



## **Hof van Justitie geeft groen licht voor Europees stabiliteitsmechanisme (ESM)**

*Het Unierecht verzet zich er niet tegen dat de lidstaten die de euro als munt hebben het verdrag tot instelling van het ESM sluiten en ratificeren*

De Europese Raad heeft op 25 maart 2011 besluit 2011/199<sup>1</sup> vastgesteld, waarbij aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) een nieuwe bepaling wordt toegevoegd<sup>2</sup>, op grond waarvan de lidstaten die de euro als munt hebben een stabiliteitsmechanisme kunnen instellen dat geactiveerd wordt indien dat onontbeerlijk is om de stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen. De verlening van financiële steun, indien vereist, uit hoofde van het mechanisme zal volgens deze bepaling voorts aan stringente voorwaarden gebonden zijn. Deze verdragswijziging zou op 1 januari 2013 in werking moeten treden, onder voorbehoud dat zij door de lidstaten volgens hun grondwettelijke bepalingen is aangenomen.

De staten van de eurozone<sup>3</sup> hebben vervolgens op 2 februari 2012 het Verdrag tot instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM), dat rechtspersoonlijkheid heeft, gesloten. Het doel ervan is het vrijmaken van middelen en het verstrekken van stabiliteitssteun, onder stringente voorwaarden die passend zijn voor het gekozen financiële-bijstandinstrument, ten gunste van ESM-leden die te maken hebben met of worden bedreigd door ernstige financieringsproblemen. Deze steun kan alleen worden verleend indien zulks onontbeerlijk is om de financiële stabiliteit van de eurozone in haar geheel en van de lidstaten ervan te vrijwaren. Daartoe wordt het ESM gemachtigd middelen te verwerven door financiële instrumenten uit te geven, dan wel door financiële of andere overeenkomsten of regelingen aan te gaan met ESM-leden, financiële instellingen of andere derden. De maximale leningcapaciteit is aanvankelijk vastgesteld op 500 miljard EUR. De stringente voorwaarden die aan alle steun moeten worden verbonden, kunnen gaan van een macro-economisch aanpassingsprogramma tot de voortdurende inachtneming van vooraf vastgestelde voorwaarden om voor stabiliteitssteun in aanmerking te komen.

Voor de Ierse rechterlijke instanties voert de heer Pringle, Iers parlamentslid, aan dat de wijziging van het VWEU bij een besluit van de Raad – en dus middels de vereenvoudigde herzieningsprocedure – onwettig is. Deze wijziging brengt immers een wijziging van de bevoegdheden van de Unie mee en is onverenigbaar met bepalingen van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest<sup>4</sup>, betreffende de Economische en Monetaire Unie, alsmede met de algemene beginselen van het recht van de Unie. Voorts betoogt Pringle dat Ierland, door het ESM-verdrag te ratificeren, goed te keuren of te aanvaarden, verplichtingen op zich zou nemen die onverenigbaar zijn met die Verdragen.

Daarop heeft de Supreme Court (Ierland) besloten het Hof van Justitie vragen voor te leggen over de geldigheid van besluit 2011/199 van de Europese Raad en over de verenigbaarheid van het

<sup>1</sup> Besluit 2011/199/EU van de Europese Raad van 25 maart 2011 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 (PB L 91, blz. 1).

<sup>2</sup> Het nieuwe lid 3 van artikel 136 VWEU.

<sup>3</sup> België, Duitsland, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Cyprus, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije en Finland.

<sup>4</sup> Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en VWEU.

ESM met het Unierecht. Om de onzekerheid die in deze vragen naar voren komt, zo snel mogelijk weg te nemen, heeft de president van het Hof het verzoek van de Supreme Court ingewilligd om de onderhavige zaak, die bij het Hof is ingekomen op 3 augustus 2012, te behandelen volgens de versnelde procedure.<sup>5</sup> Daar het Hof van oordeel is dat deze zaak van uitzonderlijk belang is, heeft het bovendien besloten deze te behandelen in voltallige zitting, bestaande uit alle 27 rechters. Advocaat-generaal J. Kokott heeft op 26 oktober 2012 haar standpuntbepaling voorgedragen.

In zijn arrest van heden, **stelt het Hof vast dat bij zijn onderzoek niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van besluit 2011/199 kunnen aantasten.**

**Bovendien stelt het Hof vast dat de bepalingen van het VEU en het VWEU alsmede het algemene beginsel van effectieve rechterlijke bescherming zich niet verzetten tegen de sluiting en de ratificatie van het ESM-verdrag.**

**Voorts is voor het recht van een lidstaat om dat verdrag te sluiten en te ratificeren niet vereist dat besluit 2011/199 in werking is getreden.**

#### *Besluit 2011/199*

Bij besluit 2011/199 heeft de Raad gebruikgemaakt van **de mogelijkheid om het VWEU te wijzigen middels een vereenvoudigde herzieningsprocedure** (dat wil zeggen zonder bijeenroeping van een Conventie die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, van de staatshoofden of regeringsleiders van de lidstaten, van het Europees Parlement en van de Commissie). Deze procedure **is alleen van toepassing op het beleid en intern optreden van de Unie (derde deel van het VWEU) en kan geen uitbreiding van de door de Verdragen aan de Unie toegedeelde bevoegdheden inhouden.**

Volgens het Hof **betreft de betwiste wijziging** – zowel qua vorm als qua inhoud – **het beleid en intern optreden van de Unie, zodat is voldaan aan de eerste van deze voorwaarden.**

Ten eerste maakt de litigieuze wijziging immers geen inbreuk op de **exclusieve bevoegdheid die aan de Unie is toegekend** (eerste deel van het VWEU) **op het gebied van het monetair beleid** voor de lidstaten die de euro als munt hebben.

Terwijl het hoofddoel van het monetair beleid van de Unie de handhaving van de prijsstabiliteit is, wordt met dit mechanisme duidelijk een ander doel nagestreefd, te weten de stabiliteit van de eurozone in haar geheel. Het enkele feit dat deze maatregel van economisch beleid indirecte gevolgen voor de stabiliteit van de euro kan hebben, rechtvaardigt niet dat deze gelijk wordt gesteld met een maatregel van monetair beleid. Bovendien vallen de middelen die zijn voorzien om het met het ESM nagestreefde doel – verlening van financiële bijstand aan een lidstaat te verzekeren – te bereiken, vanzelfsprekend niet onder het monetair beleid.

Het ESM vormt veeleer een aanvulling op het nieuwe regelingskader ter versterking van de economische governance van de Unie. Met dit kader wordt een nauwere coördinatie en een nauwer toezicht op het economisch en het begrotingsbeleid van de lidstaten ingesteld en wordt beoogd de macro-economische stabiliteit en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. Terwijl dit kader preventief van aard is, voor zover het erop gericht is het risico van een staatsschuldencrisis zo veel mogelijk te verkleinen, wordt met de instelling van het stabiliteitsmechanisme de beheersing van financiële crises beoogd die zich, ondanks eventueel preventief optreden, niettemin zouden kunnen voordoen. **Het ESM valt, bijgevolg, binnen het gebied van het economisch beleid.**

Ten tweede maakt de litigieuze wijziging evenmin inbreuk op de **aan de Unie toegedeelde bevoegdheid** (eerste deel van het VWEU) **op het gebied van de coördinatie van het economisch beleid** van de lidstaten.

---

<sup>5</sup> Beschikking van de president van het Hof van 4 oktober 2012.

Daar de bepalingen van het VEU en het VWEU de Unie geen specifieke bevoegdheid verlenen voor de instelling van een stabiliteitsmechanisme zoals dat wat bij besluit 2011/199 is voorzien, zijn de lidstaten die de euro als munt hebben immers bevoegd om onderling een overeenkomst over de instelling van een stabiliteitsmechanisme te sluiten. Bovendien wordt met de stringente voorwaarden die krachtens de litigieuze wijziging van het VWEU aan de verlening van financiële bijstand door het stabiliteitsmechanisme worden verbonden, beoogd te verzekeren dat dit mechanisme, in de werking ervan, het recht van de Unie zal eerbiedigen, daaronder begrepen de maatregelen die de Unie in het kader van de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten heeft genomen.

**Ook aan de tweede voorwaarde** om gebruik te kunnen maken van de vereenvoudigde herzieningsprocedure, te weten dat de wijziging van het VWEU geen uitbreiding van de door de Verdragen aan de Unie toegedeelde bevoegdheden inhoudt, **is voldaan**.

De litigieuze wijziging creëert immers geen rechtsgrondslag om de Unie tot een optreden in staat te stellen dat voordien niet mogelijk was. Ook al maakt het ESM gebruik van de instellingen van de Unie, met name van de Commissie en de ECB, deze omstandigheid kan hoe dan ook geen afbreuk doen aan de geldigheid van besluit 2011/199, dat zelf enkel voorziet in de instelling van een stabiliteitsmechanisme door de lidstaten en zwijgt over enige eventuele rol van de instellingen van de Unie in dat kader.

### *ESM-verdrag*

Het Hof onderzoekt of een aantal bepalingen van het VEU en het VWEU alsmede het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming zich ertegen verzetten dat de lidstaten die de euro als munt hebben een overeenkomst als het ESM-verdrag sluiten, **en geeft een ontkennend antwoord op deze vraag**. Meer in het bijzonder gaat het om de bepalingen van het VWEU betreffende de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van het monetair beleid<sup>6</sup> en om een internationale overeenkomst te sluiten<sup>7</sup>, vervolgens om de bepalingen van het VWEU betreffende het economisch beleid van de Unie<sup>8</sup> en ten slotte om de bepalingen van het VEU die de lidstaten tot loyale samenwerking verplichten<sup>9</sup>, op grond waarvan iedere instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld<sup>10</sup>.

Met betrekking tot **de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van het monetair beleid** voor de lidstaten die de euro als munt hebben<sup>11</sup>, herhaalt het Hof dat dit beleid de handhaving van de prijsstabiliteit tot doel heeft. De activiteiten van het ESM behoren niet tot dat beleid.

Het ESM heeft immers niet tot doel de prijsstabiliteit te handhaven, maar beoogt te voldoen aan de financieringsbehoeften van de ESM-leden. Daartoe kan het ESM niet de belangrijkste rentetarieven voor de eurozone vaststellen en evenmin overgaan tot de emissie van euro's: de bijstand die het verleent moet volledig worden gefinancierd door volgestort kapitaal of door de uitgifte van financiële instrumenten. Gesteld al dat de activiteiten van het ESM van invloed zouden kunnen zijn op het inflatieniveau, dan zal een dergelijke invloed slechts het indirecte gevolg van de getroffen maatregelen van economisch beleid zijn.

Aangaande **de exclusieve bevoegdheid van de Unie om een internationale overeenkomst te sluiten** wanneer deze sluiting gevolgen kan hebben voor gemeenschappelijke regels of de strekking daarvan kan wijzigen<sup>12</sup>, stelt het Hof vast dat geen van de in deze context aangevoerde argumenten een aanwijzing vormt dat een overeenkomst als het ESM dergelijke gevolgen zou hebben.

<sup>6</sup> Artikelen 3, lid 1, sub c, VWEU en 127 VWEU.

<sup>7</sup> Artikel 3, lid 2, VWEU.

<sup>8</sup> Artikelen 2, lid 3, VWEU, 119 VWEU tot en met 123 VWEU, 125 VWEU en 126 VWEU.

<sup>9</sup> Artikel 4, lid 3, VEU.

<sup>10</sup> Artikel 13 VEU.

<sup>11</sup> Artikelen 3, lid 1, sub c, VWEU en 127 VWEU.

<sup>12</sup> Artikel 3, lid 2, VWEU.

Wat betreft **de bevoegdheid van de Unie om het economisch beleid te coördineren**<sup>13</sup>, herhaalt het Hof dat de lidstaten bevoegd zijn om onderling een overeenkomst tot instelling van een stabiliteitsmechanisme zoals het ESM-verdrag te sluiten, mits de door de overeenkomstsluitende lidstaten in het kader van een dergelijke overeenkomst aangegane verbintenissen het Unierecht eerbiedigen. Het ESM heeft niet de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten tot doel, maar vormt een financieringsmechanisme. Bovendien vormen de stringente voorwaarden die aan alle steun moeten worden verbonden en die de vorm kunnen aannemen van een macro-economisch aanpassingsprogramma, geen coördinatie-instrument voor het economisch beleid van de lidstaten, maar beogen zij te verzekeren dat de activiteiten van het ESM verenigbaar zijn met, met name, de „no bail out“-clausule van het VWEU<sup>14</sup> en de door de Unie genomen coördinatiemaatregelen. Bovendien doet het ESM-verdrag niet af aan de bevoegdheid van de Raad van de Europese Unie om aanbevelingen te geven<sup>15</sup> ten aanzien van een lidstaat met een buitensporig tekort.

In het bijzonder **de bevoegdheid van de Raad om financiële bijstand van de Unie aan een lidstaat te verlenen in geval van moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden**, die worden veroorzaakt door natuurrampen of buitengewone gebeurtenissen die deze lidstaat niet kan beheersen<sup>16</sup>, verzet zich er niet tegen dat de lidstaten een stabiliteitsmechanisme als het ESM instellen, mits dit mechanisme, in de werking ervan, het Unierecht, en met name de door de Unie op het gebied van de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten genomen maatregelen, eerbiedigt. Het ESM-verdrag bevat bepalingen<sup>17</sup> die juist beogen te verzekeren dat elke door het ESM toegekende financiële bijstand verenigbaar zal zijn met dergelijke coördinatiemaatregelen.

**Het verbod voor de ECB en de centrale banken van de lidstaten om voorschotten in rekening-courant of andere kredietfaciliteiten te verlenen aan de overheden of overheidsinstanties van de Unie en van de lidstaten alsmede om rechtstreeks van hen schuldbewijzen te kopen**<sup>18</sup> wordt niet omzeild door het ESM. Dit verbod is immers specifiek tot de ECB en de centrale banken van de lidstaten gericht. De verlening, rechtstreeks dan wel middels het ESM, van financiële bijstand door een lidstaat of een aantal lidstaten samen aan een andere lidstaat valt dus niet onder dit verbod.

**De „no bail out“-clausule**<sup>19</sup>, volgens welke de Unie of een lidstaat niet aansprakelijk is voor de verbintenissen van een andere lidstaat en deze verbintenissen niet overneemt, bedoelt niet de Unie en de lidstaten te verbieden financiële bijstand in enige vorm aan een andere lidstaat te verlenen. Deze clausule beoogt veeleer te verzekeren dat zij een gezond begrotingsbeleid in acht nemen door te garanderen dat zij bij het aangaan van schulden onderworpen blijven aan de marktlogica. Bijgevolg verbiedt deze clausule niet de verlening van financiële bijstand door een of meer lidstaten aan een lidstaat die aansprakelijk blijft voor zijn eigen verbintenissen ten aanzien van zijn schuldeisers, mits de aan dergelijke bijstand verbonden voorwaarden die lidstaat stimuleren om een gezond begrotingsbeleid te voeren. Het ESM en de lidstaten die daaraan deelnemen, staan niet in voor de verbintenissen van een lidstaat die stabiliteitssteun heeft ontvangen, en nemen deze evenmin over in de zin van de „no bail out“-clausule.

Daar het ESM geen inbreuk maakt op de bepalingen van het VWEU betreffende het economisch en monetair beleid en waarborgen bevat dat het ESM in de uitoefening van zijn taken het Unierecht zal eerbiedigen, schendt het evenmin **het beginsel van loyale samenwerking**<sup>20</sup>, volgens hetwelk de lidstaten zich met name onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

---

<sup>13</sup> Artikelen 2, lid 3, VWEU, 119 VWEU tot en met 121 VWEU en 126 VWEU.

<sup>14</sup> Artikel 125 VWEU.

<sup>15</sup> Op grondslag van artikel 126, leden 7 en 8, VWEU.

<sup>16</sup> Artikel 122, lid 2, VWEU.

<sup>17</sup> Artikel 13, leden 3, tweede alinea, en 4, van het ESM-verdrag.

<sup>18</sup> Artikel 123 VWEU.

<sup>19</sup> Artikel 125 VWEU.

<sup>20</sup> Artikel 4, lid 3, VEU.

Bovendien stelt het Hof vast dat het feit dat bij het ESM-verdrag nieuwe taken worden toegedeeld aan de **Commissie**, aan de **ECB** en aan het **Hof** verenigbaar is met hun **bevoegdheidstoedelingen** als omschreven in de **Verdragen**<sup>21</sup>. Het Hof beklemtoont met name dat de in het kader van het ESM-verdrag aan de Commissie en de ECB opgedragen taken geen enkele eigen beslissingsbevoegdheid omvatten en dat de door deze twee instellingen in het kader van dat verdrag uitgeoefende activiteiten enkel het ESM binden. Wat hemzelf betreft, merkt het Hof op dat het bevoegd is uitspraak te doen in elk geschil tussen lidstaten dat met de materie van de Verdragen verband houdt, indien dit geschil hem krachtens een compromis wordt voorgelegd<sup>22</sup>, en dat niets belet dat een dergelijk akkoord, onder verwijzing naar een categorie van vooraf omschreven geschillen, vooraf wordt gegeven.

Het Hof stelt voorts vast dat het **beginsel van effectieve rechterlijke bescherming** zich evenmin tegen het ESM verzet. Wanneer de lidstaten een stabiliteitsmechanisme als het ESM instellen, waarvoor het VEU en het VWEU de Unie geen specifieke bevoegdheid toekennen, brengen zij immers niet het Unierecht ten uitvoer, zodat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat aan eenieder effectieve rechterlijke bescherming waarborgt<sup>23</sup>, geen toepassing vindt.

#### *Sluiting en ratificatie van het ESM vóór de inwerkingtreding van besluit 2011/199*

De wijziging van het VWEU bij besluit 2011/199 vormt enkel een bevestiging van het bestaan van een bevoegdheid bij de lidstaten. Daar dit besluit geen enkele nieuwe bevoegdheid toekent aan de lidstaten, is voor het recht van een lidstaat om het ESM-verdrag te sluiten en te ratificeren niet vereist dat dit besluit in werking is getreden.

---

**NOTA BENE:** De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

---

*Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.*

De [volledige tekst](#) van het arrest is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van het arrest zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106

---

<sup>21</sup> Zie in dit verband artikel 13 VEU.

<sup>22</sup> Artikel 273 VWEU.

<sup>23</sup> Artikel 47.