

Vergaderjaar 2017–2018

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1263

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2017

Op 6 oktober 2016 vroeg het kabinet de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) een advies uit te brengen over verdere ontwikkeling van de Economische en Monetaire Unie (EMU) aan de hand van de volgende vragen:

1. Welke stappen kunnen binnen de grenzen van het huidige Verdragskader worden gezet om *governance* van de EMU te versterken ten behoeve van grotere groei en schokbestendigheid in individuele lidstaten en de EMU als geheel?
2. Welke stappen kunnen binnen de grenzen van het huidige Verdragskader worden gezet om reële economische convergentie binnen de eurozone te bevorderen?
3. Kan de Adviesraad hierbij aangeven welke implicaties de afzonderlijke stappen uit de vragen 1 en 2 hebben voor de Nederlandse economische en financiële belangen?
4. In hoeverre kunnen de afzonderlijke stappen gericht op versterking van *governance* van de EMU en op reële convergentie de politieke en economische samenwerking op breder EU-niveau – met EU-lidstaten buiten de eurozone – beïnvloeden? Bijvoorbeeld in het kader van besluitvorming over en integriteit van de interne markt.

Augustus jongstleden verscheen het AIV-advies «Is de eurozone stormbestendig?», waarvan het kabinet met belangstelling kennis genomen heeft. Met deze brief geven de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de kabinetsreactie op dit rapport.

De AIV heeft in het rapport zijn opvatting over de verdieping en versterking van de EMU uiteengezet. In aanvulling op de vragen van het kabinet heeft de AIV ook gekeken naar opties buiten het bestaande verdragskader. De AIV beschrijft in haar advies drie benaderingen om naar de verdere ontwikkeling van de EMU te kijken:

1. De eerste benadering stelt dat de politiek-institutionele, sociaaleconomische en ook cultureel-maatschappelijke verschillen tussen de lidstaten van de eurozone onoverkomelijk groot zijn en dat deze verschillen er eigenlijk toe hadden moeten leiden dat sommige landen niet in 2002 aan de euro hadden moeten beginnen. De crisis zou die verschillen hebben vergroot en voor sommige lidstaten kan het beter zijn de euro als munt op te geven.
2. De tweede benadering gaat ervan uit dat de euro een munt zonder staat is en dat zo'n constructie op den duur alleen kan functioneren indien de EMU zich ontwikkelt in de richting van een politieke unie.
3. Een derde benadering is pragmatisch van aard. Ook in deze visie is het nodig dat de euro wordt versterkt en dat de Europese integratie op dit punt wordt voortgezet. Het verschil met de tweede benadering is echter dat hier geen sprake is van een «grote sprong naar voren», maar wordt ingezet op een geleidelijke, stapsgewijze aanpak.

De AIV stelt dat zij voorstander is van de derde benadering: een geleidelijke en stapsgewijze versterking van de EMU. Deze benadering is in lijn met de inzet van het kabinet zoals uiteengezet in de brief over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie d.d. 27 november 2017 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262)). De concrete aanbevelingen van de AIV die hieruit voortvloeien zijn onder te verdelen in vier categorieën: (1) versterking van de *governance* van de EMU, (2) bevorderen van reële economische convergentie, (3) verdere voorstellen om de EMU te versterken en (4) uittreding uit de eurozone. Het kabinet constateert dat deze aanbevelingen op onderdelen afwijken van de inzet van het kabinet. De aanbevelingen worden onderstaand van een kabinetsreactie voorzien.

Aanbevelingen AIV

Versterken governance van de EMU

1. Aanbeveling: De slagvaardigheid van het bestuur (*governance*) van de EMU, in het bijzonder in zaken van crisisbeheer, dient te worden vergroot. Hiertoe beveelt de AIV aan de vaste voorzitter van de Eurogroep aan te wijzen als hoofdonderhandelaar van steunprogramma's in het kader van het ESM. Om zijn taak efficiënt uit te oefenen moet de voorzitter een ruim mandaat ontvangen van de Ministers van de eurolanden.

Kabinetsreactie: Zoals in de brief over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie beschreven richt het kabinet zich wat betreft grotere slagvaardigheid bij crises op een centrale rol voor het ESM bij het uitonderhandelen, financieren en monitoren van steunprogramma's. Het kabinet hecht niet aan een permanente voorzitter van de Eurogroep. Het kabinet vindt dat eerst een discussie zou moeten plaatsvinden over de vraag wat de taken en verantwoordelijkheden van een eventuele vaste voorzitter zouden moeten zijn. Een nieuwe permanente functie zou moeten bijdragen aan het beter functioneren van Europa en de eurozone, en is geen doel op zich.

2. Aanbeveling: Zoals reeds eerder gesuggereerd in het AIV-advies van april 2014, is het wenselijk op termijn een vicevoorzitter van de Europese Commissie, verantwoordelijk voor euro-aangelegenheden, tevens te belasten met het vaste voorzitterschap van de Eurogroep. Dat wil zeggen een analoge constructie als die geldt voor de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid. De benoemingsprocedure zou dezelfde kunnen zijn als voor de Commissievoorzitter: voordracht door de Europese Raad en goedkeuring door een meerderheid van het EP. Een *double hat*-constructie versterkt de controlefunctie van het EP, aangezien de Commissie krachtens het ESM-mandaat belast is met het

toezicht op de naleving en de uitvoering van steunprogramma's, zonder dat die van de nationale parlementen daardoor wordt aangetast.

Kabinetsreactie: De huidige opzet, waarbij de functies van voorzitter van de Eurogroep en vicevoorzitter van de Europese Commissie gescheiden zijn, werkt volgens het kabinet goed en zorgt voor de noodzakelijke «checks and balances». Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding om deze opzet aan te passen. Zoals in de brief over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie aangegeven wordt (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262), is het kabinet juist voorstander van het doorontwikkelen van het ESM in een Europees Monetair Fonds (EMF). Bovendien is er momenteel al sprake van een reguliere dialoog tussen de voorzitter van de Eurogroep en het Europees Parlement.

3. Aanbeveling: Met betrekking tot het begrotingstoezicht acht de AIV het raadzaam dat het uiteindelijke oordeel over de nakoming van EMU-verplichtingen op politiek niveau blijft liggen, dat wil zeggen bij de Ministers die met een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid de aanbeveling van de Commissie naast zich neer kunnen leggen (artikel 7 Stabiliteitsverdrag). Dit betekent overigens niet dat de Commissierol zuiver mechanisch is en er geen discretionaire bevoegdheid zou mogen bestaan in het beoordelen van de aanwezigheid van uitzonderlijke omstandigheden in de zin van artikel 3 lid 3 van het Stabiliteitsverdrag. Het betekent volgens de AIV wel dat een beoordeling van de Commissie los van het gewicht van de desbetreffende lidstaat dient te staan. Teneinde de objectiviteit en onafhankelijkheid van de economische analyses te waarborgen is het wenselijk binnen de Commissie een autonome dienst op te zetten.

Kabinetsreactie: Het kabinet constateert dat de aanbeveling van de AIV deels in lijn is met de bestaande praktijk. De lidstaten die het begrotingspact («Fiscal Compact») van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie hebben onderschreven, hebben zich ertoe verplicht hun steun te verlenen aan voorstellen of aanbevelingen van de Europese Commissie wanneer die van mening is dat een lidstaat van de Europese Unie die de euro als munt heeft, niet voldoet aan het tekortcriterium in een buitensporigtekortprocedure. Deze verplichting geldt enkel niet wanneer wordt vastgesteld dat een gekwalificeerde meerderheid¹ tegen het voorgestelde of aanbevolen besluit is. Het kabinet onderschrijft als vanzelfsprekend dat een beoordeling van de Commissie los van het gewicht van de desbetreffende lidstaat dient te staan.

De AIV acht het tevens wenselijk binnen de Commissie een autonome dienst op te zetten teneinde de objectiviteit en onafhankelijkheid van de economische analyses te waarborgen. Dit sluit nauw aan bij de inzet van het kabinet dat ter waarborging van de «checks and balances» binnen het begrotingsraamwerk, de European Fiscal Board moet worden versterkt en volledig onafhankelijk dient te worden gemaakt.

4. Aanbeveling: De AIV bepleit een sterke betrokkenheid van nationale parlementen bij de controle op steunoperaties ten behoeve van landen die kampen met acute financiële problemen (programmalanden). Het gaat tenslotte om overdracht van nationale middelen en om garanties waar de nationale belastingbetaler borg voor staat. De AIV beveelt daarom aan dat

¹ De gekwalificeerde meerderheid waar het hier om gaat is die van de verdragsluitende partijen die de euro als munt hebben, zoals berekend naar analogie van de desbetreffende bepalingen van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, zonder rekening te houden met het standpunt van de betrokken verdragsluitende partij.

nationale parlementen zich op basis van onafhankelijke rapportage periodiek uitspreken over de doelmatigheid in de besteding van noodkredieten in programmalanden.

Kabinetsreactie: Het kabinet onderschrijft – in lijn met de bestaande praktijk in Nederland – het belang van een sterke betrokkenheid van het nationale parlement bij het verlenen van steunprogramma's. Bij de aanvraag van een steunprogramma vindt uitgebreid overleg plaats met het parlement. De Eerste en Tweede Kamer worden daarnaast regulier geïnformeerd over lopende steunprogramma's, onder meer via de geannoteerde agenda's en verslagen van de Eurogroepvergaderingen. De geannoteerde agenda's en verslagen worden met de Tweede Kamer besproken. Voorafgaand aan het goedkeuren van leningdelen binnen programma's wordt de Tweede Kamer conform het overeengekomen informatieprotocol² geïnformeerd. Onlangs heeft een onafhankelijke evaluator voor het ESM de afgelopen steunprogramma's van EFSF en ESM geëvalueerd. Ook daarover is de Tweede Kamer geïnformeerd.³ Oordeelsvorming over de doelmatigheid van programma's maakt in de ogen van het kabinet dus reeds onderdeel uit van de dialoog tussen de verantwoordelijke bewindspersonen en het parlement, en dient ook in de toekomst onverminderd aandacht te krijgen.

5. Aanbeveling: In het kader van de totstandbrenging van de kapitaalmarktunie, als cruciaal onderdeel van de financiële unie, beveelt de AIV aan de positie van de *European Securities and Markets Authority* zodanig te versterken, dat dit orgaan kan optreden als een effectieve waakhond bij de uitvoering van Europese financiële regels. In zijn huidige, voornamelijk coördinerende rol kan het orgaan onvoldoende zorg dragen voor de noodzakelijke voorspelbaarheid op dit terrein. Onzekerheid over de vraag hoe lidstaten regels uitvoeren, houdt transactiekosten onnodig hoog.

Kabinetsreactie: Op 20 september dit jaar heeft de Europese Commissie voorstellen gepresenteerd voor herziening van het Europees Systeem van Financieel Toezichthouders, bestaande uit de Europese Toezichthoudende Autoriteiten (ESA's) en het Europese Comité voor Systeemrisico's (ESRB). In deze voorstellen wordt niet alleen het instrumentarium voor de ESA's om tot toezichtconvergentie te komen versterkt, maar wordt in het geval van ESMA ook aanvullend voorgesteld om het aantal directe toezichtbevoegdheden uit te breiden. In het BNC-fiche heeft het kabinet aangegeven in principe voorstander te zijn van een verdere centralisatie van Europees toezicht op bepaalde terreinen van de kapitaalmarkt naar ESMA, hetgeen aansluit bij de door de AIV voorgestelde richting.⁴

Bevorderen reële economische convergentie

6. Aanbeveling: Om reële economische convergentie in de eurozone te bevorderen dienen eurolanden die achterblijven wat betreft economische groei en werkgelegenheid, maatregelen te nemen die zijn gericht op vergroting van de mededinging op de markten voor goederen, diensten en kapitaal. Tevens moeten deze landen bestaande starheid in de product- en arbeidsmarkten verminderen. De AIV beveelt aan een inspanningsverplichting hiertoe op het hoogste politieke niveau, dat wil zeggen het niveau van staatshoofden en regeringsleiders van de eurolanden, vast te leggen.

² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1217.

³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1448.

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2415.

Kabinetsreactie: Zoals in de brief over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262) uitgebreid uiteengezet is, onderschrijft het kabinet het belang van duurzame groei binnen de eurozone. Voor de ideeën van het kabinet om duurzame groei te bewerkstelligen wordt eveneens verwezen naar voorgenoemde brief. Het kabinet zal in Europa aandringen op de implementatie van structurele hervormingen en betere handhaving van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Dit draagt er aan bij dat lidstaten hun huis op orde krijgen. De afgelopen jaren zijn de economische fundamenteën in verschillende lidstaten weliswaar versterkt, maar er bestaan nog steeds grote verschillen tussen lidstaten. Zo is de staatsschuld in twaalf van de negentien lidstaten nog steeds hoger dan de grenswaarde van 60% bbp uit het SGP. Daarnaast gaat de bankensector in een aantal eurolanden nog altijd gebukt onder een hoog aantal probleemleningen en kampen verschillende eurolanden nog met een hoge werkloosheid. Gegeven de discrepantie tussen uitgangsposities van lidstaten, zijn er verschillen in de mate waarop lidstaten blootstaan aan schokken. Ook de diepte van economische schokken en de duur van de daaropvolgende neergang verschilt. Het is daarom essentieel dat alle lidstaten hun budgettaire en economische fundamenteën blijven versterken.

Het kabinet merkt daarbij op dat regeringsleiders zich op reguliere basis committeren aan inspanningsverplichtingen om te hervormen, bijvoorbeeld met de bekrachtiging van de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. Daarnaast steunt het kabinet een ambitieuze afronding van de verschillende Interne Markt Strategieën in 2018, wat de mededinging op markten voor goederen, diensten en kapitaal zal vergroten. De besprekingen die hierover in de «Leaders Agenda» van de voorzitter van de Europese Raad opgenomen zijn, kunnen bijdragen aan dit doel.

7. Aanbeveling: Ter ondersteuning van economische hervormingen in de zuidelijke eurolanden dient Nederland, samen met Duitsland, een actieve en stimulerende rol te spelen in het opzetten van onder meer investeringsprogramma's en het aanjagen van de binnenlandse vraag door te sturen op loonontwikkeling die niet langer achter blijft bij de stijging van de arbeidsproductiviteit.

Kabinetsreactie: De loonontwikkeling wordt hoofdzakelijk bepaald door de sociale partners. Het kabinet kan niettemin een rol spelen. Het kabinet heeft in het regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) verschillende maatregelen gepresenteerd die kunnen bijdragen aan een hogere binnenlandse vraag, zoals de voorziene substantiële verlaging van de belastingdruk op arbeid. Met de in het regeerakkoord voorziene intensiveringen geeft het kabinet bovendien een impuls aan de Nederlandse economie die zorgt voor een stijging van de loongroei ten opzichte van het basispad. Volgens de meest recente raming van het CPB (MLT 2018–2021) zal de loonvoetstijging in 2018 hoger zijn dan de toename van de arbeidsproductiviteit. Daarnaast wordt met de oprichting van Invest-NL komend jaar beoogd een impuls te geven aan de binnenlandse investeringen. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat dergelijke maatregelen slechts in beperkte mate hervormingsinspanningen van andere eurolanden kunnen ondersteunen. Het doorvoeren van hervormingen blijft allereerst een verantwoordelijkheid van individuele lidstaten.

Verdere voorstellen om de EMU te versterken

8. Aanbeveling: In het kader van de voltooiing van de bankenunie beveelt de AIV aan het voorstel uit het vijfpresidentenrapport over te nemen om bij wijze van gemeenschappelijke achtervang een kredietlijn te openen

van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) aan het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds. Evenzeer steunt de AIV de gedachte dat op de middellange termijn deze voorziening begrotingsneutraal zou moeten zijn, d.w.z. niet ten laste komt van de overheidsfinanciën van de lidstaten. Dit houdt in dat de eventuele ESM-steun moet worden terugbetaald met heffingen die achteraf aan de financiële sector worden opgelegd. Voor het overige dringt de AIV erop aan dat de kapitaalbuffers van financieel kwetsbare banken worden verhoogd.

Kabinetsreactie: Het kabinet is van mening dat de gemeenschappelijke achtervang («backstop») alleen in laatste instantie moet worden aangesproken en, in lijn met het AIV-advies, op de middellange termijn begrotingsneutraal moet zijn. Dit houdt in dat door de achtervang uitgeleende middelen achteraf opgehaald moeten kunnen worden bij de bankensector en daardoor dus beperkt van omvang moeten zijn. Het kabinet steunt het idee om alle opties voor de backstop technisch te verkennen, inclusief de kredietlijn vanuit het ESM. Vooralsnog is het streven om de gemeenschappelijke achtervang uiterlijk eind 2023 in werking te laten treden. Eerdere invoering kan alleen als voldoende risicoreductie plaats heeft gevonden conform de routekaart voor de bankenunie zoals overeengekomen tijdens het Nederlandse voorzitterschap in 2016.⁵ Het huis moet eerst op orde zijn. Voor de aanbeveling over kapitaalbuffers wordt verwezen naar de brief over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262).

9. Aanbeveling: Met betrekking tot de monetaire stabiliteit raadt de AIV aan de interventiemogelijkheden van het ESM, ook in een preventieve fase, te versnellen en te verruimen. Voor dit doel kan de creatie van een *rapid response facility*, een speciaal fonds onder gezamenlijke garantie van de eurolanden, haar waarde bewijzen. De AIV beveelt verder aan het ESM op termijn en stapsgewijs om te vormen tot een Europees Monetair Fonds (EMF). Uiteindelijk dient dit EMF, als orgaan van de Unie, geïntegreerd te worden in het rechtskader van de EU naar analogie van de Europese Investeringsbank (EIB).

Kabinetsreactie: Zoals eerder toegelicht, is het kabinet voorstander van het doorontwikkelen van het ESM in een Europees Monetair Fonds. Het kabinet merkt daarbij op dat het intergouvernementele karakter van het noodfonds goed heeft gefunctioneerd. Tevens hecht het kabinet aan een grote betrokkenheid van lidstaten bij de goedkeuring van steunprogramma's. Het kabinet constateert daarnaast dat het ESM reeds over preventieve instrumenten beschikt. Zo bestaat de mogelijkheid voor het verstrekken/openstellen van een preventieve kredietlijn aan lidstaten met gezonde economische fundamenten om markttoegang te waarborgen. Het is het kabinet onvoldoende helder wat de toegevoegde waarde van de voorgestelde «rapid response facility» is.

10. Aanbeveling: Ten aanzien van de lopende discussie over de invoering van een aparte begrotingscapaciteit voor de eurozone is de AIV van mening dat een dergelijke capaciteit in beginsel kan bijdragen tot een grotere schokbestendigheid van de EMU. De AIV raadt aan nadere voorstellen in de richting van een begrotingsunie te toetsen aan de hand van een aantal uitgangspunten: (1) de onverminderde eigen verantwoordelijkheid van de eurolanden voor een degelijk nationaal begrotingsbeleid, (2) de tijdelijkheid van begrotingssteun aan landen die nog niet in staat zijn een anticyclisch begrotingsbeleid te voeren, (3) een scherpe omschrijving van asymmetrische schokken, (4) bedoelde begrotingscapa-

⁵ Zie: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>.

citeit mag niet worden gebruikt ter financiering van collectieve voorzieningen waarvan alle EU-lidstaten profiteren en (5) effectieve democratische controle.

Kabinetsreactie: Het kabinet is geen voorstander van een stabilisatiemechanisme op EMU-niveau om de gevolgen van economische schokken op te vangen. In de eerder genoemde brief over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262) licht het kabinet de redenen hiervoor toe. In deze brief wijst het kabinet tevens op het belang van duurzame groei, mede om de schokbestendigheid van de EMU te versterken. Ter ondersteuning van deze duurzame groei is het kabinet er een voorstander van dat Europese bestedingen doelgerichter worden ingezet om het verdienvermogen van lidstaten verder te vergroten. Zo kan de koppeling tussen de uitkering van de bestaande Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) enerzijds en de naleving van landenspecifieke aanbevelingen uit het Europees Semester en van de criteria van het SGP anderzijds versterkt worden.

Uittreding uit de eurozone

11. Aanbeveling: Met betrekking tot mogelijke uittreding uit de eurozone beveelt de ALV aan dat de verantwoordelijke monetaire autoriteiten exit-scenario's bij wijze van «contingency planning» uitwerken, opdat in de politieke discussie een scherper beeld kan ontstaan van de voor- en nadelen. Hoewel omstandigheden denkbaar zijn waarin uittreding onvermijdelijk is, zou echter het vooraf regelen ervan strijdig zijn met het in de verdragen vastgelegde uitgangspunt dat de monetaire unie de lidstaten van de Unie (op het VK en Denemarken na) moet omvatten zodra dit verantwoord is. Om deze reden bevat het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie óók voorschriften voor de lidstaten die geen deel uitmaken van de Eurozone (artikelen 140 e.v. VWEU). Wanneer echter het Verdrag in de toekomst zou gaan differentiëren tussen de lidstaten naar gelang van de mate van integratie, dan zou een bepaling kunnen worden opgenomen die zowel een uitbreiding als een eventueel noodzakelijk inkrimping van de eurozone reguleert.

Kabinetsreactie: Het vertrek van lidstaten uit de eurozone is niet aan de orde. Een vertrek uit de monetaire unie vormt in de ogen van het kabinet geen oplossing voor de uitdagingen waar lidstaten voor staan. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding om in de toekomst een bepaling op te nemen die een inkrimping van de eurozone zou reguleren.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra