



## FULDFØRELSE AF EUROPAS ØKONOMISKE OG MONETÆRE UNION

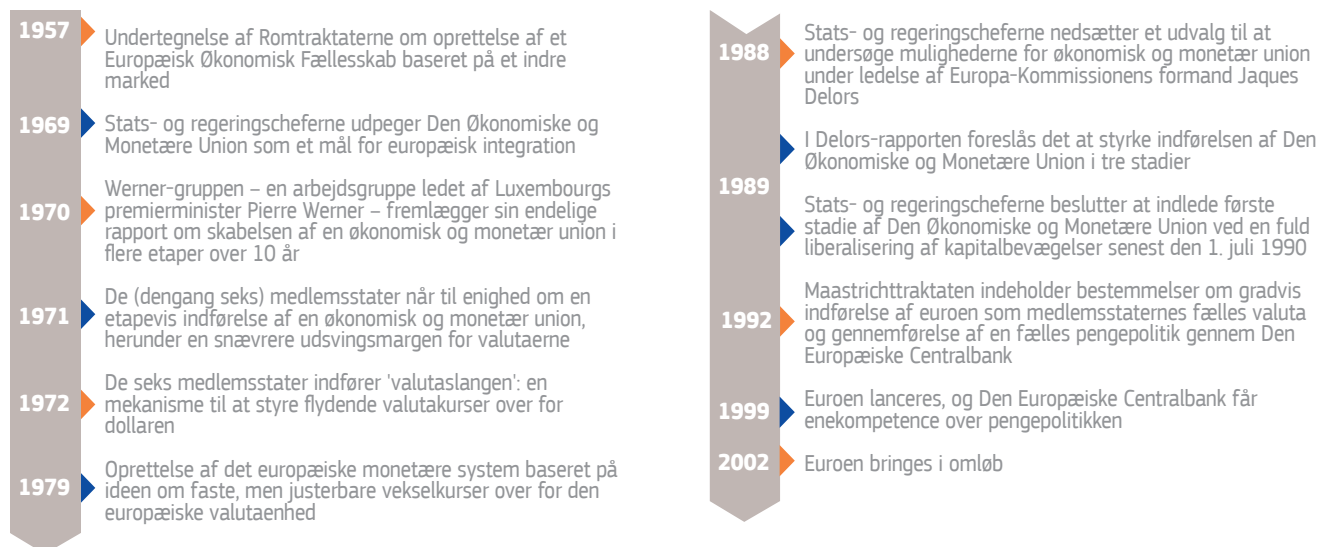
Kommissionens bidrag til ledernes dagsorden

#FutureofEurope #EURoad2Sibiu

### 'FLEKSIBILITETSBESTEMMELSENS' BETYDNING: ARTIKEL 352

Den såkaldte 'fleksibilitetsbestemmelse' (tekstboks 1) i artikel 352 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)<sup>1</sup> har spillet en afgørende rolle i Den Økonomiske og Monetære Unions historie.

#### Den Økonomiske og Monetære Union: historisk og retlig baggrund



Den retlige baggrund for Den Europæiske og Monetære Union og anvendelsen af artikel 352 i TEUF går hånd i hånd (tabel 1).

Forvaltningen af de tidligste mekanismer til betalingsbalancestøtte, oprettelsen af Den Europæiske Fond for Monetært Samarbejde samt den europæiske valutaenhed er alle baseret på fleksibilitetsbestemmelsen.<sup>2</sup>

Selv om den europæiske stabilitetsmekanisme er oprettet ved hjælp af en mellemstatslig traktat indgået mellem eurolandene, er den knyttet til artikel 352 i TEUF.

Det stod klart efter Domstolens dom om Den Europæiske Stabilitetsmekanismes lovlighed i den berømte Pringle-sag.

Domstolen behandlede spørgsmålet om, hvorvidt EU i henhold til artikel 352 i TEUF kunne tillægges de nødvendige kompetencer til at etablere en permanent mekanisme til at yde finansiel støtte til eurolande under pres – selv om Domstolen ikke fandt det obligatorisk at anvende fleksibilitetsbestemmelsen frem for en mellemstatslig traktat indgået mellem medlemsstaterne<sup>3</sup>.

Ikke desto mindre er den nuværende artikel 352 allerede blevet brugt til at oprette betalingsbalancefaciliteten, dvs. en lånefacilitet til at yde bistand til medlemsstater med betalingsbalancevanskeligheder. Denne anvendelse af artikel 352 i TEUF som et første skridt i retning af en økonomisk og monetær union er tegn på, at der allerede var en fælles forståelse af, at artikel 352 i TEUF kunne bruges til at oprette lignende instrumenter.

## TEKSTBOKS 1: HVAD ER FLEKSIBILITETSBESTEMMELSEN?

Fleksibilitetsbestemmelsen blev indført af traktaternes grundlæggere i erkendelse af, at det ville være umuligt at tage højde for alle eventualiteter i løbet af integrationsprocessen. Den giver EU mulighed for at handle på områder, hvor traktaterne ikke eksplicit tillægger EU kompetence, men hvor det er nødvendigt for at opfylde målene i traktaterne. Den kan altså ses som et middel til at tilpasse sig nye udfordringer.

Den forhenværende fleksibilitetsbestemmelse – tidligere artikel 235 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF-traktaten) og tidligere artikel 308 i traktaten om

Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten) – blev bibeholdt i Lissabontraktatens artikel 352 i TEUF, til trods for at EU havde fået udvidet sine kompetencer.

Den kræver enstemmighed i Rådet og, siden Lissabontraktaten, Europa-Parlamentets godkendelse. Kommissionen er forpligtet til at gøre de nationale parlamenter opmærksomme på anvendelse af artiklen. Den forudgående procedure vedrørende nærhedsprincippet skal anvendes ved alle lovgivningsmæssige forslag.

Bestemmelsens anvendelse kan især ses i forbindelse med udviklingen af det europæiske monetære system.

Et lignende argument kan således benyttes for at tage det næste logiske skridt i indførelsen af en økonomisk og monetær union: oprettelsen af en europæisk monetær fond inden for rammerne af traktaterne ved at integrere den eksisterende europæiske stabilitetsmekanisme i EU-retten.

Integrationen af den europæiske stabilitetsmekanisme i EU-retten kan således ske ved hjælp af en forordning med hjemmel i artikel 352 i TEUF. For at sikre, at de eksisterende aktiviteter kan videreføres uden problemer, vil medlemsstaterne beslutte, at den europæiske stabilitetsmekanismes kapital knyttes til den europæiske monetære fond – enten gennem individuelle tilsagn eller ved hjælp af en forenklet multilateral retsakt. Ikke desto mindre skal flere betingelser være opfyldt for at kunne anvende artikel 352 i TEUF.

Som allerede konstateret af Domstolen i Pringle-dommen<sup>4</sup>, indeholder traktaterne ikke et specifikt retsgrundlag for oprettelsen af en mekanisme som den europæiske stabilitetsmekanisme. Samtidig har Domstolen fastslået, at etableringen af den europæiske stabilitetsmekanisme henhører under den økonomiske politik<sup>5</sup>. Da det i henhold til artikel 3, stk. 4, i TEU er et af Den Europæiske Unions mål, ligger oprettelsen af en europæisk monetær fond med udgangspunkt i den europæiske stabilitetsmekanisme inden for rammerne af de politikker, der er defineret i traktaterne. Behovet for at have organ som den europæiske stabilitetsmekanisme er baseret på faktuelle forhold og bekræftes i artikel 136, stk. 3, i TEUF samt i den anden betragtning i traktaten om den europæiske stabilitetsmekanisme. Begge henviser til den nuværende europæiske stabilitetsmekanisme som en mekanisme, "der skal aktiveres, hvis det er strengt nødvendigt for at sikre stabiliteten i euroområdet som helhed".

## TEKSTBOKS 2: HVAD SIGER ARTIKEL 352 I TEUF?

1. Såfremt en handling fra Unionens side **forekommer påkrævet inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktaterne**, for at nå et af **målene heri**, og disse **ikke indeholder fornøden hjemmel** hertil, vedtager Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og med Europa-Parlamentets godkendelse passende bestemmelser hertil. Hvis de pågældende bestemmelser vedtages af Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure, træffer dette ligeledes afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og med Europa-Parlamentets godkendelse.
2. **Kommissionen gør** inden for rammerne af proceduren for kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet i artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union **de nationale parlamenter opmærksom** på forslag, der fremsættes på grundlag af nærværende artikel.
3. Foranstaltninger, der vedtages på grundlag af denne artikel, kan ikke omfatte harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser i tilfælde, hvor traktaterne udelukker en sådan harmonisering.

En forordning, der bygger på artikel 352 i TEUF, indebærer ikke en omgåelse af proceduren for ændring af traktaterne. Den europæiske stabilitetsmekanismes integration i EU-retten indebærer ikke en udvidelse af Unionens kompetencer, hvilket også underbygges af artikel 136, stk. 3, i TEUF, men hjælper derimod med at udfylde et hul i dens nuværende kompetencer, uden at udvide dens mål, funktioner eller aktiviteter.

Med hensyn til proceduren skal Kommissionen i henhold til artikel 352 i TEUF fremsætte et forslag, der behandles efter en særlig lovgivningsprocedure: enstemmighed i Rådet (dvs. alle medlemsstater, inklusive i princippet dem, der ikke har euroen som valuta) og godkendelse af Europa-Parlamentet. I henhold til artikel 352, stk. 2, i TEUF skal Kommissionen desuden gøre de nationale parlamenter opmærksomme på et sådant forslag og anvende den forudgående procedure vedrørende nærhedsprincippet (Protokol nr. 2, som er knyttet til traktaterne).

### TEKSTBOKS 3: ARTIKEL 352 I TEUF OG TRAKTAKÆNDRINGER

Domstolen har præciseret, at "da [artikel 352 i TEUF] er en del af et institutionelt system, der bygger på princippet om tildelte kompetencer, kan den ikke anvende som hjemmel for en udvidelse af [Unionens] kompetenceområde ud over den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori [Unionens] opgaver og virke fastlægges. [Artikel 358 i TEUF] kan under ingen omstændigheder anvende som hjemmel for fastsættelse af bestemmelser, der reelt har som konsekvens, at traktaten ændres, uden at den herfor foreskrevne fremgangsmåde følges"<sup>6</sup>. Der mindes om denne retspraksis i erklæring nr. 42, som er knyttet til

I modsætning til ved ændringer af traktaten om den europæiske stabilitetsmekanisme eller af EU-traktaterne kræver anvendelsen af artikel 352 i TEUF ikke en ratifikation fra alle nationale parlamenter. Alligevel kræves der ifølge nogle medlemsstaters forfatning<sup>7</sup> en forudgående godkendelse fra det nationale parlament, før medlemsstatens repræsentant kan stemme for et forslag i Rådet. I den forbindelse kunne de nødvendige nationale foranstaltninger i disse medlemsstater for at ændre traktaten om den europæiske stabilitetsmekanisme generelt vise sig ligeså krævende, som de skridt, der skal til for at anvende artikel 352 i TEUF. I andre medlemsstater kræves ingen national ratifikation.

### TEKSTBOKS 4: DE NATIONALE PARLAMENTERES ROLLE EFTER ARTIKEL 352 I TEUF

I Lissabondommen fastslog den tyske forfatningsdomstol, at Bundestag og Bundesrat skal give sit samtykke, før den tyske repræsentant i Rådet kan godkende vedtagelsen af en retsakt efter artikel 352 i TEUF<sup>8</sup>. Dette er også tilfældet for Det Forenede Kongerige, jf. 'European Union Act' fra 2011.

Med hensyn til artikel 352 i TEUF indeholder den polske samarbejdslov også særlige garantier, som den polske forfatningsdomstol tog med i betragtning i sin Lissabondom<sup>9</sup>.

Derimod fandt den tjekkiske og den franske forfatningsdomstol, at fleksibilitetsbestemmelsen var omfattet af det oprindelige ratifikationsinstrument<sup>10</sup>. Andre medlemsstater såsom Danmark, Sverige, Finland, Østrig og Spanien har alle indført bestemmelser – generelt og ikke specifikt for artikel 352 i TEUF – som giver de nationale parlamenter mulighed for at kræve, at ministrene drøfter deres holdning forud for Rådsmøder<sup>11</sup>.

- 
1. De forhenværende pendanter til artikel 352 i TEUF er artikel 235 i traktaten om Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF-traktaten) og artikel 308 i traktaten om Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten).
  2. Den konkrete artikel, der blev anvendt i dette tilfælde, var forgængeren til artikel 352 i TEUF, nemlig artikel 235 i traktaten om Det Europæiske Økonomiske Fællesskab.
  3. Sag C-370/12, Pringle, EU:C:2012:756, præmis 67.
  4. Ibid., præmis 64.
  5. Ibid., præmis 60.
  6. Udtalelse 2/94 af 28. marts 1996, EU:C:1996:140, nr. 30.
  7. Det er tilfældet i Tyskland. Se den tyske forfatningsdomstols dom af 30. juni 2009 om Lissabontraktaten, DE:BVerfG:2009:es2009 0630.2bve000208, præmis 417: "For så vidt som fleksibilitetsbestemmelsen i artikel 352 i TEUF tages i brug, kræver dette altid en retsakt som omhandlet i § 23.1, andet punktum, i forfatningen". Dette er blevet kodificeret i artikel 8 i "Integrationsverantwortungsgesetz" af 22. september 2009. I sådanne tilfælde kræves der i henhold til den tyske forfatning et flertal på to tredjedele i både Bundestag og Bundesrat.
  8. Se den tyske forfatningsdomstols dom af 30. juni 2009 om Lissabontraktaten, DE:BVerfG:2009:es2009 es20090630.2bve000208, præmis 417: "For så vidt som fleksibilitetsbestemmelsen i artikel 352 i TEUF tages i brug, kræver dette altid en retsakt som omhandlet i § 23.1, andet punktum, i Grundloven". Dette er blevet kodificeret i artikel 8 i "Integrationsverantwortungsgesetz" af 22. september 2009.
  9. I henhold til § 7 og 11 i den polske samarbejdslov skal ministerrådet først fremlægge lovgivningsforslagene for Sejm og Senatet, før der kan fastlægges en holdning, og det er obligatorisk at høre den kompetente myndighed i Sejm og Senatet. Jf. dom af 24. november 2010 – Ref. No. K 32/09, den engelske udgave findes i "Selected Rulings of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Law of the European Union (2003-2014)", Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa, 2014, præmis 237 (findes på [http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM\\_LI\\_EN\\_calosc.pdf](http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM_LI_EN_calosc.pdf)).
  10. P. Kiiver, "German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures", (2009) 10 den tyske statstidende, 1287-1296, s. 1296.
  11. Ibid., s. 1295; § 8 i Spaniens Lov 8/1994 af 19. maj om retningslinjer for det blandede udvalg over for Den Europæiske Union som ændret ved artikel 2 i Lov 38/2010 af 20. december.

TABEL 1: ARTIKEL 352 I TEUF OG MILEPÆLE I ØMU'ENS HISTORIE

	Milepæle	Retsgrundlag
1971	Rådet vedtager beslutning 71/142/EØF, hvorved der indføres en mulighed for gensidig bistand i form af bilaterale lån i tilfælde af betalingsbalancekriser.	Tidligere artikel 108 i EØF-traktaten (i dag artikel 142 i TEUF)
1973	Ved Rådets forordning (EØF) nr. 907/73 oprettes en <b>europæisk fond for monetært samarbejde</b> med henblik på at støtte 'valutaslangen'. Medlemsstaterne indskyder midler for at oprette en pulje, der kan anvendes til stabilisering af vekselkurser og betalingsbalancestøtte. Den monetære regningsenhed fastlægges på grundlag af værdien af en bestemt vægtmængde fint guld. Den europæiske fond for monetært samarbejde ophæves med euroens indførelse i 1999.	Tidligere artikel 235 i EØF-traktaten (i dag artikel 352 i TEUF)
1975	Som følge af oliekrisen i 1973 og den forringede betalingsbalance i flere medlemsstater viser den samlede udlånsvolumen sig at være utilstrækkelig, samtidig med at proceduren for bilateral bistand er for tidskrævende til at udgøre et effektivt middel i krisesituationer. Rådet vedtager derfor forordning (EØF) nr. 397/75 <b>om fællesskabslån</b> med udgangspunkt i fleksibilitetsbestemmelsen. Fællesskabet får derved mulighed for at tilvejebringe midler på op til 3 mia. USD fra tredjelande, banker eller direkte på kapitalmarkederne ved at udstede lån med en løbetid på mindst 5 år til fordel for medlemsstaterne. Fællesskabets rolle begrænses i den forbindelse til at organisere midlerne og lede forhandlingerne, mens sikkerheden stadig garanteres af medlemsstaterne og ikke over Fællesskabets budget.	Tidligere artikel 235 i EØF-traktaten (i dag artikel 352 i TEUF)
1978	<b>Rådets forordning (EØF) nr. 3181/78 af 18. december 1978 om det europæiske monetære system.</b> Ved denne forordning bemyndiges den europæiske fond for monetært samarbejde til at modtage valutareserver fra medlemsstaternes pengepolitiske myndigheder og til at udstede ECU imod disse reserver. Den nye regningsenhed kaldet ECU introduceres med Rådets forordning (EØF) nr. 3180/78 om ændring af værdien af den regningsenhed, som anvendes af den europæiske fond for monetært samarbejde på grundlag af bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 907/73. Allerede i <b>Det Europæiske Råds resolution af 5. december 1978 om oprettelse af det europæiske monetære system</b> og relaterede spørgsmål henvises der til ECU som et centralt element af det europæiske monetære system.	Tidligere artikel 235 i EØF-traktaten (i dag artikel 352 i TEUF)
1981	Ved <b>Rådets forordning (EØF) nr. 682/81</b> om tilpasning af mekanismen med fællesskabslån bestemt til støtte af medlemsstaternes betalingsbalancer ændres de faciliteter, der var blevet oprettet i 1975. Kommissionen bemyndiges til at optage lån på vegne af EØF, hvorved Fællesskabet kan holdes ansvarligt over for långiverne.	Tidligere artikel 235 i EØF-traktaten (i dag artikel 352 i TEUF)
1988	Rådet beslutter at lægge de mekanismer for gensidig bistand, som eksisterede i 1971, sammen med de lånesystemer inden for rammerne af Fællesskabet, der blev oprettet i 1975, ved vedtagelsen af <b>forordning (EØF) nr. 1969/88 om indførelse af en enhedsmechanisme for mellemfristet betalingsbalancestøtte til medlemsstaterne.</b> Med et budget på op til 16 mia. ECU er Rådet i stand til at yde betalingsbalancelån til medlemsstaterne.	Tidligere artikel 235 i EØF-traktaten (i dag artikel 352 i TEUF)  Tidligere artikel 108 i EØF-traktaten (i dag artikel 143 i TEUF)

Milepæle	Retsgrundlag
<p>2002 Den facilitet, der blev oprettet i 1988, reformeres ved Rådets forordning (EF) nr. 332/2002 om indførelse af en mekanisme for mellemfristet betalingsbalancestøtte til medlemsstaterne. Med denne forordning, som stadig er i kraft og anvendes for lande, der ikke har euroen som valuta, sørger Rådet for den endelige oprettelse af en reel låneordning inden for rammerne af Fællesskabet – i dag EU. Denne facilitet begrænses i første omgang til 12 mia. EUR, men beløbet hæves sidenhen til 25 mia. EUR i 2008 og 50 mia. EUR i 2009.</p>	<p>Tidligere artikel 308 i EF-traktaten (i dag artikel 352 i TEUF)</p>
<p>2012 Kommissionen fremsætter et forslag om at bringe den finansielle bistand til medlemsstater uden for euroområdet på linje med de nye bistandsinstrumenter, der blev indført i forbindelse med finanskrisen, dvs. den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (EFSF), den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme (EFSM) og den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM). Dette vil styrke den økonomiske styring og den økonomiske og budgetmæssige samordning samt effektivisere beslutningsprocessen ved at forenkle proceduren for aktivering af mekanismerne. EU-lovgiverne har dog endnu ikke vedtaget forslaget.</p>	<p>Artikel 352 TEUF</p>
<p>2012 I Pringle-sagen behandler Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt artikel 352 i TEUF giver Den Europæiske Union tilstrækkelig bemyndigelse til at vedtage et system svarende til ESM.</p>	