

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1700

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN BUITEN- LANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2020

Tijdens de procedurevergadering van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer op 6 mei jl. is verzocht om een reactie te zenden op de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht over het ECB-programma en om een update te sturen over de voortgang van de vorming van het EU-herstelfonds, beide voor de vergadering van de Eurogroep van 15 mei 2020. In deze brief zal aan deze verzoeken worden tegemoetkomen.

Uitspraak Bundesverfassungsgericht

Op 5 mei jl. heeft het Duitse constitutioneel hof, het «Bundesverfassungsgericht» (BVerfG), uitspraak gedaan over het *Public Sector Purchase Programme* (PSPP) van de Europese Centrale Bank (ECB).¹ Een uitspraak van het BVerfG is bindend voor de Duitse regering, het Duitse parlement (Bundestag) en de Duitse nationale centrale bank (Bundesbank). De nationale uitspraak is niet bindend voor de ECB en ook niet voor regeringen, parlementen en nationale centrale banken van andere Eurolanden.

In algemene zin benadrukt het kabinet het belang van de naleving van de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU). De Unie is een rechtsgemeenschap gebaseerd op de Unieverdragen en op grond van het attributiebeginsel mag de Unie dan ook enkel handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld (art. 5(2) VEU). Dat geldt ook voor de ECB en voor het Hof van Justitie van de Europese Unie, onafhankelijke instellingen van de EU (art. 13(2) VEU). Hieruit vloeit voort dat zowel de EU-instellingen als de lidstaten de verplichtingen die voortvloeien uit de Verdragen dienen te respecteren.

Gelet op het feit dat het hier een rechterlijke uitspraak betreft, dat het een uitspraak betreft van een nationaal hof in een andere lidstaat van de

¹ <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html>

Europese Unie, en dat de nationale zaak ziet op het handelen van onafhankelijke EU-instellingen, achten wij het niet passend om inhoudelijk te reageren op deze uitspraak. Wij zullen daarom in deze brief de uitspraak enkel beschrijven in samenvattende vorm.

Het PSPP-programma betreft een op 22 januari 2015 aangekondigd opkoopprogramma waarmee de ECB staatsobligaties van Eurolanden opkoopt op de secundaire markt.² Op 18 juli 2017 heeft het BVerfG prejudiciële vragen gesteld aan het HvJ-EU over het PSPP.³ Het HvJ-EU heeft op 11 december 2018 in reactie op de prejudiciële vragen in zijn *Weiss* uitspraak⁴ geoordeeld dat het PSPP verenigbaar is met het mandaat van de ECB, omdat het gaat om een evenredige maatregel van monetair beleid, en dat het PSPP verenigbaar is met het verbod op monetaire financiering.

In de einduitspraak van 5 mei jl. concludeert het BVerfG dat er geen evidente schending van het verbod op monetaire financiering kan worden geconstateerd. Het BVerfG noemt hierbij dat voor de verenigbaarheid van het PSPP met het verbod op monetaire financiering het van belang is dat bepaalde waarborgen gerespecteerd worden, waaronder (maar niet uitsluitend) de aankooplimiet («issue» en «issuer» limiet) van 33% en de verdeling van aankopen over de nationale centrale banken volgens de kapitaalverdeelsleutel.

Daarnaast concludeert het BVerfG dat het EU-HvJ in zijn *Weiss* uitspraak over het PSPP duidelijk buiten zijn eigen mandaat is getreden, door te oordelen dat het PSPP een evenredige maatregel van monetair beleid is en daarom verenigbaar met het mandaat van de ECB. De betreffende *Weiss* uitspraak van het EU Hof is daarmee volgens het BVerfG niet bindend in Duitsland.

Het BVerfG komt daarop in zijn uitspraak op 5 mei jl. tot een eigen oordeel dat het PSPP (vooralsnog) niet binnen het mandaat van de ECB valt vanwege het ontbreken van een voldoende evenredigheidstoets. Bij toetsing aan het evenredigheidsbeginsel moet volgens het BVerfG niet alleen gekeken worden naar de vraag of de maatregel geschikt is om de doelstelling van prijsstabiliteit te bereiken en of het instrument PSPP niet verder gaat dan noodzakelijk. Ook moeten als onderdeel van de evenredigheidstoets de economische effecten van de maatregel worden meegenomen en gewogen worden tegen de monetaire beleidsdoelstellingen. Dit is volgens het BVerfG onvoldoende gebeurd doordat de ECB onvoorwaardelijk monetaire beleidsdoelstellingen heeft nagestreefd zonder rekening te houden met de economische effecten. Door het ontbreken van een dergelijke toets op het evenredigheidsbeginsel is het besluit om het PSPP-programma te starten, in de ogen van het BVerfG niet rechtmatig genomen. Tegelijkertijd stelt het BVerfG dat een finaal oordeel over de verenigbaarheid van PSPP met het evenredigheidsbeginsel op dit moment nog niet mogelijk is.

Het BVerfG geeft de Raad van Bestuur van de ECB drie maanden de tijd om tot een nieuw besluit te komen waaruit overtuigend moet blijken dat de monetaire beleidsdoelstellingen die met het PSPP worden nagestreefd evenredig zijn met de economische gevolgen ervan. Als dat niet lukt mag de Bundesbank daarna niet langer deelnemen aan de uitvoering van het PSPP en moet het de onder het programma aangekochte obligaties op gecoördineerde wijze verkopen.

Tot slot stelt het BVerfG dat het nog niet kan beoordelen of de Duitse regering en het Duitse parlement in strijd met hun verantwoordelijkheden

² https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.en.html

³ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2017/bvg17-070.html;jsessionid=8D0CC8D7BCD2F58170E41E97BD05B649.1_cid383

⁴ <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62017CJ0493&lang1=en&type=TEXT&ancre=>

op het gebied van Europese integratie («*Integrationsverantwortung*») hebben gehandeld, door niet actief de beëindiging van het PSPP te bepleiten. Dit hangt namelijk af van de vraag of de Raad van Bestuur van de ECB alsnog in staat is om een overtuigende evenredigheidstoets uit te voeren.

Op 5 mei jl. heeft de Raad van Bestuur van de ECB aangegeven kennis te hebben genomen van de uitspraak van het BVerfG en er volledig aan gecommiteerd te blijven om binnen haar mandaat al het noodzakelijke te doen om ervoor te zorgen dat de inflatie toeneemt tot niveaus die consistent zijn met de middellange termijn doelstelling.⁵ Ook heeft de Raad van Bestuur daarbij verwezen naar de *Weiss* uitspraak van het HvJ-EU van 11 december 2018.

Op 8 mei jl. heeft het HvJ-EU een perscommuniqué naar buiten gebracht waarin het aangeeft dat de diensten van de instelling zoals gebruikelijk geen commentaar geven op uitspraken van een nationale rechterlijke instantie.⁶ Wel wordt in het communiqué onder de aandacht gebracht dat het HvJ-EU als enige de bevoegdheid heeft om te bepalen of een handeling van een EU-instelling verenigbaar is met het Unierecht, mede gelet op de mogelijkheid dat verschillen van inzicht tussen nationale rechtelijke instanties een risico kunnen vormen voor de eenheid van de rechtsorde van de Unie.

Op 11 mei jl. heeft de voorzitter van de Europese Commissie o.a. benadrukt dat het EU-recht voorrang heeft op het nationale recht en dat uitspraken van het Europese Hof van Justitie bindend zijn voor alle nationale rechterlijke instanties. Daarnaast heeft zij aangegeven dat de Europese Commissie de uitspraak momenteel analyseert en zal kijken naar mogelijke vervolgstappen.⁷

EU-herstelfonds

Op 21 april jl. hebben de voorzitters van de Europese Commissie en de Europese Raad een «gezamenlijke routekaart naar herstel» gepubliceerd.⁸ Deze routekaart hebben de leden van de Europese Raad vervolgens verwelkomd tijdens de videoconferentie op 23 april jl.⁹ Er is toen tevens overeenstemming bereikt dat er gewerkt moet worden aan het opzetten van een herstelfonds, zoals de Eurogroep op 9 april jl. overeen kwam.¹⁰

Ten aanzien van dit herstelfonds hebben de leden van de Europese Raad geconcludeerd dat er eerst een grondige impactanalyse nodig is om meer duidelijkheid te hebben over de economische gevolgen van COVID-19 in de lidstaten en regio's. De Europese Commissie heeft toegezegd deze analyse te zullen uitvoeren en vervolgens een voorstel te doen voor een aangepast Meerjarig Financieel Kader (MFK) en daarbij een voorstel voor een herstelfonds. Over hoe dit fonds zou moeten worden gefinancierd en vormgegeven, verschilden de leden van de Europese Raad nog van mening. Een aantal lidstaten pleit ervoor het herstelfonds te financieren met leningen om zo giften te kunnen verstrekken. Een ander deel, waaronder Nederland, acht lening-gefinancierde giften niet wenselijk.

⁵ <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200505~00a09107a9.en.html>

⁶ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058nl.pdf>

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/statement_20_846

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/european-council/2020/04/23/v>

¹⁰ Zie Kamerstuk 21 501-07, nr. 1686 inclusief bijlagen voor het rapport van de Eurogroep en de appreciatie daarvan in het verslag.

Voor Nederland is het van belang dat de inzet van herstelmiddelen ertoe moet leiden dat het concurrentievermogen van alle lidstaten convergeert naar een hoger niveau, dat deze inzet bij moet dragen aan de groene en digitale transitie en dat het ter ondersteuning hiervan van belang is de interne markt verder te vervolmaken. Verder hecht Nederland eraan dat eventuele aanvullende financiering volgt op een impactanalyse van de Europese Commissie en dat maatregelen gericht zijn op de hardst geraakte sectoren en gebieden. Daarbij dienen investeringen en hervormingen hand in hand te gaan.¹¹

Op dit moment zijn de impactanalyse en de voorstellen van de Europese Commissie nog niet beschikbaar. Wanneer het nieuwe Commissievoorstel voor het MFK en het daaraan gerelateerde herstelfonds zijn verschenen, zal het kabinet uw Kamer een appreciatie toesturen.

Wij hopen hiermee te hebben voldaan aan de verzoeken van uw Kamer.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

¹¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1536