



## VOLTOOIING VAN DE EUROPESE ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE

De bijdrage van de Commissie aan de Leidersagenda

#FutureofEurope #EURoad2Sibiu

### DE ROL VAN DE 'FLEXIBILITEITSCLAUSULE': ARTIKEL 352

De zogenaamde "flexibiliteitsclausule" (zie kader 1) vervat in artikel 352 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)<sup>1</sup> heeft een centrale rol gespeeld in de geschiedenis van de economische en monetaire unie.

#### De economische en monetaire unie: een korte rechtsgeschiedenis

1957	Ondertekening van de Verdragen van Rome tot instelling van een Europese Economische Gemeenschap op basis van een eengemaakte markt	1988	De staatshoofden en regeringsleiders richten een commissie op om de economische en monetaire unie te bestuderen onder voorzitterschap van de voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors
1969	De staatshoofden en regeringsleiders bepalen dat de economische en monetaire unie een doelstelling is van de Europese integratie	1989	In het rapport Delors over de economische en monetaire unie wordt voorgesteld de invoering van de economische en monetaire unie in drie fasen te versterken
1970	De Werner Group - een werkgroep onder voorzitterschap van de Luxemburgse minister-president Pierre Werner - legt haar eindverslag voor over de voltooiing van de volledige economische en monetaire unie over tien jaar via geleidelijke stappen	1989	De staatshoofden en regeringsleiders besluiten de eerste fase van de economische en monetaire unie van start te laten gaan met een volledige liberalisering van het kapitaalverkeer op 1 juli 1990.
1971	De (toenmalige zes) lidstaten stemmen in met de geleidelijke invoering van de economische en monetaire unie, met inbegrip van kleinere muntfluctuatiemarges	1992	Het Verdrag van Maastricht voorziet in de geleidelijke invoering van de euro als eenheidsmunt van de lidstaten en het voeren van een gemeenschappelijk monetair beleid via de Europese Centrale Bank
1972	Creatie van het "slang in de tunnel"-mechanisme door de zes lidstaten: een mechanisme om het zweven van munten tegenover de dollar te beheren	1999	Start van de euro en overdracht van de exclusieve bevoegdheid voor het monetair beleid aan de Europese Centrale Bank
1979	instelling van het Europees Monetair Stelsel op basis van het concept van vaste, maar aanpasbare wisselkoersen ten opzichte van de Europese munteenheid	2002	De euro komt in omloop

Het verloop van de rechtsgeschiedenis van de economische en monetaire unie en het gebruik van artikel 352 VWEU gaan hand in hand (tabel 1).

Het beheer van de vroege betalingsbalansvoorzieningen, de instelling van het Europees Fonds voor monetaire samenwerking en de Europese munteenheid waren alle gebaseerd op de flexibiliteitsclausule.<sup>2</sup>

Ook al is de geschiedenis van het Europees Stabiliteitsmechanisme terug te voeren op een internationaal verdrag tussen de leden van de eurozone, de instelling ervan hangt samen met artikel 352 VWEU.

Dit werd duidelijk toen het Europees Hof van Justitie in de beroemde zaak "Pringle" uitspraak deed over de wettigheid van het Europees Stabiliteitsmechanisme.

Het heeft de mogelijkheid overwogen dat artikel 352 VWEU de EU de nodige bevoegdheden zou kunnen verlenen om een permanent mechanisme in te stellen dat financiële steun mogelijk maakt aan leden van de eurozone die onder druk staan - ook al werd het gebruik van de flexibiliteitsclausule in plaats van een internationaal verdrag tussen de lidstaten door het Hof niet verplicht geacht.<sup>3</sup>

Niettemin werd het huidige artikel 352 VWEU reeds gebruikt voor de instelling van het betalingsbalansmechanisme: een leningsfaciliteit die is ingesteld om bijstand te verlenen aan lidstaten die betalingsbalansmoeilijkheden ondervinden. Uit dit gebruik van artikel 352 VWEU in de context van het nemen van de eerste stappen van de economische en monetaire unie blijkt dat er reeds overeenstemming bestond over het feit dat artikel 352 VWEU kon worden gebruikt om vergelijkbare instrumenten in te stellen.

## KADER 1: WAT IS DE "FLEXIBILITEITSCLAUSULE"?

De flexibiliteitsclausule werd door de vaders van de Verdragen opgenomen in het besef dat het onmogelijk zou zijn om te voorzien in alle onvoorziene omstandigheden die zich tijdens het integratieproces konden voordoen. Zij stelt de EU in staat op te treden op gebieden waar de EU-bevoegdheden niet uitdrukkelijk zijn toegekend in de Verdragen, maar noodzakelijk zijn om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken. Daarmee is zij een middel om zich aan nieuwe uitdagingen aan te passen.

De vroegere flexibiliteitsclausule - opgenomen in ex artikel 235 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG-Verdrag) en ex artikel 308 van het Verdrag tot oprichting van de Europese

Gemeenschap (EG-Verdrag) - werd in het Verdrag van Lissabon in artikel 352 VWEU behouden ondanks verruiming van de bevoegdheden van de EU.

Toepassing ervan vereist unanimiteit in de Raad en, sinds de hervorming van Lissabon, ook de instemming van het Europees Parlement. De Commissie is verplicht de aandacht van de nationale parlementen te vestigen op het gebruik van deze rechtsgrondslag. De procedure voor ex ante subsidiariteitsevaluatie is van toepassing op alle wetgevingsvoorstellen.

De toepassing van de clausule was bijzonder zichtbaar in de geschiedenis van het Europees Monetair Stelsel.

Een soortgelijke redenering zou dan ook kunnen worden gevolgd om de economische en monetaire unie tot de volgende logische stap te brengen: een Europees Monetair Fonds binnen het kader van de Verdragen, tot stand gebracht door omzetting van het huidige Europees Stabiliteitsmechanisme in EU-recht.

De integratie van het Europees Stabiliteitsmechanisme in het uniale kader kan dus gebeuren via een verordening op basis van artikel 352 VWEU. Om een naadloze voortzetting van de activiteiten te waarborgen, zouden de lidstaten overeenkomen dat het kapitaal van het Europees Stabiliteitsmechanisme aan het Europees Monetair Fonds wordt toegekend - via individuele toezeggingen of een vereenvoudigde multilaterale handeling. Een beroep op artikel 352 VWEU is echter aan verschillende voorwaarden verbonden.

Zoals het Europees Hof van Justitie reeds heeft vastgesteld in zijn arrest "Pringle",<sup>4</sup> bestaat er in de Verdragen geen specifieke rechtsgrondslag voor de instelling van een mechanisme als het Europees Stabiliteitsmechanisme. Bovendien stelde het Hof vast dat het Europees Stabiliteitsmechanisme deel uitmaakte van het economisch beleid.<sup>5</sup> Aangezien dit volgens artikel 3, lid 4 VEU een doelstelling van de Europese Unie is, past de instelling van een Europees Monetair Fonds op basis van het Europees Stabiliteitsmechanisme binnen het kader van het in de Verdragen omschreven beleid. De noodzaak om een orgaan als het Europees Stabiliteitsmechanisme te hebben, is gebaseerd op feitelijke elementen en wordt bevestigd door artikel 136, lid 3 VWEU alsmede door de tweede overweging van het Verdrag betreffende het Europees Stabiliteitsmechanisme. Volgens beide bepalingen wordt het huidige Europese Stabiliteitsmechanisme geactiveerd 'indien dat **onontbeerlijk** is om de stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen'.

## KADER 2: WAT ARTIKEL 352 VWEU ZEGT

1. Indien een optreden van de Unie **in het kader van de beleidsgebieden van de Verdragen nodig blijkt** om een van de **doelstellingen van de Verdragen** te verwezenlijken **zonder dat deze Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien**, stelt de Raad, op voorstel van de Commissie en na goedkeuring door het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen passende bepalingen vast. Wanneer de bepalingen door de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld, besluit hij eveneens met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na goedkeuring van het Europees Parlement.
2. In het kader van de in artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde procedure voor toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel **vestigt de Commissie de aandacht van de nationale parlementen** op de voorstellen die op het onderhavige artikel worden gebaseerd.
3. De op het onderhavige artikel gebaseerde maatregelen mogen in gevallen waarin de Verdragen zulks uitsluiten geen harmonisatie van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inhouden.

Een verordening op basis van artikel 352 VWEU betekent niet dat de procedure voor de herziening van die Verdragen wordt omzeild. Zoals onderbouwd door artikel 136, lid 3, VWEU worden bij de integratie van het Europees Stabiliteitsmechanisme in het EU-recht de bevoegdheden van de Unie niet verruimd, maar wordt veeleer een leemte in haar specifieke bevoegdheden opgevuld zonder haar doelstellingen, functies en activiteiten uit te breiden.

Wat de procedure betreft vereist artikel 352 VWEU een voorstel van de Commissie dat volgens een bijzondere wetgevingsprocedure wordt behandeld: eenparigheid van stemmen in de Raad (van alle lidstaten, in beginsel inclusief de lidstaten die de euro niet als munt hebben), en instemming van het Europees Parlement. Op grond van artikel 352, tweede alinea, VWEU zou de Commissie de aandacht van de nationale parlementen op een dergelijk voorstel moeten vestigen en zou de procedure voor ex ante subsidiariteitsevaluatie (Protocol nr. 2 bij de Verdragen) van toepassing zijn.

### KADER 3: ARTIKEL 352 VWEU EN VERDRAGSWIJZIGING

Het Europees Hof van Justitie heeft duidelijk gemaakt dat artikel 352 VWEU, 'als bestanddeel van een op het beginsel van bevoegdheidstoedeling berustend institutioneel bestel, geen grondslag kan zijn voor een uitbreiding van het competentiegebied van de [Unie] tot buiten het algemene kader dat gevormd wordt door het geheel van de bepalingen van de Verdragen, en in het bijzonder die waarin de taken en het optreden van de [Unie] worden omschreven. Artikel [352, VWEU] kan in geen geval als grondslag dienen voor de vaststelling van bepalingen die, wat de gevolgen ervan betreft, in wezen neerkomen op een Verdragswijziging buiten de daartoe in het Verdrag voorziene procedure om'.<sup>6</sup> Deze jurisprudentie wordt aangehaald in verklaring nr. 42 bij de Verdragen.

In tegenstelling tot een wijziging van het Verdrag betreffende het Europees Stabiliteitsmechanisme of een herziening van een verdrag vereist het gebruik van artikel 352 VWEU geen ratificatie door alle nationale parlementen. Niettemin is op grond van sommige grondwettelijke bepalingen van een aantal lidstaten<sup>7</sup> een ja-stem van de vertegenwoordiger van die lidstaat in de Raad onderworpen aan voorafgaande goedkeuring door het parlement. In dat opzicht zouden voor die lidstaten de nationale stappen die nodig zijn om het Verdrag betreffende het Europees Stabiliteitsmechanisme te wijzigen, even veeleisend kunnen zijn als die welke worden opgelegd voor het gebruik van artikel 352 VWEU in het algemeen. Voor andere lidstaten is nationale ratificatie niet verplicht.

### KADER 4: DE ROL VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN IN ARTIKEL 352 VWEU

Het Duits grondwettelijke hof oordeelde in zijn Lissabonarrest dat de formele instemming van de Duitse Bundestag en Bundesrat vereist was voordat de Duitse vertegenwoordiger in de Raad zijn goedkeuring kon geven aan een op grond van artikel 352 VWEU vast te stellen handeling.<sup>8</sup> Dit zou ook het geval zijn met het VK op grond van de European Union Act van 2011.

Wat artikel 352 VWEU betreft voorziet de Poolse Samenwerkingswet ook in specifieke garanties, zoals door het Pools grondwettelijk hof in zijn Lissabonarrest werd geoordeeld.<sup>9</sup>

Het Tsjechisch grondwettelijk hof en het Frans grondwettelijk hof hebben de flexibiliteitsclausule daarentegen geïnterpreteerd zoals in het oorspronkelijke ratificatie-instrument.<sup>10</sup> In andere lidstaten, zoals Denemarken, Zweden, Finland, Oostenrijk of Spanje, bestaan - in het algemeen en niet specifiek voor artikel 352 VWEU - bepalingen

op grond waarvan hun parlementen de ministers kunnen verplichten hun standpunt vóór de Raadszittingen te bespreken.<sup>11</sup>

- 
1. De vroegere equivalenten van artikel 352 VWEU zijn te vinden in artikel 235 van het Verdrag betreffende de Europese Economische Gemeenschap (EEG-Verdrag) en artikel 308 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag).
  2. Het artikel dat in dit geval feitelijk werd gebruikt, was de voorloper van artikel 352 VWEU, dat wil zeggen artikel 235 van het Verdrag betreffende de Europese Economische Gemeenschap.
  3. Zaak C-370/12, Pringle, EU: C: 2012:756, punt 67.
  4. Ibidem, punt 64.
  5. Ibidem, punt 60.
  6. Advies 2/94 van 28 maart 1996, EU: C: 1996:140, punt 30.
  7. Dit is de situatie in Duitsland. Zie het arrest van het Duits grondwettelijk hof van 30 juni 2009 over het Verdrag van Lissabon, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, punt 417: "Voor zover gebruik wordt gemaakt van de flexibiliteitsclausule van artikel 352 VWEU, vereist dit altijd een wet in de zin van artikel 23. 1, tweede zin, van de Grondwet". Dit is gecodificeerd in artikel 8 van de *Integrationsverantwortungsgesetz* van 22 september 2009. Voor dergelijke gevallen vereist de Duitse grondwet een twee derde meerderheid in zowel de Bundestag als de Bundesrat.
  8. Zie het arrest van het Duits grondwettelijk hof van 30 juni 2009 over het Verdrag van Lissabon, DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208, punt 417: "Voor zover gebruik wordt gemaakt van de flexibiliteitsclausule van artikel 352 VWEU, vereist dit altijd een wet in de zin van artikel 23. 1, tweede zin, van de Grondwet". Dit is gecodificeerd in artikel 8 van de *Integrationsverantwortungsgesetz* van 22 september 2009.
  9. Volgens de artikelen 7 en 11 van de Poolse Samenwerkingswet moet de Raad van Ministers de ontwerp wetten voorleggen aan de Sejm en de Senaat voordat het standpunt wordt aangenomen en moet overleg worden gepleegd met de passende autoriteit in de Sejm en de Senaat. Zie het arrest van 24 november 2010 - Ref. nr. K 32/09, Engelse versie beschikbaar in 'Selected Rulings of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Law of the European Union (2003-2014)', Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warschau, 2014, punt 237 (beschikbaar op [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 German Law Journal, 1287-1296, punt 1296.
  11. Ibidem, punt 1295; artikel 8 van de Spaanse Wet 8/1994 van 19 mei 1994 tot regeling van het Gemengd Comité voor de Europese Unie, zoals toegevoegd bij artikel 2 van Wet 38/2010 van 20 december 2010.

TABEL 1: ARTIKEL 352 VWEU EN DE MIJLPALLEN IN DE GESCHIEDENIS VAN DE EMU

Mijlpalen	Rechtsgrondslagen	
1971	De Raad heeft Beschikking 71/142/EEG vastgesteld waarbij hij de mogelijkheid van wederzijdse bijstand in de vorm van bilaterale leningen voor crisissituaties met betrekking tot de betalingsbalans heeft geactiveerd.	Ex artikel 108 EEG-Verdrag (huidig artikel 142 VWEU)
1973	Bij Verordening (EEG) nr. 907/73 van de Raad is een <b>Europees Fonds voor monetaire samenwerking</b> ingesteld om de werking van het 'slang'mechanisme te ondersteunen. De lidstaten zouden reserves deponeren om een pool van middelen te vormen om de wisselkoersen te stabiliseren en betalingsbalanssteun te financieren. De waarde van de rekeneenheid werd bepaald op basis van de waarde van een bepaald gewicht fijn goud. De activiteiten van het Europees Fonds voor monetaire samenwerking werden in 1999 stopgezet met de invoering van de euro.	Ex artikel 235 EEG-Verdrag (huidig artikel 352 VWEU)
1975	De oliecrisis van 1973 en de betalingsbalansmoeilijkheden waarmee verscheidene lidstaten te kampen hadden, hebben ertoe geleid dat het kredietvolume ontoereikend was en de procedure voor bilaterale bijstand te tijdrovend om een doeltreffende oplossing te bieden voor crisissituaties. De Raad heeft aldus <b>Verordening (EEG) nr. 397/75 betreffende communautaire leningen</b> vastgesteld op basis van de flexibiliteitsclausule. Als gevolg daarvan was de Gemeenschap gemachtigd om middelen tot 3 miljard dollar bij derde landen, banken of rechtstreeks op de kapitaalmarkten aan te trekken door leningen met een looptijd van ten minste vijf jaar uit te geven en deze ter beschikking van de lidstaten te stellen. De rol van de Gemeenschap was in dat geval beperkt tot het organiseren van de middelen en het voeren van onderhandelingen, maar de lidstaten, niet de Gemeenschap waren verantwoordelijk voor de garantie.	Ex artikel 235 EEG-Verdrag (huidig artikel 352 VWEU)
1978	<b>Verordening (EEG) nr. 3181/78 van de Raad met betrekking tot het Europees monetair stelsel.</b> Bij deze verordening werd het Europees Fonds voor monetaire samenwerking gemachtigd monetaire reserves van de monetaire autoriteiten van de lidstaten te ontvangen en ECU's uit te geven voor deze activa. De mandmunt, de zogenaamde ECU, was eerder vormgegeven in Verordening (EEG) nr. 3180/78 van de Raad tot wijziging van de waarde van de rekeneenheid die wordt gebruikt door het Europees Fonds voor monetaire samenwerking op basis van de bepalingen vastgesteld in Verordening (EEG) nr. 907/73 van de Raad. Oorspronkelijk werd in de <b>resolutie van de Europese Raad van 5 december 1978 over de instelling van het Europees Monetair Stelsel en aanverwante zaken</b> de ECU reeds een centraal element van het Europees Monetair Stelsel genoemd.	Ex artikel 235 EEG-Verdrag (huidig artikel 352 VWEU)
1981	De in 1975 ingestelde faciliteiten zijn hervormd bij Verordening (EEG) nr. 682/81 van de Raad tot wijziging van het mechanisme van de communautaire leningen ter ondersteuning van de betalingsbalansen van de lidstaten. Via deze verordening had de Commissie nu het recht de leningen namens de EEG te sluiten, waardoor de Gemeenschap zelf aansprakelijk kon worden gesteld tegenover de kredietverleners.	Ex artikel 235 EEG-Verdrag (huidig artikel 352 VWEU)
1988	De Raad koos ervoor het mechanisme voor wederzijdse bijstand dat in 1971 bestond samen te voegen met het systeem van communautaire leningen dat in 1975 was ingesteld via de vaststelling van <b>Verordening (EEG) nr. 1969/88 van de Raad van 24 juni 1988 houdende instelling van een geïntegreerd mechanisme voor financiële ondersteuning op middellange termijn van de betalingsbalansen van de lidstaten.</b> Met een budget van niet meer dan 16 miljard ECU kon de Raad lidstaten betalingsbalansleningen verstrekken.	Ex artikel 235 EEG-Verdrag (huidig artikel 352 VWEU) Ex artikel 108 EEG-Verdrag (huidig artikel 143 VWEU)

Mijlpalen	Rechtsgrondslagen	
2002	De in 1988 ingestelde faciliteit werd hervormd bij Verordening (EG) nr. 332/2002 van de Raad houdende instelling van een mechanisme voor financiële ondersteuning op middellange termijn van de betalingsbalansen van de lidstaten. Met deze verordening, die nog steeds van kracht is en van toepassing is op landen waarvan de munteenheid niet de euro is, heeft de Raad de instelling van een stelsel voor kredietopneming van de Gemeenschap - nu de EU - voltooid. Aanvankelijk ging het bij deze faciliteit om een volume van 12 miljard €, dat vervolgens in 2008 werd verhoogd tot 25 miljard € en in 2009 tot 50 miljard €.	Ex artikel 308 EG-Verdrag (huidig artikel 352 VWEU)
2012	De Commissie heeft een voorstel gedaan om de financiële bijstand aan niet-eurolidstaten in lijn te brengen met de nieuwe bijstandsinstrumenten die in de context van de financiële crises zijn gecreëerd, zoals de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF), het Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM) en het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Dit zou een versterking van de economische governance en de versterking van de economische en budgettaire coördinatie mogelijk maken, alsook de efficiëntie van de besluitvorming verhogen via een vereenvoudiging van de procedure voor de activering ervan. Dit voorstel is echter nog niet door de wetgever aangenomen.	Artikel 352 VWEU
2012	Het Hof heeft in de zaak "Pringle" de mogelijkheid overwogen dat artikel 352 VWEU de Europese Unie voldoende bevoegdheden zou kunnen verlenen om een met het ESM vergelijkbaar systeem in te voeren.	