

Appreciatie van het tussenrapport 'toekomst van de EMU'

Naar aanleiding van het rapport van afgelopen juni van de voorzitter van de Europese Raad de heer Van Rompuy "Naar een echte Economische en Monetaire Unie" heeft de Europese Raad van 28-29 juni jl. verzocht een routekaart met een tijdshorizon uit te werken om te komen tot een versterkte Economische en Monetaire Unie (EMU). De vier presidenten (ER-voorzitter Van Rompuy, Europese Commissievoorzitter Barroso, ECB-president Draghi en Eurozonevoorzitter Juncker) zijn gevraagd ten behoeve van de Europese Raad van oktober een tussenrapport te presenteren en voor de Europese Raad van december een eindrapport. Vrijdag 12 oktober jl. is het tussenrapport gepubliceerd en direct gedeeld met uw Kamer. De rapporten volgen steeds dezelfde structuur en gaan in op vier bouwstenen voor versterking van de EMU:

1. een geïntegreerd financieel raamwerk;
2. een geïntegreerd begrotingsraamwerk;
3. een geïntegreerd raamwerk voor coördinatie van economisch beleid en;
4. versterkte democratische legitimiteit en verantwoording.

Proces

De Europese Raad van 18 en 19 oktober zal een discussie voeren over de vier onderdelen van het rapport en aangeven welke ideeën verder zouden kunnen worden verkend. Er is geen inhoudelijke besluitvorming voorzien op deze Europese Raad. Besluitvorming over het vervolg is voorzien tijdens de Europese Raad in december. Zoals gebruikelijk wordt de bijeenkomst van de Europese Raad voorbereid in de Raad Algemene Zaken van 16 oktober.

Het kabinet zal bij de komende Raad Algemene Zaken en Europese Raad de kabinetsappreciatie van de verschillende ideeën uit het tussenrapport geven. Daarbij zal het tevens de Nederlandse ideeën over de vier pijlers uitdragen en verduidelijking vragen van een aantal van de opties uit het tussenrapport. In zijn algemeenheid zal de Nederlandse inzet er op zijn gericht dat de Europese Raad van oktober niet vooruit loopt op besluitvorming door de Europese Raad van december.

ER-voorzitter Van Rompuy voorziet voorafgaand aan de Europese Raad van december consultaties met lidstaten, het Europees Parlement en mogelijk andere stakeholders. Zoals toegezegd in het Kamerdebat op 11 oktober jl. zal het kabinet in de aanloop naar de Europese Raad van december tijdig zijn inzet formuleren zodat Kamer en kabinet een grondig debat kunnen voeren over de Nederlandse inzet bij die Europese Raad.

Algemene Nederlandse inzet

Een goede werking van de EMU en van de gemeenschappelijke Europese markt is van groot belang voor de Nederlandse welvaart. Een goed functionerende EMU die bijdraagt aan een stabiel Europa is eveneens van belang om de waardengemeenschap die Europa is te schragen. Nederland zet zich om deze redenen in voor een toekomstbestendige EMU.

De inzet van het kabinet is eerder neergelegd in de kabinetsbrief van 7 september 2011 over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie (Kamerstuk 21 501-07 nr. 839) en de kabinetsbrief over Europese economische stabiliteit en groeivermogen (Kamerstuk 21501-07 nr. 847), aangevuld met de appreciatie op hoofdlijnen van het juni-rapport over de toekomst van de EMU, die met uw Kamer is gedeeld in de geannoteerde agenda van de ER van juni jl. (Kamerstuk 21501-20 nr. 641) en het verslag van de RAZ van 26 juni jl. (Kamerstuk 21501-02 nr. 1163).

Hieronder wordt de kabinetsinzet en de appreciatie van het tussenrapport per bouwsteen uiteengezet. Het tussenrapport sluit aan bij de vragen die opkwamen tijdens het plenaire debat met uw Kamer 11 oktober jl. De minister-president zal deze vragen op de Europese Raad van 18 en 19 oktober as. aan de orde stellen. Het tussenrapport bouwt voort op eerdere documenten die de Kamer ook heeft

ontvangen. Zo werd in het rapport van juni jl. al gesproken van gezamenlijke schulduitgifte, een 'redemption fund' en een 'treasury office', en werd het idee van een 'fiscal capacity' en 'contracten met lidstaten' eerder genoemd in de zogenoemde guidelines die uw Kamer ontving als bijlage bij de geannoteerde agenda. Hoewel het tussenrapport mede gebaseerd is op consultaties met de lidstaten betekent dit niet dat er onder de lidstaten overeenstemming bestaat over de gepresenteerde ideeën. In het tussenrapport wordt niet weergegeven welke kanttekeningen door verschillende lidstaten, waaronder Nederland, zijn geplaatst.

Geïntegreerd financieel raamwerk

In zijn rapport van juni jl. noemde Van Rompuy de elementen van een bankenunie: Europees bankentoezicht, een Europese resolutieautoriteit en resolutiefinanciering, een Europees depositogarantiestelsel en een publieke achtervang. Het tussenrapport geeft een goed beeld van het lopende traject voor oprichting van een Europees toezichtmechanisme voor banken en benadrukt het belang van onder meer een duidelijke scheiding tussen de monetaire taak en de toezichhoudende taak, en behoud van de interne markt. In het tussenrapport wordt ook het belang aangegeven van harmonisatie van nationale depositogarantiestelsels en resolutiemechanismen. Belangrijke elementen voor Europese risicodeling, zoals een Europees depositogarantiestelsel en Europese resolutiefinanciering, ontbreken of komen niet op duidelijke wijze aan de orde in het tussenrapport.

In de brief van minister De Jager van 1 oktober jl. (Kamerstuk 21501, nr. 946) wordt de kabinetsreactie op de voorstellen van de Europese Commissie voor een Europees toezichtmechanisme gegeven en wordt de inzet ten aanzien van directe herkapitalisatie door het ESM en een bankenunie uiteengezet. Deze inzet vormt de basis voor de beoordeling van de voorstellen in het tussenrapport. Nederland staat, onder meer gegeven het belang van het afzwakken van de vicieuze cirkel waarbij kwetsbare nationale overheden en kwetsbare banken elkaar besmetten, in beginsel positief ten aanzien van het op termijn invoeren van een bankenunie. Hierbij is zorgvuldigheid geboden. Nederland stelt kwaliteit boven snelheid en stelt strikte voorwaarden.

In het licht van deze inzet roept het tussenrapport een aantal vragen op. Een belangrijke vraag is waarom dit tussenrapport minder volledig en minder duidelijk is over de elementen voor Europese risicodeling dan het rapport in juni. Nederland ziet een bankenunie als een lange termijn doel waarvan de elementen – een gezamenlijke resolutieautoriteit en resolutiefonds, een gezamenlijk depositogarantiestelsel en een eventuele publieke achtervang – als één pakket moeten worden gezien dat pas nadat aan strikte voorwaarden is voldaan, kan worden ingevoerd.

Het tussenrapport stelt ook geen fasering voor die de juiste volgtijdelijkheid waarborgt. In het tussenrapport wordt voorgesteld een resolutieautoriteit in te stellen zonder dat wordt ingegaan op de wijze van financiering van resolutie. De volledige autoriteit over resolutie kan volgens het kabinet pas naar het Europees niveau gaan wanneer het afwikkelen of herstructureren van deelnemende banken ook op Europees niveau wordt gefinancierd.

Daarnaast ontbreken in het tussenrapport een aantal voor het kabinet essentiële voorwaarden waaraan moet zijn voldaan voordat stappen kunnen worden gezet naar risicodeling. In het tussenrapport ontbreekt bijvoorbeeld de aanneming van de kapitaaleisenrichtlijn en verordening (CRD IV en CRR), die voor het kabinet als voorwaarde geldt om de ECB met het toezicht te kunnen laten starten. Verder bevat het tussenrapport niet de waarborgen en voorwaarden die volgens het kabinet nodig zijn om risico's te adresseren bij bredere risicodeling. Volgens het kabinet moet het Europees toezicht zich eerst over een periode bewezen hebben, moeten deelnemende banken een gelijke startpositie hebben, moeten nationale depositogarantiestelsels en resolutieraamwerken volledig zijn geharmoniseerd. Ook is naast verdere harmonisatie van prudentiële regels, harmonisatie van andere regels die de gezondheid van banken raken vereist waarbij moet worden zeker gesteld dat lidstaten dergelijke regels nationaal niet eigenstandig kunnen wijzigen.

Ten slotte wordt in het tussenrapport aangegeven dat het ESM, nadat het Europees toezichtmechanisme is opgericht en effectief is, banken direct kan herkapitaliseren. Hier wordt echter gesproken van een transitiefase, waarvan volgens het kabinet echter geen sprake kan zijn zolang er geen besluitvorming is genomen over verdere stappen naar een bankenunie. Op de voorwaarden aan directe herkapitalisatie wordt in het tussenrapport niet nader ingegaan. In de eerdergenoemde brief van minister De Jager zijn de Nederlandse voorwaarden aan directe herkapitalisatie uiteengezet.

Concluderend is het kabinet van mening dat het tussenrapport onvoldoende basis biedt voor verantwoorde vormgeving van een bankenunie, zoals voorgestaan door Nederland.

Geïntegreerd begrotingsraamwerk

Het tussenrapport erkent het belang van tenuitvoerlegging van de gemaakte afspraken over begrotingsdiscipline, zoals het 'six-pack' en het Stabiliteitsverdrag en het nog in onderhandeling zijnde 'two-pack'. Het tussenrapport vervolgt dat op langere termijn een begrotingscapaciteit ('fiscal capacity') voor de eurozone ontwikkeld zou moeten worden, gericht op het opvangen van landenspecifieke economische schokken en om structurele hervormingen te faciliteren. Verder wordt voorgesteld de ontwikkeling van een vorm van gemeenschappelijke schuldfinanciering, bijv. via kortlopende Euro-obligaties of een schuldaflossingsfonds, te verkennen. Een geïntegreerd begrotingsraamwerk vraagt volgens het tussenrapport ook om een 'treasury' functie.

Het kabinet verwelkomt de erkenning in het rapport van het belang van adequate begrotingsdiscipline. Het is nodig snel voortgang te maken met de implementatie van bestaande afspraken. Dit zal de test zijn of de eurozone in staat is zijn eigen beloftes na te komen.

In het verlengde hiervan kan het eindrapport van ER-voorzitter Van Rompuy meer concrete voorstellen bevatten voor versterkte begrotingsdiscipline. Deze zijn onder meer door Nederland naar voren gebracht in de vorm van verdergaande mogelijkheden voor de Europese Commissie om eurolanden die zich stelselmatig niet houden aan de regels van het Stabiliteits- en Groeipact, in toenemende mate beleidsvrijheid te ontnemen (interventieladder). Zo wil Nederland dat de besluitvorming over lidstaten die de afspraken over overheidsschuld onvoldoende naleven meer automatisch wordt (omgekeerde gekwalificeerde meerderheid). Verdere versterking van de onafhankelijke positie van de Commissaris voor Economische en Monetaire zaken is eveneens van belang; hierbij kan onder meer worden gekeken naar het scheiden van de beleid/analyse en de handhavingfuncties binnen de Europese Commissie.

Het idee van een begrotingscapaciteit voor de eurozone roept veel vragen op. Allereerst is onduidelijk hoe dit zich verhoudt tot, of wat dit toevoegt aan, reeds bestaande instrumenten, zoals de structuur- en cohesiefondsen, de kapitaalverhoging van de EIB waartoe de Europese Raad van juni besloot en het onlangs in werking getreden Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Het kabinet vindt een begrotingscapaciteit voor de eurozone en een 'treasury' functie onnodig. Een begrotingscapaciteit die buiten het Meerjarig Financieel Kader (MFK) zou worden geplaatst staat daarnaast op gespannen voet met de Nederlandse inzet de afdrachten aan de Europese begroting te verminderen en roept de vraag op waarom het MFK dan niet verder hervormd zou kunnen worden.

Ten tweede, en op een meer fundamenteel niveau, roept de suggestie dat een begrotingscapaciteit nodig is om landenspecifieke economische schokken op te vangen indringende vragen op. De beste methode om dergelijke schokken op te vangen is het verhogen van de schokbestendigheid van lidstaten zelf is. Daartoe moeten structurele hervormingen worden doorgevoerd, moet het groeivermogen worden versterkt, en moeten de overheidsfinanciën zodanig op orde worden gebracht dat deze in slechte economische tijden als buffer kunnen dienen. In verband met dit laatste punt zou een strengere naleving van het schuld criterium uit het Stabiliteits- en Groeipact zoals voorgesteld door Nederland zinvol zijn. Een begrotingscapaciteit voor de eurozone die conjuncturele schokken voor individuele landen zou opvangen zou de prikkel kunnen wegnemen om preventief verstandig

economisch en begrotingsbeleid te voeren. Een begrotingscapaciteit die op deze wijze gestalte krijgt zou in de visie van het kabinet juist een risico voor de stabiliteit van de eurozone kunnen vormen op middellange termijn. Overigens laten de regels van het SGP voldoende ruimte om de automatische stabilisatoren binnen de nationale begrotingen van de eurolanden te laten werken.

In plaats van bovengenoemde voorstellen zoals begrotingscapaciteit en risicodeling, zal het kabinet er voor pleiten juist de bestaande instrumenten optimaal te benutten. De versterking van de interne markt en de implementatie van de hervormingen in het kader van de aanbevelingen van het Europees Semester kunnen de noodzakelijke flexibiliteit in arbeids- en productmarkten bevorderen. De structuur- en cohesiefondsen kunnen daarnaast zo worden ingezet dat zij bijdragen aan het vergroten van de schokbestendigheid van lidstaten door hieraan duidelijke conditionaliteiten te verbinden gericht op versterking van de concurrentiekracht en verhoging van het groeivermogen.

Wat betreft het ontwikkelen van vormen van gemeenschappelijke schuldfinanciering heeft het kabinet reeds eerder gezegd dat Eurobonds geen instrument voor crisisbestrijding zijn en het kabinet is dan ook niet bereid zich in dit stadium op de (toekomstige) introductie ervan vast te leggen.

Geïntegreerd raamwerk voor coördinatie van economisch beleid

Het tussenrapport bepleit een sterkere coördinatie, convergentie en afdwingbaarheid van economisch beleid. Daarbij moet worden voortgebouwd op de interne markt en de bestaande en recent aangescherpte Europese instrumenten op dit gebied. Hiertoe wordt voorgesteld het idee te verkennen om individuele contracten over hervormingen, gericht op groei en banen, te introduceren tussen eurolanden en EU instellingen, die mogelijk gestimuleerd kunnen worden door middel van financiële prikkels.

Het kabinet is van mening dat op dit terrein reeds stevige afspraken zijn gemaakt en zal daar tijdens de Europese Raad op wijzen. Het is in het belang van de landen zelf om deze afspraken na te leven en te implementeren. Het gaat daarbij met name om het Europees Semester, het Europluspact en de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP). Deze afspraken dienen optimaal benut en - waar mogelijk - versterkt te worden. Uitgangspunt hierbij is dat lidstaten moeten convergeren naar de hoogste standaarden. In dit kader kan gedacht worden aan het versterken van de MEOP, bijvoorbeeld door deze te koppelen aan de structuurfondsen of door het meewegen van MEOP-prestaties bij het opstellen van de middellange termijn-doelstellingen in het SGP.

Het kabinet verwelkomt de erkenning in het tussenrapport dat vervolmaking van de interne markt een belangrijk instrument is om de Europese economie te versterken. Hieraan moet met meer urgentie uitvoering worden gegeven. Een spoedig akkoord over de voorstellen uit de Single Market Act I, in het bijzonder het Europees unitair octrooi, de herziening van de richtlijn beroepskwalificaties inclusief een forse vermindering van het aantal gereguleerde beroepen in Europa, en de verordening elektronische identificatie, is van belang. Ook een volledige en betere implementatie van de dienstenrichtlijn en de totstandkoming van een echte digitale interne markt dragen hieraan bij.

Over het idee om het economische beleid sterker te coördineren door het introduceren van individuele contracten wil het kabinet tijdens de Europese Raad meer duidelijkheid krijgen. Zo is niet helder wie deze contracten zouden sluiten en wat de inhoud zou moeten zijn. De vraag is hier bijvoorbeeld of contracten worden afgesloten met de Commissie of met de Raad. In het laatste geval zou dit kunnen tenderen naar het zich baseren op de grootste gemene deler in plaats van op 'best practices'.

Wanneer deze contracten alleen betrekking zouden hebben op landen die de SGP en MEOP-regels niet naleven, zoals het tussenrapport nu lijkt te suggereren, en de Commissaris voor Economische en Monetaire zaken een centrale en autonome rol krijgt, zou dit aansluiten bij de eerdere Nederlandse voorstellen. Artikel 5 van het Stabiliteitsverdrag voorziet overigens reeds in een dergelijke invulling en zou daarom verder kunnen worden uitgewerkt. Wat betreft de suggestie om noodzakelijke

hervormingen te stimuleren met financiële prikkels, is het kabinet zoals hierboven gemeld van mening dat een sterkere conditionaliteit bij de structuur- en cohesiefondsen deze functie kan vervullen.

De voorafgaande bespreking en waar nodig coördinatie van grote economische hervormingen is aanvaardbaar in zoverre hier wordt bedoeld op de reeds in het Stabiliteitsverdrag (artikel 11) vastgelegde afspraak.

Nederland is geen voorstander van het overhevelen van nationale bevoegdheden naar Europees niveau op terreinen als sociaaleconomisch beleid of belastingen. Zeker niet voor landen die zich aan de geldende regels en afspraken houden.

Democratische legitimiteit en verantwoording

Het tussenrapport benadrukt dat als algemeen uitgangspunt democratische legitimiteit en verantwoording moeten worden bevestigd op het niveau waar de besluitvorming plaatsvindt. Indien de rol van EU instellingen verder zou worden versterkt moet dit gepaard gaan met evenredige betrokkenheid van het Europees Parlement. De samenwerking tussen het Europees Parlement en nationale parlementen kan worden versterkt voortbouwend op bestaande procedures. Daarnaast zou het bestuur van de eurozone volgens het tussenrapport verder moeten worden versterkt, waarbij echter geen concrete voorstellen worden gedaan.

Het tussenrapport gaat niet gedetailleerd in op democratische legitimiteit en verantwoording. Dit is tot op zekere hoogte begrijpelijk, omdat de te nemen maatregelen onder dit hoofdstuk in grote mate afhangen van de besluiten die eventueel genomen zullen worden over de overige drie delen van het rapport. Desalniettemin zal Nederland het belang van versterking van democratische legitimiteit en verantwoording voor een toekomstbestendige EMU onder de aandacht brengen. Daarbij liggen veel vragen open, zoals waar de verschillende instellingen verantwoording afleggen, hoe de rol van nationale parlementen daarbij versterkt kan worden en of er een specifieke parlementaire inbedding voor de eurolanden overwogen moet worden. In de aanloop naar de Europese Raad van december zal het kabinet hier nader bij stilstaan.

De betrokkenheid van nationale parlementen dient wat Nederland betreft te worden versterkt. Dit kan bijvoorbeeld door in alle lidstaten bewindslieden voorafgaand aan de Raden in debat te laten gaan met hun parlementen, zoals in Nederland gebruik is. Tevens kan worden overwogen de voor EU-besluitvorming verantwoordelijke Commissaris vaker in nationale parlementen te laten verschijnen. Hierbij moet ook worden verwezen naar de instrumenten die het Verdrag van Lissabon heeft gecreëerd, zoals de gele en oranje-kaart procedure en de subsidiariteitstoets. Er moet een goede balans worden gevonden tussen de rol van het Europees Parlement en die van de nationale parlementen.

Het kabinet denkt verder dat de samenwerking tussen nationale parlementen verder geïntensiveerd kan worden, bijvoorbeeld door een gestructureerd overleg over het trekken van gele kaarten. Ook kan bezien worden hoe de samenwerking tussen het Europees Parlement en nationale parlementen versterkt kan worden, zoals voorgesteld in het tussenrapport. Het is primair aan de parlementen zelf hieraan nadere invulling te geven.

Behalve aandacht voor versterking van de betrokkenheid van nationale parlementen, is een constant aandachtspunt voor het kabinet bij discussies over de toekomst van de EMU, de verhouding tussen de eurolanden en de niet-eurolanden. Nederland wil voorkomen dat versterking van de EMU ten koste zal gaan van de integriteit van de interne markt. Daarom zal maximaal ruimte geboden moeten worden aan de niet-eurolanden om zich zo dicht als mogelijk aan te sluiten bij het afsprakenkader voor de eurolanden.

Tot slot acht het kabinet een discussie over de wenselijkheid van een verdragswijziging prematuur. Pas als de Europese Raad in december besluiten heeft genomen na behandeling van het eindrapport van de vier presidenten kan in kaart worden gebracht of, en zo ja in welke mate, een verdragswijziging gewenst of noodzakelijk is. Daarbij tekent het kabinet aan dat voor een aantal van de eerdere Nederlandse voorstellen, zoals bij voorbeeld ten aanzien van de mogelijkheid het stemrecht te schorsen van eurolanden die de begrotingsregels structureel niet naleven, een verdragswijziging nodig is. Dat geldt ook voor het integreren van de afspraken uit het Stabiliteitsverdrag in de Europese verdragen.

Stappenplan richting december

Het is nog niet bekend wanneer het eindrapport van de vier presidenten verschijnt. Na de Europese Raad van 18 en 19 oktober a.s. zal de Raad Algemene Zaken naar verwachting spreken over de toekomst van de EMU tijdens de bijeenkomst op 10 en 11 december a.s., ter voorbereiding op de Europese Raad van december. Daarnaast is het aannemelijk dat tijdens de bijeenkomst van de EcoFin, of die van de Eurogroep die direct aan de EcoFin vooraf gaat, op 3 en 4 december a.s. over het EMU-rapport zal worden gesproken. Tijdens de Europese Raad op 13 en 14 december zal uiteindelijk richtinggevende besluitvorming plaatsvinden over het eindrapport van de vier presidenten.

De Tweede Kamer heeft eerder aangegeven maximaal betrokken te willen worden in de aanloop naar de ER van december. Het ligt voor de hand hier invulling aan te geven via de overleggen met uw Kamer in voorbereiding op de hierboven genoemde bijeenkomsten van de Raden en natuurlijk het plenair debat in voorbereiding op de ER in december. Het kabinet zal het eindrapport na verschijnen direct naar de Kamer zenden.