

EUROPESE CENTRALE BANK

EUROPESE CENTRALE BANK

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 17 maart 2011

inzake een ontwerpbesluit van de Europese Raad tot wijziging van artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met betrekking tot een stabiliteitsmechanisme voor de lidstaten die de euro als munt hebben

(CON/2011/24)

(2011/C 140/05)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 10 januari 2011 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) een verzoek van de President van de Europese Raad van de Europese Unie om een advies inzake een ontwerpbesluit van de Europese Raad tot wijziging van artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) met betrekking tot een stabiliteitsmechanisme voor de lidstaten die de euro als munt hebben ⁽¹⁾ (hierna het „ontwerpbesluit“).

De adviesbevoegdheid van de ECB is gebaseerd op artikel 48, lid 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Overeenkomstig de eerste volzin van artikel 17.5 van het Reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

Algemene opmerkingen

1. In een monetaire unie is een aangescherpt fiscaal en macro-economisch toezicht het aangewezen instrument ter minimalisering van het risico van een ernstige schulden crisis van een omvang en ernst zoals de Europese Unie in het recente verleden heeft ervaren. Te dien einde heeft de ECB ertoe opgeroepen een doorbraak te bewerkstelligen in het economische bestuur van de economische en monetaire unie (EMU) hetgeen dient te leiden tot een verdiepte economische unie die strookt met de mate van economische integratie en onderlinge afhankelijkheid die de lidstaten die de euro als munt hebben, reeds hebben bereikt. In haar mededeling „Reinforcing economic governance in the euro area” van 10 juni 2010 heeft de ECB voorstellen voor een dergelijke doorbraak gedaan en in ECB-Advies CON/2011/13 van 16 februari 2011 inzake hervorming van de economische governance in de Europese Unie ⁽²⁾ te dien einde concrete juridische voorstellen gedaan.
2. Voor zover het risico van ernstige schulden crises nog steeds relevant blijft, zelfs onder een dergelijk aangescherpt fiscaal en macro-economisch toezicht, waarmee getracht wordt de stabiliteit van het eurogebied als geheel te waarborgen, is het wenselijk een permanent crisisbeheerskader in te voeren dat als laatste redmiddel tijdelijke financiële steun kan verschaffen aan lidstaten die de euro als munt hebben en tijdelijk problemen hebben met toegang tot marktfinanciering. Een dergelijk kader dient het morele risico te minimaliseren en versterkt aan te sporen tot preventieve fiscale en macro-economische aanpassing.
3. In het recente verleden hebben de lidstaten die de euro als munt hebben, hun vastbeslotenheid onderstreept om handelend op te treden om de stabiliteit van het eurogebied te waarborgen, en te dien einde hebben zij een pakket aan bilaterale leningen aan de Helleense Republiek verstrekt en de European Financial Stability Facility (EFSF) opgezet als een intergouvernementele tijdelijke faciliteit van het eurogebied om steun te verlenen aan lidstaten die problemen kennen. Het EFSF bestaat naast het Europees

⁽¹⁾ Zie de conclusies van de Europese Raad van 16 tot en met 17 december 2010.

⁽²⁾ Nog niet gepubliceerd in het Publicatieblad. Zie tevens de inleidende verklaring van de President van de ECB volgend op de vergadering van de Raad van bestuur van 4 november 2010.

financieel stabilisatiemechanisme (EFSM) van de Europese Unie en, zoals ook geldt voor het leningenpakket aan de Helleense Republiek, is de financiering ervan gebonden aan stringente voorwaarden die zijn overeengekomen tussen de lidstaat die steun nodig heeft, en de Europese Commissie die optreedt namens de lidstaten die de euro als munt hebben, zulks in overleg met de ECB, en het Internationaal Monetair Fonds, en dient te worden goedgekeurd door de lidstaten die de euro als munt hebben en de steun verlenen.

4. Tegen deze achtergrond, en bij deze haar oproep herhalend het fiscaal en macro-economisch toezicht overeenkomstig Advies CON/2011/13 verder aan te scherpen, verwelkomt de ECB het ontwerpbesluit. Nadat alle lidstaten het ontwerpbesluit hebben goedgekeurd, wordt een nieuw artikel 136, lid 3 in het VWEU opgenomen. Dienovereenkomstig wordt van de lidstaten die de euro als munt hebben, verwacht dat zij een permanent mechanisme opzetten, onder de naam Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) ⁽¹⁾. Het ESM dient te worden geactiveerd, indien dat noodzakelijk is voor de waarborging van de stabiliteit van het eurogebied als geheel, en tijdelijke financiële steun kan slechts onder stringente voorwaarden worden verleend. Het ESM zal de huidige tijdelijke regelingen van het EFSM en het EFSF vervangen, die tot juni 2013 van kracht blijven, dan wel tot een datum waarop de activiteiten zijn beëindigd.
5. Daarenboven, en zelfs voordat het in werking treedt, verduidelijkt en bevestigt de tekst van het nieuwe artikel 136, lid 3 VWEU de reikwijdte van artikel 125 VWEU, zulks met betrekking tot de financiële stabiliteit van het eurogebied als geheel, d.w.z. de activering van de tijdelijke financiële steun strookt in beginsel met artikel 125 VWEU, mits onontbeerlijk voor het waarborgen van de stabiliteit en onder stringente voorwaarden. Bovendien breidt het nieuwe artikel 136, lid 3 VWEU de bevoegdheden van de Unie niet uit.
6. Inzake de precieze opzet van het ESM zijn de nodige voorbereidingen gaande. Er zijn vier elementen die de effectiviteit en het functioneren van het ESM zouden bevorderen: (a) invoering zou bij verdrag uit hoofde van internationaal publiek recht moeten geschieden, welk verdrag wordt goedgekeurd door de lidstaten die de euro als munt hebben, waardoor de nationale wetten in overeenstemming met de bepalingen van het verdrag dienen te worden gebracht; (b) de besluitvormingsregels in het ESM dienen efficiëntie te bevorderen, bijvoorbeeld door te bepalen dat het ESM wordt geactiveerd na instemming van de lidstaten die de euro als munt hebben; (c) geheel conform de verdragen dient het ESM de bevoegdheid te krijgen een passend stel instrumenten te kunnen toepassen opdat besmetting in geval van acute marktinstabiliteit effectief kan worden bestreden; en (d) het ESM dient de beginselen van voorzichtig en deugdelijk financieel beheer te respecteren en dient tevens te worden onderworpen aan audits door externe en interne auditors.
7. Naast deze vier elementen is het van fundamenteel belang dat het ESM wordt gevrijwaard van het morele risico dat inherent is aan elk crisisbeheersmechanisme. Onontbeerlijk voor sterke en duurzame prikkels voor een deugdelijk fiscaal en economisch beleid in de lidstaten die de euro als munt hebben, zijn waarborgen zoals IMF-betrokkenheid bij de analyse van duurzame schuldaflossing, programma-onderhandelingen en –financiering, niet-concessionele voorwaarden die stroken met IMF-praktijk en regelmatig en stringent toezicht op naleving door de ondersteunde lidstaat van het programma inzake fiscale en macro-economische aanpassing waarvan financiële ondersteuning afhangt. Voorts ondersteunen dergelijke waarborgen de effectiviteit van het bovengenoemde aangescherpte fiscale en macro-economische toezichtskader van de Unie.
8. Een sleutelement van het ontwerpbesluit is dat het voorziet in een intergouvernementeel mechanisme en niet in een Unie-mechanisme. De ECB steunt de keuze voor de Unie-methode en zou verwelkomen dat met de opgedane ervaring het ESM op een gepast moment een Unie-mechanisme zou worden. Tot die tijd moedigt de ECB aan dat inzake de beoordeling van de omstandigheden die tot activering van het ESM nopen, en inzake de voorwaarden van financiële steun, de instellingen van de Unie een prominente rol krijgen gezien hun deskundigheid en hun focus op het collectieve Uniebelang.
9. Wat de rol van de ECB en het Eurosysteem betreft, kan de ECB luidens artikel 21.2 van de Statuten van het Europees stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank (hierna de „ESCB-Statuten”) enerzijds als fiscaal agent optreden voor het ESM, zoals het geval is krachtens het Unie-mechanisme voor financiële ondersteuning op middellange termijn ⁽²⁾, het EFSM en het EFSF, anderzijds zou artikel 123 VWEU niet toestaan dat het ESM een tegenpartij van het Eurosysteem wordt krachtens artikel 18 van de ESCB-Statuten. Aangaande dit laatstgenoemde element herinnert de ECB eraan dat het

⁽¹⁾ Zie de verklaring van de Eurogroep van 28 november 2010.

⁽²⁾ Zie de tweede alinea van punt 1 van ECB-Advies CON/2009/37 van 20 april 2009 inzake een voorstel voor een Verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 332/2002 houdende instelling van een mechanisme voor financiële ondersteuning op middellange termijn van de betalingsbalansen van de lidstaten (PB C 106 van 8.5.2009, blz. 1).

verbod op monetaire financiering in artikel 123 VWEU één van de basispijlers is van de juridische architectuur van EMU ⁽¹⁾, om redenen van fiscale discipline van de lidstaten en teneinde de integriteit van het gemeenschappelijke monetaire beleid, alsook de onafhankelijkheid van de ECB en het Euro-systeem te handhaven.

10. De ECB moedigt de lidstaten aan het ontwerpbesluit onverwijld goed te keuren, opdat het op de voorziene datum, 1 januari 2013, in werking kan treden.
11. De ECB beveelt aan dat het ontwerpbesluit inzake een juridisch-technisch punt wordt aangepast. Een specifiek tekstvoorstel met een toelichting is opgenomen in de bijlage.

Gedaan te Frankfurt am Main, 17 maart 2011.

De president van de ECB
Jean-Claude TRICHET

⁽¹⁾ ECB-Convergentieverslag, mei 2010, blz. 24.

BIJLAGE

Formuleringsvoorstellen

Door de Raad voorgestelde tekst	Door de ECB voorgestelde wijzigingen ⁽¹⁾
Wijziging	
Artikel 2, lid 2	
„Dit besluit treedt op 1 januari 2013 in werking op voorwaarde dat alle in de eerste alinea bedoelde kennisgevingen ...”.	„ Artikel 1 van dit besluit treedt op 1 januari 2013 in werking op voorwaarde dat alle in de eerste alinea bedoelde kennisgevingen ...”.

Toelichting

Alleen artikel 1 van het ontwerpbesluit treedt op 1 januari 2013 in werking, zulks overeenkomstig artikel 48, lid 6 van het EU-Verdrag, op voorwaarde dat op die datum het nationale goedkeuringsproces is voltooid, dan wel op een latere datum na de voltooiing van het nationale goedkeuringsproces. Artikel 2, dat de verplichting van de lidstaten betreft kennisgeving te doen van de voltooiing van het respectieve nationale goedkeuringsproces, zal, net als het ontwerpbesluit zelf, in werking treden overeenkomstig de tweede alinea van artikel 297, lid 2 VWEU (d.w.z. op de twintigste dag volgende op de bekendmaking van het besluit in het Publicatieblad van de Europese Unie, tenzij een datum in het ontwerpbesluit is opgenomen), zulks bij gebreke van een verwijzing in artikel 48, lid 6 van het EU-Verdrag naar het inwerkingtreden van deze specifieke kennisgevingsverplichting.

(¹) De vet gedrukte tekst geeft aan waar de ECB voorstelt om een nieuwe tekst toe te voegen.