 september 1979, zaak 232/78 (*Commissie/Frankrijk*), *Jur.* 1979, p. 2729, r.o. 9; HvJ EG, zaak C-5/94 (*Hedley Lomas*), *Jur.* 1996, p. 1-2553, r.o. 20.

67 Zie artikel 60 van het Weens Verdragenverdrag.

68 Wat overigens niet wegneemt dat de formulering van deze verplichting gestaag is versoepeld tijdens de uitonderhandeling van het VSCB. Zo eiste de eerste versie van december 2011 nog nationale omzetting van een 'constitutional or equivalent nature' en was ook expliciet voorzien in toezicht door de nationale rechter. Zie voor een overzicht van de opeenvolgende afzwakkingen P. Craig, 'The Stability, Coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism', 37 *ELR* 7, 2012, p. 236.

69 Zie artikel 3 lid 1 sub e VSCB. Gezien de algemene plicht van de eerste helft van artikel 3 lid 1 VSCB kan echter verdedigd worden dat ook dit mechanisme van constitutioneel of equivalent effectief karakter moet zijn.

excessieve centralisering.⁷⁰ Zoals hierboven uiteengezet ligt de zwakte van het SGP immers niet zozeer in de inhoud, maar in de handhaving ervan. In dat verband zou volledig supranationale controle over nationale budgetten de effectiviteit van het begrotingstoezicht kunnen verhogen (voor zolang het geaccepteerd zou worden).

Tegelijkertijd lijkt een dergelijke oplossing eenvoudigweg niet reëel in de huidige EU-constellatie. Het budgetrecht ligt in het hart van de nationale politiek, en de ‘power of the purse’ is meestal een historisch hard bevochten recht dat aan de basis ligt van de parlementaire macht.⁷¹ Met het verschuiven van de focus naar het nationale niveau lijkt de gouden regel dan ook aan te sluiten bij een belangrijke intuïtie: kan en wil de EU wel de verantwoordelijkheid dragen die gepaard zou gaan met overdracht van nog verdergaande begrotingsbevoegdheden? Momenteel lijkt de Unie namelijk de legitimiteit en politieke capaciteit te ontberen om deze verantwoordelijkheid te dragen. De toenemende aanvallen op de EU in bijvoorbeeld de Griekse en Nederlandse verkiezingen, maar vooral ook de beperkte capaciteit van de EU om effectief op deze aanvallen te reageren, lijken deze conclusie te staven. Een constatering die overigens losstaat van de juistheid van deze nationale, soms populistische, aanvallen. Feitelijke juistheid is echter maar een van de relevante elementen in het politieke debat, en daarmee in de capaciteit om politieke legitimiteit te genereren.

Bij de huidige stand van Europese integratie kan de verantwoordelijkheid voor verscherpte begrotingsdiscipline dan ook beter, en logischer, afgelegd worden door nationale politici.⁷² Bovendien moet de nationale politiek ook niet de veel te verleidelijke optie gegeven worden om verantwoordelijkheid voor harde maatregelen af te schuiven op het Europese niveau, en daarmee globalisering en crisis te maken tot een Europees fenomeen. Een dynamiek die op termijn leidt tot een kloof tussen nationale politiek en de EU, maar ook tussen nationale politiek en de werkelijkheid.

De intuïtie om begrotingsdiscipline in belangrijke mate te verankeren op het nationale niveau, en niet enkel op het Europese, lijkt daarmee een juiste. Door de begrotingsnormen vast te leggen in nationale wetgeving sluit zij aan bij de hoofdzakelijke confederale legitimiteitsstructuur van de EU. Een structuur waarin de primaire politieke legitimiteit op het nationale niveau blijft liggen. Pru-

dentieel begrotingsbeleid wordt veel meer een nationale politieke aangelegenheid. Begrotingsnormen zijn niet langer enkel opgenomen in Europees recht, maar ook in nationale wetgeving die door parlementen zelf wordt ingevoerd en uitgevoerd. Zelfs indien deze nationale regelgeving gekoppeld is aan Europese verplichtingen vergroot deze sterkere nationale legitimering van begrotingsregels de kans dat zij ook daadwerkelijk worden nageleefd. Bovendien wordt de legitimiteit van deze regels versterkt door de koppeling aan de primaire nationale rechtsorde. Dit zeker waar nationale politici gedwongen zullen worden om verantwoordelijkheid te nemen voor deze regels, en daarmee voor de politieke vertaling en legitimering van deze regels op het nationale niveau.

3.4.1. Toelaatbaarheid van de gouden regel onder EU-recht

De gouden regel levert op zich geen conflicten met Europees recht op. De in artikel 3 VSCB neergelegde verplichtingen zijn niet direct strijdig met EU-recht en hinderen meer in het algemeen lidstaten ook niet in de loyale uitvoering van Unierecht. De gouden regel heeft juist het doel om bestaande verplichtingen onder het Europese recht beter te borgen.⁷³ Niets in het Europese recht verzet zich tegen een groep lidstaten die hun Europeesrechtelijke verplichtingen beter willen nakomen door wederzijds afspraken te maken en nationale structuren in het leven te roepen.⁷⁴ Daarnaast berust Europees recht vrij standaard op de effectiviteit van nationale structuren, zoals bijvoorbeeld op het cruciale gebied van rechtsbescherming en rechtsmiddelen.⁷⁵ Het is in beginsel aan de lidstaten om een effectief systeem van rechtsmiddelen op te zetten. Europees recht maakt gebruik van dit systeem en stelt daar minimumeisen aan, zowel qua effectiviteit als op het gebied van fundamentele rechtsbeginselen. Om het VSCB in perspectief te plaatsen is het wellicht nuttig om te bedenken dat lidstaten op het gebied van de rechtsmiddelen ook buiten het kader van de EU afspraken hebben gemaakt en instellingen hebben opgericht, met name via het EVRM. Toch worden deze afspraken niet gezien als een schending van het EU-recht, zelfs niet waar meerdere van de afspraken onder het EVRM ook binnen het Unierecht gemaakt hadden kunnen

70 Deze benadering bouwt ook voort op verschillende van dit soort bepalingen die in het recente verleden al in bepaalde lidstaten zijn ingevoerd. Met name relevant is natuurlijk de Duitse ‘Schuldenbremse’ die in 2009 is ingevoegd in artikel 115 lid 2 van de Duitse grondwet. Artikel 216 lid 5 van de Poolse grondwet bevat ook een constitutionele grens aan de schuld. Spanje werkt aan een vergelijkbare clausule.

71 Zie in deze zin ook het belang dat het *Bundesverfassungsgericht* aan dit recht hecht in de Griekse bail-out-zaak: ‘(...) the decision on revenue and expenditure of the public sector [must] remain in the hand of the German Bundestag as a fundamental part of the ability of a constitutional state to democratically shape itself. As elected representatives of the people, the Members of Parliament must remain in control of fundamental budget policy decisions in a system of intergovernmental governance as well.’ Zie het arrest van de tweede senaat van 7 september 2011, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10.

72 Zie voor deze discussie, ook in de Duitse context, nader A. Cuyvers, ‘Een soeverein hof bewaakt de soevereine staat om het soevereine volk te behoeden voor een soeverein Europa: Het Lisbon Urteil als these en antithese voor de verhouding van Nederland tot de EU’, in: J.M.J. Rijn van Alkemade en J. Uzman (red.), *Sovereiniteit of pluralisme? Nederland en Europa na het Lissabon-Urteil* (Preadviezen voor de Jonge Staatsrechtstag), 2010, p. 49.

73 Men zou zelfs kunnen stellen dat de lidstaten met de gouden regel uitvoering geven aan artikel 3 van Protocol nr. 12. Deze bepaling verplicht lidstaten ervoor te zorgen dat de nationale procedures op begrotingsgebied hen in staat stellen hun verdragsverplichtingen op dit gebied na te komen. Daarnaast kan ook gewezen worden op de bestaande verplichtingen onder Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, *PbEU* 2011, L 306/41.

74 Zie voor de algemene vrijheid van lidstaten om samen te werken op die gebieden waar zij bevoegdheden hebben, zelfs al is dit een gedeelde bevoegdheid, ook al r.o. 34 in HvJ EG 2 maart 1994, zaak C-316/91 (*Lomé*), *Jur.* 1994, p. I-625.

75 Zie reeds HvJ EG 15 december 1971, gevogde zaken 51/71 tot 54/71 (*International Fruit Company*), *Jur.* 1971, p. 1107, r.o. 4.

worden, of zelfs al zijn gemaakt.⁷⁶ Dit terwijl een effectief systeem van rechtsmiddelen, net als begrotingstoezicht, toch ook van vitaal belang is voor de Unie, en nauw verbonden is met het Europese recht.

Tegelijkertijd betekent deze conformiteit met EU-recht zeker niet dat er geen juridische problemen kleven aan de gouden regel.

3.4.2. Potentiële complicaties en toekomstige problemen van de gouden regel

Als eerste rijzen er nogal wat vragen rondom de precieze implementatie van de gouden regel. Om te beginnen eist artikel 3 lid 2 VSCB dat het nationale toezicht wordt vormgegeven door 'bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen'. Waar de begrotingsregels niet constitutioneel worden verankerd, moeten zij in ieder geval geborgd zijn 'door andere *garanties* voor de *volledige inachtneming* en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen'. Maar wat kan nog als afdoende 'bindend en permanent' beschouwd worden indien niet de constitutionele weg bewandeld wordt? Hoe dicht moet het karakter van het alternatieve mechanisme dat van constitutioneel recht benaderen?⁷⁷

Dat het alternatief serieus zal moeten zijn, wordt wel duidelijk door de aanvullende eis dat het *garanties* moet bieden voor de *volledige inachtneming* van de budgetregels. Het woord *garantie* lijkt een resultaatsverplichting te impliceren, en niet slechts een inspanningsverplichting. Voor de juiste interpretatie van deze verplichting is verder van belang dat het uiteindelijke oordeel over de implementatie van de gouden regel bij het Hof van Justitie is gelegd.⁷⁸ De rol van het Hof zal hieronder apart worden besproken, maar zeker gezien de resultaatsverplichting voor de lidstaten zou het niet ondenkbaar zijn voor het Hof om inspiratie te putten uit het EU-beginsel van effectiviteit.⁷⁹ Natuurlijk gaat het hier niet om een nationaal rechtsmiddel ter bescherming van een EU-verplichting in strikte zin. Daarentegen rust op lidstaten wel de verplichting om een instrument in het nationale recht op te nemen dat de inachtneming van de gouden regel garandeert, en daarmee een mede in het Europese recht opgenomen verplichting effectief moet waarborgen. Mocht het Hof inderdaad een parallel trekken met het beginsel van effectiviteit dan zou het bij de interpretatie van de gouden regel terug kunnen vallen op de vereisten van effectiviteit en equivalentie.⁸⁰ Beide vereisten zijn zeer strikt. Zij zouden bijvoorbeeld een aanknopingspunt kunnen vormen voor de vraag of een alternatief handha-

vingsmechanisme wel equivalent is aan een constitutioneel mechanisme, en of een mechanisme wel daadwerkelijk effectieve begrotingsdiscipline kan garanderen.

Mocht het Hof een dergelijke equivalentiologica toepassen dan zal dit de lat natuurlijk erg hoog leggen voor niet-constitutionele mechanismen. Nu hoeft het Hof dit niet te doen. Bij de interpretatie van een internationaal verdrag hoeft het immers niet dezelfde interpretatie en beginselen te hanteren als bij de interpretatie van EU-recht. Tegelijkertijd kan een dergelijke strikte interpretatie zeker niet worden uitgesloten. Partijen hebben immers voor de rechterlijke toets door het Hof gekozen om de effectiviteit en geloofwaardigheid van de gouden regel te verhogen. Bovendien moeten zelfs niet-constitutionele mechanismen garanties bieden, en dus effectief zijn. Zelfs los van het EU-beginsel ligt een zekere vorm van effectiviteitslogica daarmee voor de hand.

Het bereiken van equivalente effectiviteit als een constitutionele verankering van de gouden regel door middel van een 'gewone wet', of zelfs het garanderen van effectiviteit in het algemeen, kan nog een grote uitdaging worden voor de verdragspartijen. Zeker in lidstaten waar het budget wordt vastgesteld door een hoogste wetgever die niet gebonden kan worden door formele wetgeving.⁸¹ In Nederland, bijvoorbeeld, zou de formele wetgever simpelweg naast, of bij, het budget de formele wet kunnen wijzigen waarin de gouden regel is opgenomen. Al zou de strijdigheid van een dergelijke wijziging met het VSCB hiertoe wel een extra drempel vormen.⁸² Hoe alle relevante partijen effectief (en gegarandeerd) in bedwang te houden met een niet-constitutioneel mechanisme vormt derhalve een interessante vraag voor alle betrokken nationale jurisdicties. Tegelijkertijd zal het ook lastig worden om de gouden regel wel constitutioneel vorm te geven. Artikel 3 lid 2 VSCB geeft hiertoe maar één jaar de tijd, wat bijvoorbeeld voor Nederland eenvoudigweg te kort is voor een grondwetswijziging (en allicht ook voor een normale wet met deze complexiteit en impact). Bovendien vereist artikel 3 lid 2 VSCB een onafhankelijke toezichtsautoriteit. Verdragspartijen dienen een dergelijke autoriteit op te richten of in ieder geval deze toezichthoudende taak toe te wijzen aan een bestaande instelling die aan de vereiste criteria van onafhankelijkheid voldoet. Dit is waarschijnlijk een tijdrovend proces. Daarnaast moeten verdragspartijen ook nog eens wachten op de Commissierichtsnoeren die in acht moeten worden genomen bij

76 Natuurlijk bestond het EVRM reeds voordat de Unie en haar voorgangers tot stand kwamen, maar dit doet aan dit argument niets af.

77 Daarnaast kan nog gevraagd worden wanneer een regel echt 'permanent' is. Waar dit enkel gelezen wordt als 'niet tijdelijk' voegt het niet veel toe. Omgekeerd, waar deze eis serieus genomen zou worden lijkt het bijna onmogelijk om hem te respecteren: zelfs eeuwigheidsclausules als in de Duitse grondwet zijn niet permanent in de absolute zin van het woord. Vermoedelijk is het meest zinvolle om deze eis te lezen als een verdere bevestiging dat de nationale regel robuust en effectief moet zijn. Zie op dit punt ook de opmerkingen van M.P. Maduro in het debat betreffende het VSCB weergegeven in *EUI Working Paper LAW 2012/09* 'Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty', p. 13.

78 Artikel 8 VSCB.

79 T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford: OUP 2006, p. 418 e.v. (2de ed.).

80 Zie HvJ EG 16 december 1976, zaak 33/76 (*Rewe*), *Jur.* 1976, p. 1989 en HvJ EG 16 december 1976, zaak 45/76 (*Comet*), *Jur.* 1976, p. 2043.

81 Bovendien zou door het toetsingsverbod een grondwettelijke implementatie in Nederland het contraproductieve effect hebben dat de nationale rechter juist niet een begrotingswet zou mogen toetsen aan de gouden regel.

82 Voorlopig is Nederland voornemens om de gouden regel te implementeren via de Wet houdbare overheidsfinanciën. Hierbij dient dus de vraag gesteld te worden of dit wel voldoende garanties biedt en of dit zal voldoen aan de richtlijnen die de Commissie nog moet opstellen.

het opstellen van het nationale mechanisme.⁸³ Zowel de implementatie van de gouden regel op constitutioneel als op niet-constitutioneel niveau brengt verdragspartijen dus in een lastig parket. Hier bijten de noodzaak om de markten snel maar structureel gerust te stellen en de traagheid van het wetgevingsproces elkaar.

Een zo mogelijk nog fundamenteeler probleem kan ontstaan rondom de rol van nationale parlementen. Na het neerleggen van allerhande eisen voor effectieve en gegarandeerde handhaving bepaalt artikel 3 lid 2 VSCB, bijna terloops, dat 'de prerogatieven van de nationale parlementen ten volle geëerbiedigd' zullen worden. Maar hoe het budgetrecht van parlementen effectief aan banden te leggen zonder de prerogatieven van het parlement enigszins in te perken? Hoe biefstuk te eten zonder de koe pijn te doen?⁸⁴ Het lijkt alsof men een van de centrale problemen rondom het verstevigen van de economische unie – solide begrotingsbeleid garanderen zonder nationale democratische besluitvorming al te zeer in te perken – met deze formulering heeft willen bezweren.

Aan de ene kant is het daarmee mogelijk dat deze clausule een holle frase blijft; een zoethoudertje om nationale parlementen en constitutionele rechters gerust te stellen.⁸⁵ Mocht dit zo zijn dan blijven de twijfels over democratisch toezicht natuurlijk materieel in stand. Aan de andere kant kunnen partijen deze clausule ook serieus nemen, met het risico dat er een flinke maas in de verplichting van artikel 3 lid 2 VSCB valt: staten moeten dan alles doen om toezicht effectief te maken, behalve waar dit leidt tot een vermindering van de prerogatieven van het parlement, waarbij de verdere vraag rijst wie deze beoordeling mag maken. Een aanvullend risico is dat nationale constitutionele hoven – een van de beoogde adressaten van deze clausule – deze bepaling kunnen aangrijpen wanneer zij de nationale implementatie van het VSCB toetsen.⁸⁶ Zo zou deze clausule aan de basis kunnen liggen van 'constitutioneel conforme' interpretaties van het VSCB en de implementatiewetgeving die de bevoegdheden van het parlement onverlet laten. Interpretaties die op hun beurt echter weer in strijd kunnen komen met die van het Hof van Justitie, zeker als het Hof inderdaad een strikte interpretatie van artikel 3 lid 2 VSCB zou geven. Het ongewenste gevolg zou een directe botsing tussen (hoogste) rechters kunnen zijn op dit zeer gevoelig punt.⁸⁷ Ook hier ligt dus weer een uitdaging

voor de nationale rechtsordes waarin de gouden regel geïmplementeerd zal moeten worden. Er dient een juiste balans te worden gevonden tussen effectieve implementatie van de gouden regel op nationaal niveau en bescherming van parlementaire prerogatieven. Gedacht kan hierbij worden aan het zo definiëren van de (kern)prerogatieven van het parlement dat deze niet in de weg staan aan een bepaalde mate van effectieve budgetcontrole, of het volgen van een redenering waarbij de beperking van het budgetrecht berust op de wil van het parlement zelf, en dus niet gezien moet worden als een beperking.⁸⁸

Waardevol is in ieder geval, ook in lijn met de hierboven gegeven evaluatie, dat deze vraag naar de juiste balans tussen juridisch verankerde begrotingsdiscipline en parlementaire vrijheid nu mede op nationaal niveau beantwoord moet worden, en niet slechts 'opgelegd' wordt vanaf het Europese niveau.

3.4.3. Koppeling gouden regel en ESM

Een laatste complicatie ligt in het dwarsverband tussen het ESM en het VSCB. Lidstaten in de eurozone zullen vanaf 1 maart 2013 enkel in aanmerking komen voor steun van het ESM indien zij het VSCB hebben geratificeerd en, na verstrijking van de omzettingstermijn, de 'golden rule' hebben geïmplementeerd.⁸⁹ Deze koppeling is bedoeld als een extra stok achter de deur, maar men kan vraagtekens plaatsen bij deze legalistische benadering van steunverlening. De eurocrisis heeft aangetoond dat door de onderlinge verwevenheid in de eurozone het vaak geen optie is om een lidstaat in nood geen financiële steun te geven. Waarom zou de 'no-bail-out'-clausule in artikel 125 VWEU nu ineens wel worden gehandhaafd voor landen die het VSCB niet hebben geratificeerd maar wel een besmettingsgevaar vormen?⁹⁰ Het is dan ook zeer de vraag of aan deze eis strikt de hand kan worden gehouden indien de nood aan de lidstaat komt.⁹¹

3.5. Het gebruik van Unie-instellingen

Het laatste inhoudelijke element dat hier besproken zal worden betreft het gebruik van Unie-instellingen in het VSCB. De mogelijkheid om EU-instellingen te betrekken bij de implementatie en naleving van gemaakte afspraken vormde een van de redenen waarom Duitsland een wijzi-

83 Artikel 3 lid 2 VSCB.

84 Gesteld kan natuurlijk worden dat sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht, en in het bijzonder na de totstandkoming van het SGP, nationale parlementen formeel reeds onderworpen zijn aan de regel in artikel 126 lid 1 VWEU om buitensporige tekorten te vermijden. Op basis van een dergelijke lezing beogen het VSCB, en de nationale implementatie daarvan, slechts deze bestaande beperking te handhaven. Dit neemt echter niet weg dat ieder mechanisme dat deze beperking effectief wil handhaven een inbreuk zal moeten kunnen maken op de beslissingsbevoegdheid van het Parlement.

85 Zie in dit verband ook artikel 13 VSCB.

86 Interessant genoeg hoeft deze horde juist in Duitsland niet genomen te worden, aangezien daar al een constitutioneel mechanisme is ingevoerd.

87 Zie voor een nadere bespreking hieronder de discussie over de rechtsmacht van het Hof van Justitie.

88 Dit ongeveer langs de lijnen die ook wel worden gevolgd om de soevereiniteit van het Britse parlement te verenigen (of minder hard te laten botsen) met de voorrang van Europees recht. Alternatief kan gesteld worden dat parlementen inhoudelijk ook al gebonden zijn aan de inhoud van het VSCB, en dat het effectief maken van deze verplichting niet gezien kan worden als een verdere beperking op zichzelf.

89 Overweging 25 preambule VSCB; overweging 5 van de preambule van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabilisatiemechanisme, Brussel, 2 februari 2012 (hierna: ESM-verdrag).

90 Overigens kan niet worden uitgesloten dat artikel 122 lid 2 VWEU in dergelijke gevallen een rechtsbasis biedt voor steunoperaties van de Unie.

91 Zie ook H. Beck en A. Prinz, 'The trilemma of a monetary union: Another impossible trinity', 47 *Intereconomics* 2012, p. 39-43 waarin wordt betoogd dat de crisis laat zien dat in de eurozone een onafhankelijk monetair beleid, budgettaire soevereiniteit en onverharde toepassing van de no-bail-out-clausule niet samengaan.

ging van de EU-verdragen prefereerde.⁹² Ondanks de uiteindelijke intergouvernementele uitkomst zijn de Commissie, de Raad en het Hof van Justitie toch intensief betrokken bij het VSCB. Mag een internationaalrechtelijk instrument wel op deze wijze gebruik maken van Unie-instellingen? En handelen de Unie-instellingen zelf niet in strijd met EU-recht door dergelijke bijbaantjes buiten het Uniekader te accepteren? De relevantie van deze juridisch reeds interessante vragen wordt bovendien nog versterkt door het verzet van het Verenigd Koninkrijk ertegen; een Britse klacht bij het Hof over deze inzet van Unie-instellingen is verre van illusoir.⁹³

3.5.1. Het gebruik van de Europese Commissie en de Raad in het VSCB

De Commissie heeft een grote rol binnen het VSCB, met name bij de implementatie en naleving van de 'golden rule'. Zo stelt de Commissie de gemeenschappelijke beginselen vast voor het automatisch correctiemechanisme. Deze beginselen hebben betrekking op de aard, de omvang en het tijdschema voor de corrigerende maatregelen, en op de taak en onafhankelijkheid van nationale instellingen die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de begrotingsregels.⁹⁴ Hoe gedetailleerd deze beginselen zullen zijn, en hoe nauw de verdragspartijen (en het Hof) zich aan deze beginselen gebonden zullen achten, moet nog worden afgewacht.

Daarnaast is de Commissie ook belast met de *controle* op de naleving van de implementatieverplichting. Krachtens artikel 8 lid 1 VSCB dient de Commissie een verslag op te stellen over de implementatie van de begrotingsregels door de verdragsluitende partijen. Een negatief oordeel van de Commissie over de omzetting in een bepaalde lidstaat verplicht de overige verdragsluitende partijen een zaak aanhangig te maken bij het Hof van Justitie.⁹⁵ Bovendien kan een lidstaat, indien de Commissie van mening is dat een verdragsluitende partij niet of onvoldoende gevolg heeft gegeven aan de uitspraak van het Hof, de zaak wederom aanhangig maken bij het Hof en vragen om de oplegging van financiële sancties.⁹⁶

Verder spelen zowel de Raad als de Commissie een rol bij de uitgifte van nationaal schuldpapier door de verdragsluitende partijen. Met het oog op een betere coördinatie van de uitgifte van obligaties dienen verdragsluitende partijen op basis van artikel 6 VSCB hun plannen tot uitgifte van schuldpapier vooraf aan de Raad en aan de

Commissie te melden. Alhoewel de bepaling verder zwijgt over de inhoud van deze procedure, heeft de Commissie aangekondigd wetgevingsvoorstellen over het onderwerp te introduceren.⁹⁷ Dit initiatief vormt wellicht een zeer voorzichtige stap in de richting van de uitgifte van Europees schuldpapier.⁹⁸

Het VSCB bedeeft beide instellingen ook een rol toe in artikel 5 VSCB met betrekking tot de goedkeuring en het toezicht op de uitvoering van budgettaire en economische partnerschapsprogramma's. De betrokkenheid van de Raad en de Commissie op dit punt wordt vormgegeven in het kader van de bestaande toezichtsprocedures van het Stabiliteits- en Groeipact.

3.5.2. Toelaatbaarheid inzetten Commissie en Raad

Is het toegestaan is om instellingen, en met name de Commissie, op deze wijze te charteren? De beantwoording van deze vraag begint bij artikel 13 lid 2 VEU. Deze bepaling verplicht instellingen van de Unie te handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die hun in de Verdragen zijn toebedeeld. De instellingen dienen bij de uitoefening van hun bevoegdheden bovendien het algemene attributiebeginsel in artikel 5 lid 2 VEU te respecteren.

Op het eerste gezicht lijken de EU-verdragen daarom de toebedeling van nieuwe bevoegdheden door een intergouvernementeel verdrag als het VSCB niet toe te staan.⁹⁹ Toch is deze conclusie te eenvoudig. Het Hof heeft namelijk in twee uitspraken uit 1993 (*Bangladesh*) en 1994 (*Lomé*) toegestaan dat de lidstaten de Commissie betrekken bij intergouvernementele samenwerking.¹⁰⁰ Het probleem is echter dat in deze uitspraken geen duidelijke *grenzen* worden aangegeven voor een dergelijke betrokkenheid van de Commissie. Over twee zaken bestaat in het bijzonder onduidelijkheid. De eerste is materieel van aard en heeft betrekking op de vraag welke taken de Commissie in het kader van intergouvernementele samenwerkingsverbanden kan uitvoeren. De tweede is procedureel: moeten alle 27 lidstaten instemmen met de betrokkenheid van de Commissie, zelfs indien niet alle lidstaten aan het intergouvernementele samenwerkingsverband deelnemen?¹⁰¹ Duidelijkheid over beide zaken is met name gewenst wat betreft nieuwe bevoegdheden die de Commissie krijgt toebedeeld in de artikelen 3 lid 2 en 8 VSCB. Dit zijn namelijk taken die, anders dan de

92 'Germany insists on new Treaty for Europe', *Financial Times (FT.Com)* 7 December 2011.

93 Zie voor dit punt par. 3.5.4 beneden.

94 Artikel 3 lid 2 VSCB.

95 Overigens maakt het VSCB niet volledig duidelijk wanneer de Commissie dit verslag dient op te stellen. Op basis van artikel 3 lid 2 dienen lidstaten de begrotingsregels uiterlijk binnen een jaar na de inwerkingtreding van het VSCB in nationale wetgeving te hebben omgezet. Artikel 8 lid 1 VSCB stelt echter enkel dat de Commissie wordt verzocht 'te gelegener tijd' een verslag te presenteren over deze implementatie.

96 Artikel 8 lid 2 VSCB. Ook zonder een negatief oordeel van de Commissie kan een andere verdragsluitende partij de zaak wederom voorleggen aan het Hof.

97 Overweging 8 preambule VSCB.

98 Zie in dit opzicht ook het Groenboek van de Europese Commissie over de haalbaarheid van de invoering van stabiliteitsobligaties, Brussel, 23 november 2011, COM(2011)818 def.

99 Zie in dit opzicht de reeds genoemde opinie van P. Craig voor het Britse lagerhuis, 'Reinforcing the Eurozone – Written evidence received from Professor Paul Craig', 7 February 2012, p. 3-4.

100 HvJ EG, 30 juni 1993, gevoegde zaken C-181 en 248/91 (*Bangladesh*), *Jur.* 1993, p. I-3685; HvJ EG 2 maart 1994, zaak C-316/91 (*Lomé*), *Jur.* 1994, p. I-625.

101 Zie ook X, 'Editorial Comments: Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union', 1 *CML Rev.* 49, 2012, p. 9.

overige VSCB-taken van de Commissie en de Raad, niet kunnen worden uitgeoefend in het kader van bestaande EU-procedures.

3.5.3. Materiële grenzen aan intergouvernementele delegatie?

Wat betreft de eerste vraag is van belang dat *Bangladesh* en *Lomé* betrekking hadden op grotendeels administratieve werkzaamheden van de Commissie in het kader van door de lidstaten verleende ontwikkelingshulp. Het is daarom onduidelijk of deze uitspraken een rechtsbasis bieden voor de meer substantiële taken van de Commissie in het VSCB. In *Bangladesh* stelt het Hof slechts dat de lidstaten 'de coördinatie' van hun gemeenschappelijk optreden kunnen opdragen aan de Commissie.¹⁰² In *Lomé* oordeelde het Hof dat de Commissie belast worden met het 'beheer' van het Zevende Europees Ontwikkelingsfonds.¹⁰³ Enerzijds kan men beargumenteren dat de taken van de Commissie onder het VSCB die van coördinatie of beheer overstijgen. Anderzijds zijn 'coördinatie' en 'beheer' geen scherp afgebakende juridisch begrippen, en lenen zich als zodanig slecht als instrument voor bevoegdheidsafbakening. Bovendien was een dergelijke afbakening ook niet het doel van het Hof in deze beide arresten. Het Hof oordeelt slechts dat instellingen buiten het EU-recht om belast mogen worden met beheer en coördinatie, maar stelt in het geheel niet dat *alleen* dit soort taken toelaatbaar zijn. Het lijkt dan ook niet juist om de termen 'coördinatie' en 'beheer' te behandelen als buitengrenzen of limitatieve opsommingen van toegestane delegatie. Logischer is om beide te zien als twee voorbeelden van toegestane mandatering in een verder nog open categorie. Een categorie waarvan de buitengrenzen nog vastgesteld moeten worden op basis van de algemene beginselen van Europees recht.

Afgezien van de arresten *Bangladesh* en *Lomé*, kan men stellen dat artikel 13 lid 2 VEU als zodanig niet het primaire referentiepunt vormt voor het intergouvernementele gebruik van Unie-instellingen. Dit standpunt werd ook ingenomen door A-G Jacobs in zijn conclusie in de *Lomé*-zaak.¹⁰⁴ Hij stelde dat artikel 13 lid 2 VEU (ex artikel 4 lid 1 EEG) niet in de weg staat aan betrokkenheid van de Commissie bij een gemeenschappelijk optreden van de lidstaten buiten de context van de EU. De bepaling heeft primair als doel om de constitutionele positie van de instellingen ten opzichte van de lidstaten weer te ge-

ven, en te voorkomen dat deze bevoegdheden uitoefenen die hun niet in de EU-verdragen zijn toegekend. Dit laat echter onverlet dat de lidstaten op eigen initiatief een instelling, bijvoorbeeld de Commissie, kunnen mandateren bepaalde taken uit te oefenen.¹⁰⁵ Hierbij bestaat immers geen gevaar dat de instellingen zich onrechtmatig bevoegdheden toe-eigenen die in het Verdrag niet zijn verleend. Dit risico lijkt zich ook niet voor te doen bij het VSCB: de Commissie of de Raad claimen immers geen oneigenlijke bevoegdheden onder het EU-verdrag zelf. Bij het uitoefenen van deze taken mogen instellingen echter niet in strijd handelen met het beginsel van voorrang van Unierecht.¹⁰⁶ Instellingen kunnen in buitenverdragsrechtelijke samenwerkingsverbanden daarom logischerwijs geen taken uitoefenen die Unierecht schenden. Het zou bijvoorbeeld ontoelaatbaar zijn indien de Commissie in het kader van een intergouvernementeel samenwerkingsverband in strijd zou handelen met haar plicht tot onafhankelijkheid.¹⁰⁷ Een ander voorbeeld van ontoelaatbare mandaatsverlening zou optreden indien de betrokkenheid van de Commissie de institutionele balans zou schenden. Krachtens dit constitutionele beginsel, dat boven reeds besproken werd maar ook tot uitdrukking komt in artikel 13 lid 2 VEU, is het immers niet toegestaan dat instellingen hun bevoegdheden uitbreiden ten koste van andere instellingen op een wijze die niet is voorzien in de verdragen.¹⁰⁸ Een schending van dit beginsel in de huidige context is het beste voorstelbaar indien de lidstaten de Commissie in het VSCB taken zouden toebeden die zij niet zou hebben indien de bevoegdheid zou worden uitgeoefend door de Unie.¹⁰⁹

De taken die de Commissie uitoefent in het kader van het VSCB komen echter niet op deze wijze in strijd met het Unierecht. Veel taken van de Commissie, zoals het bewaken van de materiële begrotingsverplichtingen in het Verdrag, dienen juist te worden uitgeoefend in het kader van haar bevoegdheden in het VVEU, in het bijzonder de artikelen 121, 126 en 136 VVEU.¹¹⁰ Voor zover bepaalde taken nog niet zijn uitgewerkt in secundaire wetgeving, wat het geval is bij de economische partnerschapsprogramma's en de coördinatie van de uitgifte van nationaal schuldpapier, is er bovendien het voornemen wetgevingsvoorstellen in te dienen.¹¹¹

Ook de – aanzienlijke – rol van de Commissie bij de implementatie van en toezicht op de 'golden rule' is niet strijdig met Unierecht. Aangezien de EU-verdragen mo-

102 HvJ EG 30 juni 1993, gevoegde zaken C-181 en 248/91 (*Bangladesh*), *Jur.* 1993, p. I-3685, r.o. 20.

103 HvJ EG 2 maart 1994, zaak C-316/91 (*Lomé*), *Jur.* 1994, p. I-625, r.o. 37 en 38. Zie verder ook r.o. 41 die weliswaar ziet op regels van het EU-budget, maar ook een open en ruime benadering van het gebruik van instellingen lijkt te impliceren.

104 Conclusie A-G Jacobs 10 november 1993, *Jur.* 1994, p. I-625 (*Lomé*). M. Dougan verwees ook naar de conclusie van A-G Jacobs tijdens de hoorzitting van de European Scrutiny Committee over het VSCB in opdracht van de House of Commons. Zie House of Commons – European Scrutiny Committee, Treaty on Stability, Coordination and Governance: impact on the rule of law (62nd report, 27 March 2012), p. 17.

105 Conclusie A-G Jacobs 10 november 1993, *Jur.* 1994, p. I-625 (*Lomé*), par. 83.

106 *Ibid.*, par. 84.

107 Artikel 17 lid 3 VEU. Zie ook House of Commons – European Scrutiny Committee, Treaty on Stability, Coordination and Governance: impact on the rule of law (62nd report, 27 March 2012), p. 18.

108 J-P Jacqué, 'The principle of institutional balance', 41 *CML Rev.* 2, 2004, p. 384.

109 Wel moet worden afgevraagd of een dergelijke inperking van de handelingsvrijheid van lidstaten op zichzelf niet strijdig is met Unierecht. Economisch beleid is immers geen exclusieve bevoegdheid van de Unie en lidstaten zijn vrij hun economische bevoegdheden te gebruiken voor zover de Unie dat niet heeft gedaan. Begrenzing van het intergouvernementeel gebruik van instellingen op basis van het beginsel van het institutionele evenwicht kan worden gezien als een ontoelaatbare inperking van deze handelingsvrijheid.

110 Overweging 10 preambule VSCB.

111 Overweging 8 preambule VSCB; artikelen 5 en 6 VSCB.

menteel geen rechtsbasis bieden voor een dergelijk automatisch correctiemechanisme leveren de taken van de Commissie geen ontoelaatbare bevoegdheidsuitbreiding op ten opzichte van de overige instellingen: er is eenvoudigweg geen bevoegdheid om in te pikken.

De bepaling die nog het meest twijfels doet rijzen over de verenigbaarheid met de institutionele balans is artikel 7 VSCB. Doordat de omgekeerde stemregel *de facto* wordt ingevoerd voor de gehele buitensporigtekortprocedure, krijgt de Commissie immers meer invloed ten opzichte van de Raad. Zoals reeds boven uiteen is gezet leidt zelfs deze bepaling niet tot een schending van het institutionele evenwicht. Noch onder *Bangladesh* en *Lomé*, noch onder artikel 13lid 2 VEU en de benadering van A-G Jacobs in *Lomé*, lijken er daarom problemen te zijn met de materiële toekenning van bevoegdheden aan EU-instellingen in het VSCB.

3.5.4. Procedurele voorwaarden intergouvernementele delegatie: wie moet instemmen?

De tweede vraag, omtrent de al dan niet verplichte instemming van alle lidstaten bij de mandatering van niet-EU-taken aan 'hun' instellingen, is lastiger. In *Bangladesh* en *Lomé* geeft het Hof enkel aan dat lidstaten taken mogen delegeren aan de Commissie, maar niet in hoeverre het noodzakelijk is dat *alle* EU-lidstaten instemmen met de betrokkenheid van de Commissie.

Gezien de recente praktijk leek onder de lidstaten tot nu toe een consensus te bestaan dat instemming van ieder van hen noodzakelijk was. Zo hebben voor de mandatering in het kader van het EFSF, welke ook intergouvernementeel van aard is en geen rechtsbasis in de EU-verdragen heeft,¹¹² alle lidstaten ingestemd.¹¹³ Deze praktijk is ook gevolgd bij het ESM.¹¹⁴ Een dergelijke (korte) praxis heeft natuurlijk geen bindende werking op zich. De uiteindelijke vereisten voor delegatie hangen af van het EU-Verdrag zoals in laatste instantie geïnterpreteerd door het Hof, waarbij meer in het algemeen gekeken moet worden of mandatering door een deel van de lidstaten problematisch is, of bijvoorbeeld juist een toegestane vorm van flexibilisering kan zijn om nauwere samenwerking te bevorderen. Toch zou het voor de hand hebben gelegen, gezien de praktijk bij het EFSF en het ESM, dat alle 27 lidstaten hun goedkeuring hadden verleend aan de mandatering van de Commissie. Tot op heden heeft

formele besluitvorming over dit onderwerp echter niet plaatsgevonden, en behoudt het Verenigd Koninkrijk zich expliciet het recht voor de mandatering van EU-instellingen in het VSCB voor het Hof aan te vechten.¹¹⁵

Als gevolg hiervan bestaat er enige onzekerheid over de toelaatbaarheid van de mandatering onder het VSCB zonder de instemming van Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk. Bestaande jurisprudentie biedt weinig richting, terwijl vanuit de eerste beginselen van Europees recht zowel argumenten voor als tegen bedacht kunnen worden. Wellicht kan daarbij de balans uitvallen in het voordeel van een constructieve interpretatie die de bevoegdheid van lidstaten en instellingen niet nodeloos inperkt. Mandatering door een deel van de lidstaten hoeft dan alleen problematisch te worden geacht als er afbreuk wordt gedaan aan geldend EU-recht. De grens voor delegatie kan dan parallel lopen aan die van voorrang van Unierecht en loyale samenwerking, het beginsel van attributie en het institutionele evenwicht, zonder dat onnodige aanvullende eisen aan de lidstaten en de instellingen worden opgelegd.¹¹⁶

Totdat het Hof van Justitie meer zekerheid kan verschaffen zal de onzekerheid op dit punt echter voortduren. Als gevolg vormt het gebruik van de instellingen, en met name de Commissie, een potentiële juridische achilleshiel van het VSCB. Dit te meer omdat veel bepalingen van het VSCB hun coherentie zouden verliezen als de rol van de Commissie zou komen te vervallen. Voor een verdrag dat bedoeld is om onzekerheid te verminderen is dit een onwenselijke situatie, zeker met een Verenigd Koninkrijk dat op ieder moment kan besluiten deze kaart te spelen.¹¹⁷

3.6. De rol van het Hof van Justitie in het VSCB

Naast de Commissie en de Raad doet het VSCB ook een beroep op het Hof van Justitie. Onder artikel 8 VSCB ziet het Hof toe op de juiste implementatie van de gouden regel. Het Hof controleert dus of de verplichtingen van artikel 3 lid 1 VSCB wel afdoende bindend en permanent zijn geïmplementeerd in het nationale recht en of het nationale correctiemechanisme wel voldoet aan de vereisten van artikel 3 lid 1 sub e en lid 2 VSCB, zoals uitgewerkt in de door de Commissie opgestelde beginselen.

Anders dan bij de Commissie en de Raad bestaat er voor deze rol wel een expliciete rechtsbasis. Onder artikel 273 VWEU is het Hof bevoegd 'uitspraak te doen in elk ge-

112 Voor meer informatie over het rechtskarakter van het EFSF zie V. Borger, 'De eurocrisis als katalysator van het Europese noodfonds en het permanente stabilisatiemechanisme', *SEW* 2011-5, p. 208-210.

113 Raad van de Europese Unie, Besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen van de 27 EU-lidstaten, Brussel, 10 mei 2010, 9614/10.

114 Overweging 10 preambule ESM-verdrag.

115 Na de desastreus verlopen bijeenkomst van de Europese Raad op 8 en 9 december 2011 bestond aanvankelijk de vrees dat het Verenigd Koninkrijk tegen de betrokkenheid van de Commissie zou stemmen. In de loop van januari 2012 heeft de Britse premier Cameron echter duidelijk gemaakt het gebruik van EU-instellingen niet te zullen dwarsbomen. Wel heeft hij tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad van 30 januari 2012 aangegeven een 'reserve' te hanteren. Hij behoudt zich het recht voor om alsnog naar het Hof van Justitie te stappen indien zou blijken dat gebruik van de Unie-instellingen onder het VSCB leidt tot aantasting van de interne markt of de belangen van de Londense 'City'. Zie 'Cameron warns European leaders of legal redress', *Financial Times (FT.Com)* 31 January 2012. Zie ook House of Commons – European Scrutiny Committee, Treaty on Stability Coordination and Governance: impact on the rule of law, Government Response to the Sixty-second Report of 2010-12 (20 June 2012), p. 2.

116 Dit is ook in lijn met de conclusie van A-G Jacobs in *Lomé* die in beginsel uitgaat van de toelaatbaarheid van delegatie tenzij er regels van EU-recht worden overschreden.

117 Wellicht was dit ook een van de redenen om binnen het VSCB al een opname in het EU-recht binnen vijf jaar op te nemen. Overigens is het natuurlijk ook mogelijk voor een partij bij het VSCB die voor het Hof wordt gedaagd na een aanbeveling van de Commissie om dit argument te hanteren.

schil tussen lidstaten dat met de materie van de Verdragen verband houdt, indien dit geschil hem krachtens een compromis wordt voorgelegd.’

Nu kan er weinig twijfel over bestaan dat het VSCB verband houdt met de materie van de verdragen, zeker ook gezien de expliciete doelstelling van het Verdrag in artikel 1 lid 1 om de economische pijler van de EMU te versterken en de doelstellingen van de Unie te verwezenlijken. Betwist zou nog kunnen worden of hier wel sprake is van een ‘geschil tussen lidstaten’. In zijn getuigenis voor de House of Commons sprak Craig hierover zijn twijfel uit. Onder artikel 8 lid 1 VSCB zal de actie meestal gebracht worden op basis van een advies van de Commissie.¹¹⁸ In zijn ogen zou artikel 8 VSCB hiermee geen geschil tussen lidstaten zijn, maar een verkapte infractieprocedure die niet is toegestaan onder artikel 273 VWEU.¹¹⁹ De tegenovergestelde opinie van alle andere gehoorde deskundigen overtuigt echter meer: *de facto* wordt de klacht wel degelijk gebracht door een lidstaat, blijven de lidstaten de procespartijen, en kan de Commissie ook op geen enkele wijze een procedure afdwingen waar de lidstaten (collectief) geen gevolg geven aan een aanbeveling van de Commissie. Het lijkt dan ook waarschijnlijk dat het Hof jurisdictie zal accepteren. Interessanter, en wederom problematischer, is wat er vervolgens kan en moet gebeuren.

3.6.1. Potentiële problemen jurisdictie Hof van Justitie

Een eerste complicatie betreft wie een procedure voor het Hof moet brengen en wanneer. Artikel 8 lid 1 VSCB stelt dat:

‘Indien de Europese Commissie, na de betrokken verdragsluitende partij in de gelegenheid te hebben gesteld haar opmerkingen te maken, in haar verslag concludeert dat deze verdragsluitende partij artikel 3, lid 2, niet heeft nageleefd, zal de zaak door een of meer verdragsluitende partijen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangig worden gemaakt.’

Een van de vragen is of het woordje ‘zal’ een plicht impliceert of niet.¹²⁰ Zowel tekstueel, teleologisch, en op basis van eerdere versies van het VSCB is het logisch een dergelijke plicht aan te nemen.¹²¹ De aan het verdrag gehechte notulen bevestigen deze conclusie verder en geven ook nadere invulling aan deze plicht.¹²² Zij bepalen dat drie

maanden nadat de Commissie een schending van artikel 3 lid 2 VSCB heeft geconstateerd een zaak aanhangig moet worden gemaakt door de verdragspartijen die onderdeel uitmaken van de trojka van het Raadsvoorzitterschap.¹²³ Zij doen dit ‘in the interest of, and in close cooperation with’ alle andere door artikel 3 en 8 VSCB gebonden verdragspartijen, en volgens de regels van het statuut en het reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie.¹²⁴

Overigens moet hier dezelfde caveat gemaakt worden als bij de omgekeerde stemregel: het betreft hier een plicht uit een internationaal verdrag. Deze plicht kan enkel gehandhaafd worden door de overige verdragspartijen, en enkel met de middelen die het internationale recht hen daartoe geeft. Dit betekent echter ook dat het partijen vrijstaat om onderling overeen te komen om, ondanks een conclusie van de Commissie hiertoe, geen zaak aanhangig te maken bij het Hof. Een afspraak waar de Commissie niets tegen zou kunnen doen. Daarnaast kan ook weer het probleem ontstaan dat waar één lidstaat verzuimt een zaak te brengen, de andere partijen zich vanwege deze schending ook bevrijd kunnen voelen van deze verplichting.

Naast deze – internationaalrechtelijke – plicht om een zaak te brengen staat het iedere staat ook vrij om zelf een zaak te beginnen waar deze staat ‘onafhankelijk’ van het Commissierapport meent dat een lidstaat artikel 3 lid 2 VSCB niet juist heeft geïmplementeerd.¹²⁵ Gezien de grote terughoudendheid waarmee lidstaten tot nu toe gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid van artikel 227 VWEU lijkt de kans niet groot dat deze mogelijkheid intensief gebruikt zal gaan worden.

Een laatste rechtsgang naar het Hof staat open onder artikel 8 lid 2 VSCB: waar een verdragspartij ‘niet het nodige heeft gedaan om gevolg te geven’ aan een eerdere veroordeling door het Hof onder artikel 8 lid 1 VSCB, dan ‘kan’ iedere partij een actie bij het Hof brengen om nakoming van het eerdere arrest af te dwingen. Anders dan onder het eerste lid hebben partijen dus geen plicht, maar slechts de mogelijkheid om een vervolgsaak te brengen. Wordt een zaak gebracht dan is het Hof, in het kader van deze tweede rechtsgang, de bevoegdheid gegeven om financiële sancties op te leggen ‘overeenkomstig de criteria die de Europese Commissie in het kader van artikel 260 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie heeft vastgesteld.’ Deze sanctie kan een forfaitaire

118 Zie voor de vraag of lidstaten verplicht zijn een zaak te brengen hieronder.

119 Zie ook de opinie van P. Craig voor het Britse lagerhuis, ‘Reinforcing the Eurozone – Written evidence received from Professor Paul Craig’, 7 February 2012, p. 22-23.

120 De Engelse versie spreekt van ‘will’.

121 Deze mening werd ook unaniem gedeeld door de experts bij de House of Commons.

122 Zie de aan de notulen van 2 maart 2012 gehechte annex betreffende de ‘Arrangements agreed by the contracting parties at the time of signature concerning article 8 of the Treaty’.

123 Zie Besluit van de Raad van 1 december 2009 tot vaststelling van de voorschriften tot toepassing van het besluit van de Europese Raad betreffende de uitoefening van het voorzitterschap van de Raad en betreffende het voorzitterschap van de voorbereidende instanties van de Raad, *PbEU* 2009, L 322/28, zoals gerectificeerd in *PbEU* 2009, L 344/56. Waar geen van deze drie hiertoe in staat is, verschuift deze plicht naar de voorgaande trojka(s).

124 Overigens bevatten deze, anders dan de technische aanwijzing van artikel 38 lid 6 van het procesreglement dat het compromis moet worden meegezonden, geen specifieke regels voor een procedure onder artikel 273 VWEU. Hiermee blijven meerdere vragen open, zoals welke kamer de zaak zal behandelen, of een A-G geraadpleegd zal worden, wie mag interveniëren, of welke termijnen gebruikt zullen worden. Verwacht kan worden dat de regels voor een reguliere infractieprocedure zo veel mogelijk gevolgd zullen worden, terwijl wellicht ook een Grote kamer te verwachten valt.

125 Zie ook artikel 8 lid 1 VSCB.

som of een dwangsom zijn van maximaal 0,1% van het bruto binnenlands product.¹²⁶

3.6.2. Status en grenzen aan toezicht Hof

Deze bevoegdheid tot sanctioneren brengt ons bij een tweede belangrijke vraag omtrent de rol van het Hof. Bij de totstandkoming van het VSCB werd er veel waarde gehecht aan deze rechterlijke controle, maar wat is de status en het effect van een oordeel van het Hof onder artikel 273 VWEU en stelt het EU-recht nog grenzen aan de jurisdictie van het Hof?

Beginpunt moet zijn dat een oordeel onder artikel 273 VWEU geen EU-recht is. Het Hof doet geen uitspraak als EU-Hof en spreekt zich niet uit over de eigen EU-rechtsorde. In plaats daarvan handelt het als een soort arbiter in een geschil dat op basis van een compromis is voorgelegd.¹²⁷ Dit geschil maakt per definitie geen deel uit van EU-recht omdat anders een beroep op artikel 273 VWEU niet nodig en niet toegestaan zou zijn. Precies om deze reden was het ook noodzakelijk om het Hof apart een sanctiebevoegdheid toe te kennen. Het Hof kan immers niet terugvallen op de algemene sanctiebevoegdheid van artikel 260 VWEU, die alleen binnen het EU-recht opgaat.

De gevolgen van de niet-EU-status van een arrest onder artikel 273 VWEU gaan echter verder. Zo zal een arrest geen voorrang en direct effect hebben: dit zijn immers eigenschappen die voortvloeien uit de rechtsorde van de Unie, waar het arrest geen deel van uitmaakt. Het Hof spreekt derhalve zonder de zelfgecreëerde scepters van voorrang en direct effect. Dit is op zich geen probleem. Op basis van het VSCB zijn partijen nog steeds verplicht om uitspraken te respecteren en in geval van niet-nakoming kunnen boetes worden opgelegd. Maar het ontnemt wel een deel van de extra kracht en bindendheid die geassocieerd worden met toezicht door het Hof. Deze toegevoegde waarde zal vooral moeten komen van de status van het Hof binnen de EU-rechtsorde, de verwachting dat het Hof de effectiviteitslogica van EU-recht ook zal toepassen op het VSCB, en wellicht de vrees voor partijen om het Hof, ook al zit het onder artikel 273 VWEU, al te zeer tegen de haren in te strijken. Afgezien van deze algemene status van het Hof kan zuiver juridisch echter de vraag gesteld worden of het effect van het (arbitrale) toezicht onder artikel 8 VSCB niet hetzelfde was geweest als een ander arbitraal panel was gekozen, bijvoorbeeld bestaande uit de presidenten van de verschil-

lende constitutionele hoven, of gewoon een panel van onafhankelijke deskundigen.

Een laatste complicatie betreft de mogelijke beperking van de jurisdictie van het Hof als arbiter. In advies 1/92 heeft het Hof zelf geoordeeld dat 'arbitrage geen betrekking kan hebben op vragen van uitlegging van bepalingen van het Akkoord die identiek zijn met de overeenkomstige bepalingen van het gemeenschapsrecht'.¹²⁸ Zoals eerder in advies 1/91 was bepaald, en recent in advies 1/09 krachtig bevestigd, zou dit een inbreuk maken op 'de autonomie van het communautaire rechtsstelsel' waarvan het Hof van Justitie ingevolge artikel 164 EEG-Verdrag bij uitsluiting de eerbiediging verzekert, terwijl de Lid-Staten zich bij artikel 87 EGKS-Verdrag en artikel 219 EEG-Verdrag hebben verbonden, een geschil over de uitlegging of toepassing van die Verdragen niet op andere wijze te doen beslechten dan in die Verdragen is voorzien'.¹²⁹ Geldt deze beperking ook wanneer het Hof zelf als arbiter zit? Natuurlijk kan men stellen dat het Hof in een procedure onder artikel 273 VWEU niet de eigen exclusieve rechtsmacht kan bedreigen, en dat het Hof enkel artikel 3 lid 2 VSCB hoeft te interpreteren, en geen bepalingen van EU-recht. Daar staat echter tegenover dat, zoals hierboven aangegeven, zuiver gezien het Hof onder artikel 273 VWEU niet als Hof van Justitie zit maar als arbiter. Bovendien is advies 1/92 primair gericht op het waarborgen van de autonomie van de EU-rechtsorde. De exclusiviteit van het Hof is afgeleid van deze primaire autonomie van het EU-recht, en is noodzakelijk om deze te bewaken. En deze autonomie van de EU-rechtsorde zou wel degelijk in gevaar kunnen komen waar het Hof van Justitie bepalingen van Unierecht zou interpreteren in de context van het VSCB. Het VSCB is immers hecht verbonden met EU-recht, en artikel 3 lid 2 VSCB verwijst naar verschillende bepalingen die identiek zijn aan bepalingen van EU-recht.¹³⁰ Bij de handhaving van artikel 3 lid 2 VSCB is daardoor zeker de kans aanwezig dat het Hof genoodzaakt wordt om bepalingen van EU-recht te interpreteren, waarbij onder de eigen rechtspraak dus de vraag gesteld moet worden of het Hof als arbiter hiertoe wel bevoegd is.

Vanzelfsprekend is de kans groot dat deze wat theoretische storm het theekopje nooit zal verlaten.¹³¹ Maar indien onze analyse juist is, heeft dit de vrij merkwaardige consequentie dat de leden van het Hof zichzelf onbevoegd zouden moeten verklaren om EU-recht te interpreteren.¹³²

126 Lidstaten met de euro betalen deze sanctie aan het ESM, niet-euroleden aan het algemene budget van de EU.

127 Vgl. ook artikel 272 VWEU.

128 Advies HvJ EG 10 april 1992, *Jur.* 1992, p. I-2821 (advies 1/92), par. 36. Zie ook reeds de voorgaande discussie omtrent de exclusieve rechtsmacht van het Hof in Advies HvJ EG 14 december 1991, *Jur.* 1991, p. I-6079 (advies 1/91). Zie voor de het effect van deze beperking op bijvoorbeeld de arbitrale bedingen in het bilaterale recht met Zwitserland C. Tobler, 'Schiedsgerichte im bilateralen Recht?', *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 2012, p. 3.

129 Advies HvJ EG 14 december 1991, *Jur.* 1991, p. I-6079 (advies 1/91), par. 2.

130 Zie *supra* par. 3.2 over deze inhoudelijke overlap.

131 Bovendien lijkt een dergelijk probleem nooit te zijn gerezen bij de rol van het Hof onder het 1971 Protocol bij de Brusselse conventie, het meest bekende gebruik van deze arbitrale bevoegdheid van het Hof tot nu toe. Wel was de rol van het Hof daar anders, aangezien het een kopie van de prejudiciële procedure betrof.

132 Een verder, wellicht ook theoretisch, probleem in verband met de arbitrale status van het Hof betreft de eventuele mogelijkheid om de arbitrale uitkomst aan te vechten voor een nationale rechter. Een nationale rechtsorde zou een uitspraak onder artikel 273 VWEU kunnen kwalificeren als een 'gewone' arbitrale uitspraak. In dat geval is er vaak een mogelijkheid om een arbitrale uitkomst aan een – meestal marginale – nationale toets te onderwerpen. Nu zal de kans op vernietiging niet groot zijn. Maar het Hof zelf heeft wederom in advies 1/91 en 1/92 aangegeven dat uit-

3.6.3. Reikwijdte toezicht Hof

Een laatste mogelijke complicatie betreft de reikwijdte van het toezicht: aangenomen dat het Hof rechtsmacht zal accepteren, en dat de uitspraak gerespecteerd zal worden, hoever zal het Hof gaan in het toezicht, en hoe zal het zijn taak benaderen?

Artikel 8 lid 1 VSCB geeft het Hof (enkel) de bevoegdheid om te oordelen over de naleving van artikel 3 lid 2 VSCB. Zoals hierboven besproken betekent dit dat het Hof zal mogen oordelen of de nationale verankering van de verplichtingen van artikel 3 lid 1 VSCB wel voldoende 'bindend en permanent' is en afdoende 'garanties' biedt 'voor de volledige inachtneming en naleving' ervan. Daarnaast toets het Hof nog specifiek of er een afdoende automatisch correctiemechanisme is gecreëerd, mede op basis van de Commissierichtlijnen.

Tezamen geeft dit het Hof een soort constitutionele taak om de institutionele inbedding van de gouden regel te toetsen.¹³³ Maar mag het Hof ook verder gaan en bijvoorbeeld het functioneren van de nationale regels toetsen, of zelfs specifieke begrotingsbeslissingen? Zou, met andere woorden, Griekenland met succes een actie kunnen instellen tegen Nederland, omdat de begroting van 2014-2015 in strijd is met de begrotingsregels van artikel 3 lid 1 VSCB?

Een dergelijk direct toezicht op nationale begrotingen lijkt niet de bedoeling van partijen te zijn geweest. Hoewel Duitsland aanvankelijk wel een dergelijk direct toezicht voorstond, zag Frankrijk liever een rol voor het Hof. Deze constitutionele middenweg is het resultaat, wat ervoor pleit om deze bepaling niet uit te leggen als een algemene toezichtbevoegdheid. Aan de andere kant is het aan het Hof om de eigen bevoegdheid onder artikel 8 VSCB te bepalen. En met de interpretatietechnieken die het Hof hiertoe heeft ontwikkeld binnen het EU-recht lijkt het niet al te lastig om in artikel 8 VSCB de bevoegdheid voor een gedetailleerd en materieel toezicht te ontwaren. Artikel 3 lid 2 VSCB stelt immers dat het nationale recht garanties moet bieden voor het naleven van de begrotingsregels en dat hiertoe onder andere een automatisch correctiemechanisme moet worden ingesteld. Het Hof is bevoegd de effectiviteit van deze regels en dit mechanisme te toetsen. Nu kan onder de logica van effectiviteit gesteld worden dat iedere inbreuk op de budgetregels in een lidstaat aantoont dat noch de implementatie van de regels, noch het ingevoerde mechanisme effectief zijn. Zij hebben immers niet de juiste uitkomst gegarandeerd. Met andere woorden: via de noties van effectiviteit en garantie zou in beginsel iedere individuele schending van een materiële budgetregel getransformeerd kunnen

worden tot een schending van de meer procedurele implementatieverplichting onder artikel 3 lid 2 VSCB. Zoals gezegd is het niet gegeven dat het Hof deze benadering zal kiezen. In ieder geval lijkt dit niet de benadering die de lidstaten voor ogen stond. Aan de andere kant past deze benadering wel binnen de werkwijze van het Hof en ook binnen de aard en het doel van het verdrag: wat is het nut van een garantie die niet in alle gevallen werkt?¹³⁴

4. Het VSCB en het bredere perspectief

Twee conclusies komen duidelijk naar voren uit de bovenstaande analyse. Ten eerste blijken de individuele elementen van het VSCB niet in strijd met Europees recht. Alleen bij het gebruik van de Commissie zonder instemming van alle lidstaten kunnen enkele vraagtekens geplaatst worden. Hier blijft enige onzekerheid bestaan, zeker ook vanwege de mogelijke consequenties van een succesvolle Britse klacht op dit punt bij het Hof van Justitie. Toch zijn zelfs op dit punt goede argumenten te geven om niet tot strijdigheid te concluderen, nog naast de vraag of het Hof van Justitie geneigd zal zijn het gehele VSCB te ondermijnen vanwege deze, door de Commissie zelf geaccepteerde, rol. Hiermee blijft het VSCB binnen de grenzen van het Europese recht en daarmee binnen de grenzen van artikel 2 VSCB zelf. Ten tweede betekent deze conformiteit niet dat het VSCB vrij is van juridische complicaties. Zowel de omgekeerde stemregel, de gouden regel en het gebruik van de instellingen bevatten verschillende onduidelijkheden en kunnen aanleiding geven tot juridische problemen in de toekomst.

Tegelijkertijd zal de conformiteit van de individuele kernelementen van het VSCB velen niet geheel geruststellen. Een significant deel van het wantrouwen tegen dit verdrag betreft namelijk zijn intergouvernementele karakter meer in het algemeen. Intergouvernementele samenwerking op een gebied van fundamenteel belang voor de EU kan gezien worden als uitholling van de communautaire methode, en daarmee als een aanval op Europese integratie zelf.

Dit gevaar dreigt in het bijzonder vanuit een klassiek Europeesrechtelijk perspectief, dat er altijd erop gebrand is geweest om het supranationale en autonome karakter van Europese integratie te beschermen. Als gevolg is een bijna instinctief wantrouwen tegen dit soort intergouvernementele exercities ontstaan. Vanuit dit klassieke perspectief kan het VSCB al snel als een 'monster' worden

spraken van het Hof altijd bindend en finaal moeten zijn en niet bloot mogen staan aan verdere toetsing. Nu kan gesteld worden dat deze regel niet behoort op te gaan voor een arbitrale uitspraak onder artikel 273 VWEU, maar dit zou alsnog het aanzien van het Hof kunnen schaden, en daarnaast het argument versterken dat het Hof onder artikel 273 VWEU niet bevoegd is om EU-recht te interpreteren.

¹³³ Op dit punt valt de volgende conclusie van Craig dan ook lastig te begrijpen: 'breach of art. 3(2) is itself dependent on breach of art. 3(1)'. (Craig 2012, p. 237). Het is immers zeer wel mogelijk, en ook niet onlogisch, dat het Hof gevraagd wordt een oordeel te geven over een bepaalde nationale implementatie zonder dat er nog een schending van bepaalde begrotingsregels is geweest. Dit eenvoudigweg omdat de Commissie er niet van overtuigd kan zijn dat een bepaalde implementatie aan alle verplichtingen onder het VSCB en de nadere richtlijnen voldoet. Hiermee ontvalt ook deels de grond aan zijn bezwaren over de rechterlijke toetsbaarheid van het VSCB in het algemeen.

¹³⁴ Overigens zal een dergelijke gedetailleerde toets wel tot enkele van de door Craig aangegeven interpretatieproblemen kunnen leiden. Het Hof zal dan enkele van de vagere termen in artikel 3 lid 1 VSCB moeten gaan interpreteren, waaronder de vraag of er wel sprake is van 'significante afwijkingen van de middellangetermijndoelstelling' en of deze binnen een 'welbepaalde' termijn worden gecorrigeerd.

weggezet, zeker waar de lidstaten niet eens serieus geprobeerd hebben om hun nauwere samenwerking binnen het Europese recht vorm te geven.¹³⁵ Deze kritiek op het VSCB ziet daarmee eerder op het totaalplaatje van het VSCB, en de dreiging die hiervan uit kan gaan voor het proces van Europese integratie, dan op de verschillende individuele elementen van dit verdrag.

Nu is EU-gerelateerde actie buiten het verdrag om niet uniek. Enkele significante voorbeelden zijn de Benelux, Schengen en het Verdrag van Rome.¹³⁶ Niettemin is het VSCB wel uitzonderlijk in die zin dat het de EMU betreft, een bijzonder gevoelig thema in het hart van de interne markt. Bovendien bewandelen de lidstaten in vergelijking met andere buitenverdragsrechtelijke samenwerkingsverbanden met het VSCB de tegenovergestelde weg. Anders dan sommige eerdere verdragen heeft het VSCB niet als doel om samenwerking mogelijk te maken op een gebied dat nog niet is gereguleerd door de Unie. Integendeel, het probeert bestaand EU-recht te beïnvloeden en maakt daartoe gebruik van EU-instrumenten en instellingen. Met name vanuit het klassieke EU-perspectief kunnen derhalve verschillende bedreigingen in het VSCB gezien worden.

4.1. Het VSCB als bedreiging

De negatieve zienswijze van het VSCB focust op de brokkeling van rechtsregimes en de bedreiging die dit vormt voor de supranationale en autonome rechtsorde van de EU. Praktisch gezien kunnen de vele verschillende formaties van lidstaten leiden tot instrumentele en territoriale differentiatie. Welke regels gelden nu precies voor de 27 van de EU, de 25 van het VSCB, de subgroep van eurolanden binnen het VSCB, de 23 van het Euro-plus-pact, de 17 van de eurozone, enzovoort? Deze toenemende juridische complexiteit kan leiden tot rechtsonzekerheid en een gebrek aan coherentie. Bovendien kunnen internationale verdragen een inefficiënte vorm van samenwerking zijn. Zo kan het lang duren voor ze in werking treden en is de effectiviteit niet op dezelfde wijze gewaarborgd als onder het EU-recht.

Meer normatief kan gevreesd worden dat buitenverdragsrechtelijke samenwerkingsverbanden niet dezelfde democratische en juridische waarborgen bevatten als de communautaire methode.¹³⁷ Zo is er in het VSCB geen echte rol voorzien voor het Europees Parlement. Bovendien worden meer in het algemeen de constitutionele beginselen en garanties binnen de rechtsorde van de Unie ontweken en verruild voor de vrijere omgeving van het internationale recht. Dit kan gezien worden als een in-

breuk op de 'Rule of (EU) Law', zeker wanneer men een plicht postuleert om samen te werken binnen EU-verband waar dit mogelijk is.¹³⁸

Als laatste kan het VSCB gezien worden als onderdeel van een bredere trend waarin lidstaten zich bevrijden van het EU-kader indien het ze uitkomt, of zelfs selectief een keuze maken uit elementen van de EU die ze wel bij hun optreden willen betrekken. Op termijn blijft er dan geen logische kern over in een Europa van te veel snelheden en komt de supranationale en autonome aard van het EU-recht en Europese integratie steeds verder onder druk te staan. Vanuit dit perspectief mag de EU niet verworden tot een gereedschapskist waar lidstaten vrijelijk uit kunnen pakken wat ze nodig hebben.

4.2. Een positieve kijk op het VSCB

Een positievere benadering van het VSCB is echter ook mogelijk, zonder overigens de bovenstaande bezwaren te negeren. Een dergelijke benadering kent meer belang toe aan de voordelen die gepaard gaan met het intergouvernementele karakter van het VSCB. Voordelen die wederom zowel pragmatisch als normatief van aard zijn. Pragmatisch gezien ligt de keuze soms niet tussen een EU-handeling of een intergouvernementele handeling, maar tussen een intergouvernementele handeling of niets. Bij het VSCB was dit zeker het geval.¹³⁹ Niet handelen kan dan schadelijker zijn dan intergouvernementeel handelen, ook voor de EU zelf. Dit geldt zeker waar, zoals bij het VSCB, de samenwerking erop gericht is om een vitaal onderdeel van de EU-structuur te versterken. Ook kan niets doen in de weg staan aan toekomstig EU-handelen of een noodzakelijke voorfase zijn voor verdere integratie. Dit was bijvoorbeeld het geval bij Schengen en wellicht ook bij het VSCB. Daarnaast kan ten minste verdedigd worden dat intergouvernementele samenwerking in de huidige context juist efficiënter is dan communautair handelen. Hoewel het VSCB nog niet van kracht is, heeft de totstandkoming ervan in ieder geval niet veel tijd in beslag genomen, zeker niet in vergelijking met sommige recente pogingen tot wijziging van de EU-verdragen.

Normatief gezien moet bovendien de afstand tot, en afbreuk van, het Unierecht ook niet worden overdreven. Het VSCB is sterk met bestaande communautaire regelgeving verweven. Een deel van het VSCB dient zelfs in communautaire regelgeving om te worden gezet en bovendien bevat het VSCB de intentie om de materiële inhoud van het gehele verdrag op termijn in het EU-recht op te nemen. Daarnaast hebben de verdragspartijen veel

135 Zie de kwalificatie van het VSCB als een 'monster' door Azoulai in *EUI Working Paper LAW 2012/09 'Another Legal Monster?': An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, p. 3: 'There are many reasons why we can label this text a legal monster: it is poorly drafted; it does not fit with the body of EU law or at least there is some inconsistency there, which is an important question; and it risks to undermine the idea of the European Union.'

136 Zie naast de veel mildere, en kalmere, kwalificatie van het VSCB door De Witte in hetzelfde *EUI Working Paper* ook reeds B. de Witte, 'Chameleonic Member States: differentiation by means of partial and parallel international agreements', in: *The many faces of differentiation in EU law*, Antwerpen: Intersentia 2001, p. 231.

137 Zie ook B. de Witte, *The many faces of differentiation in EU law*, p. 231 et seq.

138 Zie met name zeer fel op dit punt P. Craig, 'The Stability, Coordination and Governance Treaty: principle, politics and pragmatism', 37 *ELR* 7, 2102, p. 239 et seq., die in deze felheid wel erg ver lijkt te gaan in het construeren van een plicht voor lidstaten om binnen het EU-kader te handelen.

139 Zie ook het openingscitaat bij deze bijdrage van Van Rompuy.

moeite gedaan om verschillende EU-instellingen te betrekken bij het VSCB en daarmee elkaars vrijheid onder internationaal recht juist in te perken.

Deze behoefte van de verdragspartijen om gebruik te kunnen van maken van EU-instrumenten en -instellingen verkleint ook verder het risico van intergouvernamenteel handelen. Ten eerste toont deze schijnbare materiële afhankelijkheid van Unie-instellingen aan dat deze nut en praktische waarde hebben, zelfs als dit deels symbolisch is. Dit is een belangrijk gegeven voor de EU-rechtsorde op zich. Ten tweede vermindert de afhankelijkheid van EU-instellingen ook de angst voor desintegratie of het negeren van EU-verplichtingen. Deze afhankelijkheidsrelatie bestaat niet alleen tussen de verdragspartijen en instellingen die specifiek betrokken zijn bij het VSCB. Zij is ook zichtbaar bij de grote en steeds onmisbaardere rol van de ECB. Middels verschillende monetaire beleidsinstrumenten heeft de ECB in de strijd tegen de eurocrisis een veelvoud van de bedragen ingezet die door lidstaten bijeen zijn gebracht in de noodfondsen.¹⁴⁰ Alleen al om nationale politieke redenen hadden de lidstaten deze bedragen niet eenvoudig zelf kunnen inzetten, ook al zijn het hun schatkisten en economieën die uiteindelijk achter de ECB staan. Om deze cruciale steun van de ECB te behouden kunnen lidstaten echter niet te ver van het Unierecht afdwalen.¹⁴¹ Tezamen met de verplichtingen van loyale samenwerking en voorrang van Unierecht zijn er daarom wellicht afdoende restricties op het intergouvernamentele handelen van lidstaten om de coherentie van de EU-rechtsorde te borgen, en het gevaar voor desintegratie te beperken. De Unie is wellicht centraal en onmisbaar genoeg om dit soort intergouvernamentele handelingen te kunnen verdragen en kan er misschien zelfs door versterkt worden.

Ook het democratische gehalte van het VSCB moet niet al te eenvoudig opzij worden gezet. Zo kan het verdrag worden gezien als een reactie op het huidige tekort aan democratische legitimiteit binnen de economische unie. Bovendien wordt bij deze vormen van intergouvernamentele samenwerking de zeggenschap van nationale parlementen vergroot. Zoals hierboven reeds besproken is dit nationale niveau waarschijnlijk ook de beste plek om de primaire democratische autoriteit en legitimiteit te zoeken die benodigd is voor budgetbevoegdheden en begrotingsdiscipline. Samen met de gouden regel past een dergelijke benadering nu eenmaal bij de hoofdzakelijke confederale legitimiteitsstructuur van de EU.

4.3. *Conclusie: naar een bredere conceptie van Unierecht?*

Naast goede argumenten tegen het VSCB zijn er dus ook meerdere voordelen verbonden aan dit intergouvernamentele initiatief. Voordelen die onder bepaalde omstandig-

heden allicht de nadelen kunnen overstijgen, zij het in combinatie met helderdere grenzen vanuit het EU-recht. Zoals binnen het VSCB het geval is, moet het primaat van de EU voorop blijven staan, temeer daar de samenwerking erop gericht moet zijn om EU-integratie te bevorderen of verstevigen.

Tegelijkertijd kan men zich afvragen of deze afweging van voor- en nadelen, en de onderliggende tegenstelling tussen intergouvernamenteel handelen versus communautair handelen, nog wel een geschikte benadering van de werkelijkheid is. Het VSCB en de EU-rechtsorde zijn immers zeer nauw met elkaar verbonden. In het VSCB komt dit allereerst tot uiting in de doelstelling die erop is gericht om de EMU, een zeer wezenlijk onderdeel van de Unie, structureel te versterken. Ook op materieelrechtelijk terrein is deze verbondenheid zichtbaar, aangezien het VSCB de begrotingsnormen en hun handhaving aanscherpt. Tot slot blijkt de nauwe verbondenheid uit de intensieve betrokkenheid van EU-instellingen, in het bijzonder het Hof en de Commissie, bij het functioneren van het Verdrag. Wat betreft de EU, vloeit de nauwe verbondenheid voort uit de aard en het karakter van haar rechtsorde. Het autonome en supranationale karakter van de Unie, en daaruit voortvloeiende beginselen zoals die van voorrang en loyale samenwerking, hebben tot gevolg dat het functioneren van het VSCB sterk wordt genormeerd door EU-recht. Ongeacht de vorm van het VSCB claimt het EU-recht een zekere normatieve zeggenschap over het VSCB vanwege de inhoud en impact ervan. De nauwe verbondenheid tussen de Unie en het VSCB maakt het lastig om het verdrag te kwalificeren. Enerzijds is het VSCB formeel gezien geen EU-recht, wat ook blijkt uit artikel 16 waarin staat dat binnen vijf jaar een poging moet worden ondernomen om het te incorporeren in de EU-verdragen. Waarschijnlijk behoort het verdrag wel tot het *acquis communautaire*. In ieder geval zou iedere beschrijving van het EMU-*acquis* niet volledig zijn zonder een bespreking van het VSCB.

Anderzijds kan het VSCB formeel wel worden aange-merkt als een internationaalrechtelijk verdrag, maar een dergelijke kwalificatie is tegelijkertijd een onacceptabele vereenvoudiging. Ten eerste doet zij geen recht aan de intentie van de verdragspartijen, die zowel tot uiting komt in het doel, de inhoud als de instrumenten van het VSCB, om het verdrag zo nauw mogelijk te verbinden met de Unie. Ten tweede miskent zij de normerende werking van de EU-rechtsorde op het VSCB. Dit komt in het bijzonder tot uiting bij de contractvrijheid van de deelnemende lidstaten, een van de wezenlijke kenmerken van het internationale verdragenrecht, dat sterk onderhevig is aan beginselen als voorrang van EU-recht en loyale samenwerking. Juist de hierboven geïnventariseerde juridische vraagstukken, waarbij in wezen telkens de vraag centraal staat of de afspraken in het VSCB blijven binnen

¹⁴⁰ Zie *supra* par. 2.1.

¹⁴¹ Een goed voorbeeld vormt het recente ECB-besluit om te interveniëren in de secundaire markt voor obligaties van lidstaten in de eurozone op basis van het 'Outright Monetary Transactions'-programma. De ECB zal hiertoe enkel overgaan indien de lidstaat in kwestie een steunverzoek bij het EFSF/ESM heeft ingediend. Dit biedt de mogelijkheid om beleidsvoorwaarden te verbinden aan de steun van de ECB. Deze voorwaarden, vervat in een EFSF/ESM-aanpassingsprogramma of op basis van verscherpt toezicht in het kader van preventieve EFSF/ESM-bijstand, zullen in de toekomst een rechtsbasis hebben in EU-recht. Zie de artikelen 3 en 6 COM(2011)819 def.

Unierechtelijke kaders, tonen de normerende kracht aan van de Europese rechtsorde. Bovendien versterken beide elementen elkaar: de intentie om het VSCB intensief met de Unie te verbinden zorgt ervoor dat op veel punten de normerende invloed van Europeesrechtelijke beginselen merkbaar is.

De vraag is echter of aan de feitelijke constatering dat het VSCB en de rechtsorde van de Unie nauw met elkaar zijn verbonden ook een normatieve conclusie kan en moet worden verbonden. Is het wel juist om de Unie en het VSCB te beschouwen als twee verschillende rechtsordes? Het is niet voor het eerst dat Europeesrechtelijke juristen met deze vraag worden geconfronteerd. Ten tijde van de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht bestond er onduidelijkheid over het rechtskarakter van de sociale overeenkomst die was gehecht aan het protocol betreffende de sociale politiek. Alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk hadden zich bij deze overeenkomst aangesloten. In de overeenkomst werd gebruik gemaakt van de instellingen, procedures en regelingen van het EG-Verdrag. Dit deed de vraag rijzen of de overeenkomst, en de op basis daarvan aangenomen secundaire wetgeving, Unierecht was. Het Hof beantwoordde deze vraag positief in de zaak *UEAPME*, zij het stilzwijgend.¹⁴²

Zonder specifiek op het vraagstuk in te gaan, achtte het zich bevoegd om uitspraak te doen in een geschil over Richtlijn 96/34 inzake ouderschapsverlof, die was aangenomen op basis van de overeenkomst.

In tegenstelling tot de sociale overeenkomst is het VSCB niet gehecht aan een protocol bij een van de EU-verdragen. Men kan daarom beargumenteren dat het geen Unierecht is. Tegelijkertijd is het al dan niet gehecht zijn aan een protocol een vrij arbitrair onderscheid. Tussen het VSCB en de rechtsorde van de Unie bestaan immers vergelijkbare juridisch-institutionele dwarsverbanden als destijds tussen de sociale overeenkomst en de EG.

Deze bijdrage heeft niet tot doel de vraag over het rechtskarakter van het VSCB definitief te beantwoorden. Wel wordt een voorzichtige suggestie gedaan: zou het concept van EU-recht niet moeten worden opgerekt? Kunnen dit soort verdragen, die geen basis hebben in het EU-recht maar daar wel intiem mee verbonden en expliciet aan onderworpen zijn, niet gezien worden als een soort tweede ring van EU-recht? Een ring die om het EU-recht in strikte zin ligt, en waarvan de grens met EU-recht wat meer poreus kan zijn? Het VSCB zou dan on-

derdeel kunnen uitmaken van een soort intermediaire, hybride rechtsorde die geplaatst is tussen die van de Unie en internationaal recht, en onderdeel uitmaakt van beide. Vanzelfsprekend kan deze suggestie hier enkel geopperd worden, en is veel aanvullend onderzoek nodig om bijvoorbeeld de haalbaarheid en het nut van een dergelijke categorie te verifiëren, of te zien wat de aard van het recht in een dergelijke tussencategorie zou zijn.

Geconfronteerd met de werkelijkheid van het VSCB, maar bijvoorbeeld ook met die van het ESM-verdrag, kan een dergelijke tussencategorie misschien van nut zijn bij het vormgeven van een beperktere maar stabiele vorm van Europese integratie op gebieden die te gevoelig en 'nationaal' zijn om volledig te communautariseren, maar van een te groot gedeeld belang om niet effectief te coördineren. Deze tussencategorie zou een 'third way' kunnen vormen tussen een strikte benadering van EU-recht en zuiver intergouvernementalisme, en daar ook (het begin van) een conceptueel kader voor bieden.

Zoals gezegd zijn dit slechts enkele zeer tentatieve suggesties. Wat wel vaststaat is dat, zelfs los van dit soort fundamentele vragen, wij ook als juristen voorlopig nog meer dan genoeg uitdaging zullen hebben aan de euro-crisis. Dit zowel met het vinden van creatieve maar houdbare oplossingen tijdens de crisis, als met de juridische consolidatie na het, hopelijk snelle, einde ervan.

Ten tijde van het schrijven van dit artikel hadden wij nog niet de beschikking over de gemeenschappelijke beginselen voor het automatisch correctiemechanisme die de Commissie krachtens artikel 3 lid 2 VSCB dient op te stellen. Inmiddels zijn deze gepubliceerd (COM(2012)342 final). De beginselen, die overigens vrij algemeen van aard zijn, doen echter niets af aan de inhoudelijke analyse of conclusies in onze bijdrage. In het bijzonder blijft er een spanning bestaan tussen het automatische karakter van het correctiemechanisme enerzijds en de bescherming van nationale parlementaire prerogatieven anderzijds. In haar mededeling over het correctiemechanisme erkent de Commissie dat de begrotingsregels en het mechanisme doeltreffend in nationale wetgeving moeten worden geïmplementeerd, maar dat dit gepaard moet gaan met eerbiediging van fundamentele parlementaire rechten. Er wordt echter niet aangegeven hoe de balans tussen deze twee belangen kan worden gevonden. Ook hier behouden de conclusies en aanbevelingen in onze bijdrage derhalve hun relevantie.

142 GvEA EG 17 juni 1998, zaak T-135/96 (*UEAPME*), *Jur.* 1998, p. II-2335.