

Vergaderjaar 2012–2013

33 454

Rapportages Voorzitter Europese Raad: «Naar een echte economische en monetaire unie»

AO

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 april 2013

Op 20 maart heeft de Europese Commissie twee mededelingen¹ gepubliceerd om het debat over de versterking van de Economische en Monetaire Unie (EMU) te bevorderen. De eerste mededeling beschrijft de mogelijkheden voor het vooraf (ex ante) coördineren van grote nationale structurele hervormingen. De tweede mededeling gaat in op mogelijkheden voor contractuele afspraken over hervormingen gekoppeld aan financiële ondersteuning, een zogenaamd «Instrument voor convergentie en concurrentievermogen».

De mededelingen geven invulling aan het verzoek van de Europese Raad van december 2012 om de mogelijkheden van deze instrumenten te onderzoeken. De mededelingen vormen input voor verdere discussie over deze onderwerpen in en tussen de lidstaten. Lidstaten wisselen onder meer van gedachten over het instrument voor convergentie en concurrentievermogen tijdens de informele Raad voor Concurrentievermogen van 2 en 3 mei en tijdens de Europese Raad van 22 mei. De kabinetsappreciatie van de mededelingen, zoals beschreven in deze brief en de desbetreffende geannoteerde agenda's, zal daarbij worden uitgedragen. Conform het verzoek van de Europese Raad van december 2012 zal de voorzitter van de Europese Raad, na consultatie van de lidstaten en het Europees Parlement, mogelijke maatregelen en een tijdgebonden routekaart presenteren aan de Europese Raad van 27 en 28 juni. De Commissie heeft aangekondigd om op basis van de consultaties in de loop van 2013 nadere voorstellen te doen voor de ex ante coördinatie van hervormingen en voor een instrument voor convergentie en concurrentievermogen. De inhoud van de twee mededelingen komt sterk overeen met de blauwdruk voor de toekomst van de Economische en Monetaire Unie die de Commissie op 28 november 2012 heeft gepubliceerd.

¹ COM 2013 (165) en COM 2013 (166)

Het kabinet heeft in reactie hierop al enkele belangrijke uitgangspunten geformuleerd voor de beoordeling van instrumenten ter versterking van de EMU.² Deze Kamerbrief geeft op basis van deze uitgangspunten een nadere appreciatie van de uitwerking die de Commissie in de recent gepubliceerde mededelingen ontvouwt.³

Het kabinet ziet de ex ante coördinatie van hervormingen als een nuttig instrument voor het bevorderen van groei en stabiliteit in de EU, vooral door de nadruk op *best practices*. De contractuele afspraken over hervormingen zouden potentieel ook nuttig kunnen zijn als extra instrument om lidstaten aan te zetten tot het doorvoeren van structurele hervormingen. De voorwaarden hierbij zijn dat de beleidsvrijheid van lidstaten die zich aan gemaakte afspraken houden niet wordt ingeperkt, het proces van economische beleidscoördinatie niet nodeloos wordt gecompliceerd, en de totale Nederlandse afdrachten aan de EU niet stijgen. De uitwerking van de Commissie voldoet hier nog niet voldoende aan.

Ex ante coördinatie van hervormingen⁴

Inhoud mededeling

De Commissie presenteert de mogelijke opties voor het ex ante coördineren van hervormingen. Deze coördinatie moet het mogelijk maken om in een vroeg stadium *best practices* uit te wisselen en aanbevelingen te doen voor aanpassing van geplande hervormingen wanneer deze negatieve effecten kunnen hebben op de Eurozone. In artikel 11 van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (VSCB) zijn de 25 EU-lidstaten reeds overeengekomen grote economische hervormingen vooraf te bespreken op basis van *best practices* en waar passend te coördineren. Het bestaande raamwerk van economische beleidscoördinatie in de EU, het Europees Semester, omvat reeds mogelijkheden om lidstaten aan te sporen tot het doorvoeren van structurele economische hervormingen. Er is echter nog geen sprake van systematische, vroegtijdige coördinatie van grote hervormingen met mogelijke grensoverschrijdende effecten.

De Commissie wil met het proces van ex ante coördinatie van hervormingen zoveel mogelijk aansluiten bij het huidige raamwerk voor economische beleidscoördinatie. Lidstaten kunnen voorgenomen omvangrijke hervormingen bijvoorbeeld melden in het Nationale Hervormingsprogramma dat zij op dit moment al jaarlijks verzenden aan de Europese Commissie. De Commissie zal de voorgenomen hervorming vervolgens beoordelen. Hierbij kijkt de Commissie onder meer naar de doelmatigheid van de hervorming, de bijdrage van de hervorming aan het concurrentie- en aanpassingsvermogen en de eventuele sociale impact. De Commissie zal over de hervorming een advies publiceren.

De hervorming en het advies kunnen vervolgens worden besproken in de Raad en de Eurogroep. De uitkomsten van de discussies kunnen meegenomen worden in het jaarlijkse proces van landenspecifieke aanbevelingen. Nationale democratische instituties behouden de volledige besluitvormingsbevoegdheden.

De Commissie wil dat Eurolanden verplicht deelnemen aan de ex ante coördinatie; niet-eurolanden kunnen op vrijwillige basis aansluiten. Inhoudelijk zou de ex ante coördinatie zich volgens de Commissie alleen moeten richten op omvangrijke hervormingsplannen op beleidsterreinen

² Zie onder meer de kamerbrief toekomstvisie EMU, 30 november 2012. (TK 21 501-20 nr. 704)

³ Deze Kamerbrief vervangt een BNC-fiche over deze twee mededelingen.

⁴ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr.152755.

als concurrentiekracht, werkgelegenheid, het functioneren van arbeids- en productmarkten, belastingstelsels, netwerkindustrieën, en hervormingen die van invloed zijn op de financiële stabiliteit en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Appreciatie

De crisis heeft aangetoond dat economische beslissingen in een lidstaat vergaande gevolgen kunnen hebben voor de Eurozone als geheel. De ex ante coördinatie van hervormingen kan het mogelijk maken om in een vroeg stadium *best practices* aan te dragen. Daarnaast kan de Commissie aanbevelen om voorgenomen hervormingen aan te passen wanneer deze een negatief effect kunnen hebben op de stabiliteit van de Eurozone. De ex ante coördinatie van hervormingen kan de economische prestaties van lidstaten zodoende verbeteren en daarmee van meerwaarde zijn. Deze belofte kan echter alleen worden ingelost indien het coördinatieproces zo wordt ingericht dat een duidelijke prikkel bestaat om van elkaars *best practices* te leren. Het doel moet zijn dat landen elkaar stimuleren hun concurrentiekracht te vergroten. Het kabinet zal hier scherp op toezien. Het is positief dat de Commissie het proces zoveel mogelijk wil inbedden binnen het bestaande proces van economische beleidscoördinatie, het Europees Semester. Op deze manier wordt onnodige overlap met bestaande instrumenten voorkomen. Daarnaast is het essentieel dat het proces van ex ante coördinatie van hervormingen het nationale democratische besluitvormingsproces over hervormingen niet nodeloos vertraagt of belemmert. De voorgestelde inrichting van de Commissie biedt hiervoor een goed uitgangspunt. Hervormingen kunnen op verschillende momenten van het jaar worden gemeld en de coördinatie kan leiden tot beleidsadviezen, maar niet tot bindende beleidsvoorschriften. Wel kunnen lidstaten tijdig kennisnemen van de mening van de Commissie en de Raad over een voorgenomen hervorming, en in overweging nemen om met deze mening iets te doen. Deze voorgestelde aanpak is in lijn met de motie-Schouten-Dijkgraaf⁵.

Het kabinet vindt net als de Commissie dat de ex ante coördinatie van hervormingen zich moet concentreren op hervormingen die van invloed zijn op het functioneren van de EMU. Hierbij geldt dat met name concurrentiekracht, werkgelegenheid en arbeids- en productmarkten relevant zijn voor het functioneren van de EMU. Ook hervormingen die een belemmerende werking kunnen hebben op het functioneren van de interne markt hebben een negatief effect op het functioneren van arbeids- en productmarkten en de concurrentiekracht en zouden derhalve gecoördineerd kunnen worden. Uiteraard is dit alleen van toepassing wanneer deze hervormingen invloed hebben op het functioneren van de EMU. Het kabinet is van mening dat niet alle beleidsvelden die de Commissie noemt vooraf gecoördineerd hoeven te worden. Zo voorziet de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact indirect al in scherpe aandacht door de Commissie en de Raad voor houdbare overheidsfinanciën.

De focus op grote hervormingsplannen bij de ex ante coördinatie, zoals voorgesteld door de Commissie, is juist gezien het feit dat van relatief kleine hervormingen niet verwacht kan worden dat deze noemenswaardige positieve of negatieve effecten op andere eurolanden zullen hebben. De mededeling mist echter nog wel concrete ideeën voor een nadere kwantificering of kwalificering van een «grote» hervorming. De Commissie zou de ex ante coördinatie van hervormingen verplicht willen stellen voor eurolanden. De afspraak om grote economische hervormingen vooraf te coördineren is reeds vastgelegd met het

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 319, nr. 7.

stabiliteitsverdrag. Het kabinet is van mening dat vormgeving van de uitwisseling van *best practices* beter passend is binnen een niet-wetgevend instrument. Het kabinet vindt het belangrijk dat ook niet-euro-landen worden betrokken bij de ex ante coördinatie van hervormingen, vanwege de relatie met de interne markt en ook omdat niet-euro-landen in de toekomst ook aan deze afspraken gebonden zullen zijn wanneer zij tot de euro zouden toetreden.

Instrument voor convergentie en concurrentievermogen

Inhoud mededeling

De Commissie beschrijft het idee van een «instrument voor convergentie en concurrentievermogen» (CCI). Het CCI combineert een contractuele afspraak over hervormingen met financiële ondersteuning ten behoeve van de implementatie van de opgestelde contractuele afspraak. Doel van het CCI is volgens de Commissie het versterken van het concurrentie- en aanpassingsvermogen van de deelnemende lidstaten, en het (financieel) bijstaan van lidstaten teneinde deze doelstelling te bereiken. Met een «contractuele» afspraak bedoelt de Commissie geen juridisch contract maar een hervormingsplan dat door zowel de betreffende lidstaat als door de EU-instellingen wordt onderschreven.

Startpunt in de mededeling is de vraag op welke lidstaten een CCI betrekking zou kunnen hebben, en voor welke landen een CCI verplicht dan wel vrijwillig zou kunnen zijn. De Commissie benoemt hier meerdere opties. Een optie is dat alle eurolanden meedoen (exclusief programmalanden). Een andere invalshoek is dat alleen lidstaten die in de preventieve arm of correctieve arm van de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) zitten verplicht zouden zijn deel te nemen aan het CCI. Niet-euro-landen zouden volgens de Commissie op vrijwillige basis kunnen deelnemen aan het CCI.

De vervolgvraag is welke hervormingen onderdeel moeten zijn van de contractuele afspraak. Bij vrijwillige deelname aan het CCI zouden lidstaten volgens de Commissie zelf een contractuele afspraak kunnen opstellen, die beschrijft hoe de lidstaat invulling geeft aan de jaarlijkse landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester. Indien het CCI specifiek gericht wordt op lidstaten in de preventieve arm van de MEOP zou de contractuele afspraak moeten ingaan op de maatregelen die een lidstaat doorvoert met betrekking tot de aanbevelingen die onder deze procedure zijn gegeven. Volgens de Commissie kunnen dit maatregelen zijn die bijdragen aan het vergroten van het concurrentievermogen, het versterken van arbeids-, product- en dienstemarkten en het versterken van de financiële stabiliteit en het aanpassingsvermogen van de economie. Tot slot zou voor lidstaten in de correctieve arm van de MEOP, de contractuele afspraak die de lidstaat opstelt in het kader van het CCI gelijk kunnen zijn aan het correctieve actieplan dat in dergelijke gevallen reeds moet worden opgesteld door de lidstaat.

De inhoud van de contractuele afspraak dient volgens de Commissie aan te sluiten bij specifieke uitdagingen van een lidstaat. De Commissie onderhandelt met de lidstaat in kwestie over de inhoud van de contractuele afspraak op basis van een voorstel van de lidstaat. De Commissie en de lidstaat dienen hierover overeenstemming te bereiken. De Raad dient de overeengekomen contractuele afspraak te bekrachtigen. Zowel de Commissie als de lidstaat zouden tussentijds wijzigingen in de contractuele afspraak mogen voorstellen. De Commissie benadrukt dat deelnemende lidstaten ervoor moeten zorgen dat nationale parlementen bij voorkeur betrokken worden voordat lidstaten een conceptcontract naar de

Commissie opsturen, en dat parlementaire goedkeuring zeker noodzakelijk is voordat de Raad de overeengekomen afspraken bekrachtigt. Daarnaast benadrukt de Commissie dat sociale partners en andere nationale belanghebbenden betrokken moeten zijn bij de contractuele afspraak, afhankelijk van het beleidsterrein van de voorgestane hervorming.

De Commissie wil dat de implementatie van de contractuele afspraken financieel wordt ondersteund. Een optie is dat alle eurolanden een bijdrage leveren aan de middelen die hiervoor beschikbaar zouden moeten komen. Deze middelen dienen wat de Commissie betreft bovenop de plafonds van het Meerjarig Financieel Kader beschikbaar te komen, door middel van afdrachten op basis van de BNI-sleutel of via een (nieuw) Europees eigen middel. De Commissie geeft geen indicatie van de gewenste omvang van het totale bedrag dat beschikbaar zou moeten komen.

Wel geeft zij aan dat de omvang in eerste instantie beperkt kan blijven. Indien het CCI van toegevoegde waarde blijkt, zou de omvang vervolgens kunnen toenemen. Het geld kan in tranches worden uitgekeerd en worden opgeschort of stopgezet bij onvoldoende naleving van de overeengekomen afspraken. Lidstaten kunnen het geld bijvoorbeeld inzetten voor scholing en training van werknemers. Wanneer geen overeenstemming over een contractuele afspraak wordt bereikt, kan ook geen financiële ondersteuning worden gegeven.

Appreciatie

Het kabinet is van mening dat contractuele afspraken over hervormingen potentieel nuttig kunnen zijn als extra instrument om lidstaten aan te zetten tot het doorvoeren van structurele hervormingen. Het kabinet verbindt hier echter wel voorwaarden aan.

Het kabinet is geen voorstander van de door de Commissie geopperde variant van een (nieuw) eigen middel of afdrachten bovenop de al afgesproken plafonds van het Meerjarig Financieel Kader. Sowieso heeft het kabinet niet gepleit voor het koppelen van financiële ondersteuning aan overeengekomen contractuele afspraken. Zoals de Commissie in de mededeling ook erkent, is het immers in het (financieel) belang van lidstaten zelf om de noodzakelijke structurele hervormingen door te voeren. Daarnaast is de afgelopen jaren te zien dat veel lidstaten grote hervormingen hebben weten door te voeren ook zonder dat daar directe financiële ondersteuning tegenover stond. Bovendien kan de financiële prikkel ertoe leiden dat lidstaten structurele hervormingen uitstellen totdat er een financiële compensatie tegenover staat. Contractuele afspraken kunnen wat het kabinet betreft dus ook tot stand komen zonder financiële ondersteuning.

Het kabinet steunt het idee van de Commissie om bij de vormgeving van een eventueel nieuw instrument nauw aan te sluiten bij de al bestaande afspraken van het Europees semester en de MEOP. Deze in steek voorkomt onnodige overlap met bestaande instrumenten en een (verdere) complicatie van Europese afspraken op budgettair en economisch terrein. Zo moeten lidstaten in de correctieve arm van de MEOP reeds een hervormingsplan (correctief actieplan) opstellen in overleg met de Commissie en de Raad. Ook moet oog gehouden worden voor samenhang met de Partnerschapsovereenkomsten die lidstaten in de periode 2014–2020 in het kader van bepaalde Europese fondsen reeds met de Commissie zullen

aangaan.⁶ De Partnerschapsovereenkomsten hebben immers een soortgelijke insteek: in dialoog met de lidstaten komen tot een beleidsplan dat in het teken staat van een effectieve besteding van Europese fondsen. Een van de opties die de Commissie uitwerkt, maakt onderscheid tussen lidstaten in de correctieve arm van de MEOP, lidstaten die aanbevelingen krijgen uit hoofde van de preventieve arm van de MEOP en overige lidstaten. Dit maakt het mogelijk om bij een overeengekomen contractuele afspraak te differentiëren naar lidstaatspecifieke uitdagingen: een punt waarvoor het kabinet onder meer tijdens de Europese Raad van december 2012 ook aandacht heeft gevraagd. Een contractuele afspraak zou qua omvang, type maatregelen en tijdschema voor implementatie ook ambitieuzer kunnen zijn naarmate de problemen in de betreffende lidstaat groter zijn. Dit is vooral het geval wanneer schadelijke macro-economische onevenwichtigheden zijn geconstateerd en lidstaten zich dus bevinden in de correctieve arm van de MEOP.

Het kabinet is van mening dat het nationale eigenaarschap van een overeengekomen contractuele afspraak kan worden versterkt door nationale parlementen altijd en vroegtijdig te betrekken. Ook zou niet alleen de optie moeten bestaan een contractuele afspraak tussentijds te wijzigen, maar ook om deze tussentijds te beëindigen. Daarnaast is het van belang dat de Commissie benoemt dat ook sociale partners betrokken worden bij de contractuele afspraak. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat de vormgeving van eventuele nieuwe instrumenten ter versterking van de EMU de autonomie van sociale partners in de verschillende lidstaten respecteert.

Daarnaast kan het spreken van «verplichte» of «vrijwillige» deelname aan het CCI verwarring veroorzaken. Zoals geconcludeerd tijdens de Europese Raad van december en zoals ook aangehaald door de Commissie in de mededeling, zou een eventuele contractuele afspraak per definitie alleen tot stand komen met wederzijdse overeenstemming. Voor het kabinet is dit ook een absolute voorwaarde, omdat hiermee wordt gewaarborgd dat lidstaten uiteindelijk zelf beslissen over te nemen structurele economische hervormingen. Deze inzet is in lijn met de voornoemde motie Schouten-Dijkgraaf.

Mits vormgegeven langs voornoemde lijnen kunnen contractuele afspraken een nuttige aanvulling zijn op de bestaande budgettaire en economische afspraken. Het totaalpakket aan gemaakte afspraken moet echter niet te complex worden. Een goede integratie met de bestaande procedures en afspraken is daarom noodzakelijk. Daarnaast zijn de afgelopen jaren al forse stappen gezet met het versterken van (de naleving van) de budgettaire afspraken en het voorkomen en verminderen van macro-economische onevenwichtigheden. De prioriteit dient ook nadrukkelijk te liggen bij het implementeren en naleven van deze reeds bestaande afspraken.

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

De minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

⁶ Partnerschapsovereenkomsten worden voor de periode 2014–2020 gesloten in het kader van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, Europees Sociaal Fonds, Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij en het Cohesiefonds