

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

22112

Nr. 2470

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij negen fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling EU-Actieplan 2017–2019: loonkloof tussen vrouwen en mannen aanpakken (Kamerstuk 22 112, nr. 2467)

Fiche: Mededeling de toekomst van voeding en landbouw (Kamerstuk 22 112, nr. 2468)

Fiche: Aanbeveling onderhandelingsmandaat voor een toekomstig partnerschap tussen de EU en ACS-landen (post-Cotonou)(Kamerstuk 22 112, nr. 2469)

Fiche: Mededeling Europees Minister van Economische Zaken en Financiën

Fiche: Mededeling over nieuwe begrotingsinstrumenten voor een stabiele eurozone binnen het EU-raamwerk (Kamerstuk 22 112, nr. 2471)

Fiche: Richtlijn begrotingsverantwoordelijkheid en begrotingskoers op middellange termijn voor lidstaten (Kamerstuk 34 856, nr. 2)

Fiche: Aanpassing verordening steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP) (Kamerstuk 22 112, nr. 2472)

Fiche: Wijziging verordening – Inzet prestatiereserve ESI-fondsen ten behoeve van structurele hervormingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2473)

Fiche: Verordening tot instelling van het Europees Monetair Fonds (Kamerstuk 34 856, nr. 3)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Fiche: Mededeling Europees Minister van Economische Zaken en Financiën

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad en de Europese Centrale Bank – Een Europees Minister van Economische Zaken en Financiën.¹
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
6 december 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 823
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1513593206513&uri=CELEX:52017DC0823>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Tot op heden is geen concreet behandelingstraject voorzien.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie stelt in haar mededeling dat een Europees Minister van Economische Zaken en Financiën een stap in de richting zou zijn van een sterkere Economische en Monetaire Unie (EMU). Het combineren van verschillende functies in de Europese Unie (EU) en het samenbrengen van verschillende beleidsinstrumenten kan volgens de Commissie de coherentie en effectiviteit van beleidsbepaling in de EU versterken. Een Minister van Economische Zaken en Financiën kan volgens de Commissie daarnaast bijdragen aan het versterken van transparantie van beleidsbepaling in de EU, van verantwoording richting het Europees Parlement en van de interactie met nationale instanties, zonder dat dit afbreuk doet aan nationale competenties.

In de mededeling van de Commissie worden een aantal mogelijke taken aan de functie van Europees Minister van Economische Zaken en Financiën gekoppeld. Deze voorgestelde taken zien onder meer op het dienen van het algemeen belang van de eurozone en de EU in Europese besluitvorming en wereldwijde fora, het handhaven van economische-, financiële- en begrotingsregels en het bepalen van de gewenste begrotingskoers («*fiscal stance*») voor het eurogebied. Daarnaast kan de Minister van Economische Zaken en Financiën mogelijk toezicht houden

¹ Met dit fiche, en de andere fiches die het kabinet opstelt in reactie op het pakket van voorstellen dat de Commissie op 6 december 2017 heeft gepubliceerd, worden tevens de voorstellen behandeld die de Commissie in een overkoepelende mededeling heeft gedaan (mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad en de Europese Centrale Bank over verdere stappen naar voltooiing van Europa's economische en monetaire unie: een routekaart, COM (2017) 823)). Deze overkoepelende mededeling geeft een overzicht van de separaat gepresenteerde voorstellen en behandelt tevens voorstellen die de Commissie reeds op een eerder moment heeft gedaan. De fiches geven een reactie op de meer concrete voorstellen. Voor de in de overkoepelende mededeling geopperde denkrichtingen die niet verder zijn uitgewerkt in losse voorstellen, bijvoorbeeld op het terrein van de bankenunie, wordt verwezen naar eerdere communicatie met de Kamer (onder meer de kabinetspositie over de toekomst van de EMU, de kabinetsreactie op het AIV-rapport «Is de Eurozone stormbestendig?» en de kabinetsreactie op publicaties inzake de bankenunie (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262, Kamerstuk 21 501-20, nr. 1263 en Kamerstuk 21 501-07, nr. 1472)).

op (nieuwe) Europese begrotingsinstrumenten en een eventueel op te richten Europees Monetair Fonds (EMF).

De Minister van Economische Zaken en Financiën zou volgens de Commissie tevens eurocommissaris voor economie en financiën en vicevoorzitter van de Commissie, voorzitter van de Eurogroep en voorzitter van de Raad van Gouverneurs van een EMF kunnen zijn. In de hoedanigheid als eurocommissaris zou de Europees Minister van Economische Zaken en Financiën in het voorstel van de Commissie verantwoording afleggen aan het Europees Parlement, op basis van een hoorzitting bij de benoeming van een nieuwe Commissie en door middel van reguliere «economische dialogen». Tot slot zou de Minister van Economische Zaken en Financiën volgens de Commissie ook beschikbaar moeten zijn voor dialogen met nationale parlementen. De rol van Minister kan volgens de Commissie bij de benoeming van de nieuwe Commissie, in november 2019, worden bekrachtigd. De Eurogroep zou volgens de mededeling daarnaast overeen kunnen komen om de Minister als voorzitter te benoemen voor twee opeenvolgende termijnen, zodat het mandaat als Eurogroep-voorzitter synchroon loopt met de termijn van de Commissie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet heeft zijn standpunt ten aanzien van de toekomst van de EMU uitgebreid uiteengezet in een brief aan de Eerste en Tweede Kamer² en de kabinetsreactie op het AIV-rapport «Is de eurozone stormbestendig»³. Daarnaast heeft het kabinet door middel van het verslag van de Ecofinraad en Eurogroep van 4 en 5 december⁴ de Tweede Kamer reeds een korte appreciatie gegeven van het pakket met voorstellen en mededelingen die de Commissie op 6 december heeft gepresenteerd.

Zoals uiteengezet in bovengenoemde brief en het verslag van de Ecofinraad en Eurogroep is het kabinet van mening dat de werking van de EMU verder kan worden verbeterd met nadruk op duurzame groei en stabiliteit. Dat is in het belang van individuele lidstaten, en daarmee in het belang van de monetaire unie als geheel. Het uitgangspunt moet daarbij zijn dat lidstaten hun eigen huis op orde brengen, onder andere op het gebied van overheidsfinanciën, de veerkracht van hun economie en gezondheid van bankbalansen. Het is essentieel dat alle lidstaten hun economische fundamenten in de toekomst blijven versterken. Teneinde het proces van duurzame groei in de EMU te ondersteunen kan ten eerste gebruik worden gemaakt van zogenaamde *benchmarks* en het uitwisselen van «*best practices*», zoals al wordt toegepast in verschillende Raadsformaties en de Eurogroep. Ten tweede is het kabinet van mening dat verdieping van de interne markt duurzame groei in lidstaten kan bevorderen. Ten derde kunnen Europese bestedingen, waaronder bestaande structuur en cohesiefondsen, doelgerichter worden ingezet om duurzame groei in lidstaten verder te vergroten.

Om stabiliteit in de EMU te waarborgen zet het kabinet in op het afmaken van de bankenunie conform de routekaart die onder Nederlands voorzitterschap is overeengekomen. Daarnaast is het kabinet van mening dat Europese budgettaire en economische coördinatieraamwerken, het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en de Macro-economische Onevenwichtig-

² (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262)

³ (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1263)

⁴ (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1474)

hedenprocedure (MEOP), volledig benut en adequaat gehandhaafd dienen te worden. Tot slot is het kabinet in principe voorstander van het doorontwikkelen van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) in een Europees Monetair Fonds (EMF), dat zelfstandig steunprogramma's zou moeten kunnen uitonderhandelen, financieren en monitoren, waar deze taken nu bij verschillende Europese instellingen zijn belegd. In de ogen van het kabinet zou de effectiviteit van steunprogramma's vanuit het noodfonds kunnen worden vergroot door het verder uitbouwen van een tijdig en ordentelijk proces voor de herstructurering van een onhoudbare overheidsschuld (*Sovereign Debt Restructuring Mechanism, SDRM*). Het kabinet is van mening dat er geen sprake is van een probleem bij beleids- en besluitvorming veroorzaakt door de institutionele structuur van de EMU. Het huidige institutionele kader van de EMU heeft zich naar de mening van het kabinet gedurende de afgelopen crisis versterkt en bewezen in staat te zijn om tot effectieve besluitvorming te komen onder extreme omstandigheden. Het kabinet acht de democratische verantwoording van besluitvorming in de EMU van groot belang, en ziet hier vooral een rol voor nationale parlementen, aangezien lidstaten binnen de Europese kaders zelf verantwoordelijk zijn voor hun begrotingsbeleid.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De Commissie gaat in haar mededeling niet in detail in op de precieze vormgeving en invulling van de bevoegdheden van de Europees Minister van Economische Zaken en Financiën, maar schetst op hoofdlijnen een mogelijk takenpakket. De motie Leijten⁵ roept het kabinet op tot actief verzet tegen een Europese Minister van Financiën. Het kabinet is geen voorstander van de Europees Minister van Economische Zaken en Financiën met de taken zoals voorzien in het voorstel van de Commissie. Het merendeel van de taken die de Commissie voorziet zijn momenteel al op Europees niveau belegd, zoals bijvoorbeeld het handhaven van begrotingsregels of het uitbrengen van aanbevelingen in het kader van de «*fiscal stance* voor de eurozone». Met het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) bestaat daarnaast al een noodfonds voor lidstaten die toegang tot financiële markten verliezen. Ook is het momenteel al gebruikelijk dat de Commissie, de Europese Centrale Bank en de voorzitters van de Ecofin-raad en de Eurogroep, in sommige internationale fora en organisaties zoals de G20, de G7 en het IMF, het Europese belang behartigen.

De mededeling bevat evenwel ook nieuwe elementen, zoals het inzetten van begrotingsinstrumenten in de EU of de eurozone, waaronder een stabilisatiefunctie.⁶ Zoals uiteengezet in de brief met de inzet van het kabinet ten aanzien van de EMU⁷ is het kabinet geen voorstander van een stabilisatiemechanisme voor de eurozone om de gevolgen van economische schokken op te vangen en derhalve ook niet van een Minister van Economische Zaken en Financiën die hier invulling aan geeft. Er zijn effectievere manieren om economische schokken op te vangen, zoals met begrotingsbuffers op nationaal niveau, flexibele economieën en private risicodeling op kapitaal- en kredietmarkten.

De Commissie onderbouwt volgens het kabinet in haar mededeling verder onvoldoende wat de toegevoegde waarde is van het onderbrengen van de verschillende bestaande taken en bevoegdheden bij een Europees Minister van Economische Zaken en Financiën voor de effectiviteit en coherentie van besluitvorming. Het kabinet is geen voorstander van het

⁵ Zie: Kamerstuk 21 501-20, nr. 1241

⁶ Zie BNC-fiche over begrotingsinstrumenten (COM (2017)822)

⁷ (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262)

integreren van de functies van vicevoorzitter van de Europese Commissie en voorzitter van de Eurogroep. In deze opzet ontbreken volgens het kabinet de noodzakelijke institutionele «*checks and balances*». Een rol als Eurogroepvoorzitter, waarin evenwicht moet worden gezocht tussen de standpunten van de verschillende lidstaten, kan op gespannen voet staan met de taak van een eurocommissaris om als onafhankelijke scheidsrechter objectief toezicht te houden op de naleving van de regels van het SGP en de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP). Bovendien is het kabinet niet overtuigd dat de coherentie van beleidsbepaling toeneemt als een Eurocommissaris tevens voorzitter van de Eurogroep is. De Commissie is momenteel vertegenwoordigd in de Eurogroep en kan op deze manier de coherentie van beleidsvorming al bewaken. Daarnaast zou het samenvoegen van de functies juist kunnen leiden tot een inconsistentie in de institutionele structuur, omdat de voorzitter van de Ecofin een Minister van Financiën van een EU-lidstaat blijft.

In het verlengde van bovenstaande heeft het kabinet ook grote bedenkingen bij een rol voor de vicevoorzitter van de Commissie binnen een eventueel op te richten EMF, bijvoorbeeld als voorzitter van de Raad van gouverneurs van dit EMF. De Commissie is verantwoordelijk voor het handhaven van preventieve economische raamwerken in de EU, waaronder het SGP en de MEOP. Waar het EMF moet ingrijpen, heeft deze reguliere crisispreventie gefaald. Het ligt volgens het kabinet derhalve niet voor de hand om de rol van de Commissie binnen het noodfonds te vergroten. Zoals aangegeven in de brief met de inzet van het kabinet ten aanzien van de EMU⁸ is het kabinet van mening dat de effectiviteit omtrent de besluitvorming van steunprogramma's juist kan worden vergroot door het ESM door te ontwikkelen in een EMF dat zelfstandig steunprogramma's zou moeten kunnen uitonderhandelen, financieren en monitoren, zonder de zeggenschap van lidstaten aan te passen.

Tot slot is het kabinet er niet van overtuigd dat het in het leven roepen van een Europees Minister van Economische Zaken en Financiën noodzakelijk is om de democratische legitimiteit in de EU en de EMU te versterken. Waar het gaat om versterking van de democratische legitimiteit ziet het kabinet met name een rol voor nationale parlementen. Nederland pleit al langer voor een grotere rol voor nationale parlementen om de legitimiteit van nationale besluitvorming op basis van aanbevelingen vanuit het Europees Semester te vergroten. Legitimiteit via nationale parlementen kan verder worden versterkt door de gesprekken die door nationale parlementen worden gevoerd met de eurocommissaris voor economische en financiële zaken, belastingen en de douane-unie frequenter te maken. Daarnaast kan de toegevoegde waarde van bestaande interparlementaire samenwerking worden vergroot via de bestaande conferentie over stabiliteit, economische coördinatie en bestuur in de EU.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Over het krachtenveld is in dit stadium weinig bekend. Tot op heden heeft er geen politieke discussie tussen lidstaten over de specifieke mededeling van de Commissie plaatsgevonden. De voorzitter van de Europese Raad heeft in de «*Leaders' Agenda*» ten behoeve van de Eurotop van regeringsleiders van 15 december aangegeven dat een Europese Minister van Financiën, geen onderwerp is waar brede convergentie van opvattingen tussen lidstaten over bestaat.⁹ Het kabinet merkt op dat het standpunt van veel lidstaten ten opzichte van deze mededeling naar

⁸ (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262)

⁹ http://www.consilium.europa.eu/media/32095/en_leaders-agenda_eurosummit.pdf

verwachting samenhangt met hun standpunt over de toegevoegde waarde van de eventuele taken en instrumenten die de Commissie voorziet voor de Europese Minister van Economische Zaken en Financiën.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Uit de mededeling van de Commissie volgt niet dat zij aanpassing van wet- of regelgeving of verdere maatregelen voorziet, buiten de andere mededelingen en voorstellen die de Commissie tegelijk met deze mededeling heeft gepubliceerd, waaronder een voorstel tot de oprichting van een EMF en nieuwe begrotingsinstrumenten voor de eurozone. Voor een oordeel over deze en andere mededelingen en voorstellen van de Commissie wordt verwezen naar de separate fiches.

Nederland heeft een positieve grondhouding t.a.v. de bevoegdheid van de mededeling. De mededeling heeft betrekking op het terrein van het economisch en monetair beleid. De EU is bevoegd om op dit terrein op te treden. Op het terrein van het economische beleid is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, lid 1, VWEU), op het terrein van het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben is de EU exclusief bevoegd (zie artikel 3, lid 1, onder c, VWEU).

Volgens de Commissie bieden de benoemingsprocedure voor de voorzitter van de Eurogroep, alsmede voor Eurocommissarissen, zoals volgt uit de EU-verdragen, voldoende aanknopingspunten om de functie van Europese Minister van Economische Zaken en Financiën te verwezenlijken. In de mededeling worden de taken die de Commissie voorziet voor een Europese Minister van Economische Zaken en Financiën echter enkel op hoofdlijnen beschreven. Afgewacht zal moeten worden wat de precieze invulling zou zijn van de taken van een Europese Minister van Economische Zaken en Financiën.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een deels positieve, deels negatieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling van de Commissie. Voorop staat dat de Commissie in haar mededeling niet in detail ingaat op de precieze vormgeving van de taken van de Europees Minister van Economische Zaken en Financiën. Zoals hierboven aangegeven stelt de Commissie in haar mededeling geen (aanpassing van) wetgeving voor. Het merendeel van de competenties die de Commissie voorziet voor een Europees Minister van Economische Zaken en Financiën zijn momenteel al bevoegdheden die op Europees niveau zijn belegd, waaronder het handhaven van economische, financiële en begrotingsregels. Ook is het momenteel al gebruikelijk dat de Commissie, de Europese Centrale Bank en de voorzitter van de Ecofin-raad en de Eurogroep, in sommige internationale fora en organisaties zoals de G20, de G7 en het IMF, het Europese belang behartigen. Een rol voor een Europese Minister van Financiën wat betreft deze taken betreft derhalve een verschuiving van competenties op Europees niveau, in plaats van een verschuiving van nationale competenties richting de EU.

De mededeling bevat echter ook elementen die, afhankelijk van de precieze vormgeving, wel een nieuwe uitoefening van bevoegdheden op Europees niveau met zich mee zouden kunnen brengen. Zo heeft het

Europees Parlement met het samenvoegen van de functies van voorzitter van de Eurogroep en vicevoorzitter van de Europese Commissie indirect ook een stem in de benoeming van de voorzitter van de Eurogroep en de voorzitter van de Raad van gouverneurs van het ESM. Bovendien is er momenteel geen sprake van een deel van de begrotingsinstrumenten zoals voorgesteld door de Commissie. De Commissie toont in de mededeling niet aan waarom invloed van het Europees Parlement op de benoeming van de voorzitter van de Eurogroep, alsmede deze additionele mogelijke taken van een Europese Minister van Economie en Financiën, in lijn zijn met het subsidiariteitsbeginsel. Binnen de huidige praktijk wordt de Eurogroep-voorzitter bovendien al op geregelde basis uitgenodigd door het Europees Parlement om deel te nemen aan een zogenoemde «Economische Dialoog» om toelichting te geven op relevante discussies in de Eurogroep, bijvoorbeeld in het kader van het Europees Semester.

c) Proportionaliteit

Het kabinet is een voorstander van coherent en effectief beleid wat het voorstel beoogt, maar heeft een negatieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling van de Commissie over een Europees Minister van Economische Zaken en Financiën. Het samenvoegen van de functies van vicevoorzitter van de Commissie en voorzitter van de Eurogroep is volgens het kabinet niet proportioneel aan het nagestreefde doel van coherent en effectief beleid. Voor het vergroten van transparantie en democratische legitimiteit zijn andere oplossingen voorhanden die minder ingrijpend zijn. Een voorbeeld is een sterkere dialoog tussen de Europese Commissie en nationale parlementen, zoals de Commissie eerder heeft voorgesteld.¹⁰

d) Financiële gevolgen

Uit de mededeling blijkt niet dat er financiële gevolgen zijn voor Nederland, al merkt het kabinet op dat de taken van de Europese Minister van Financiën niet in detail zijn uitgewerkt.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Uit de mededeling blijkt niet dat er gevolgen zijn voor Nederland op het gebied van regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht, al merkt het kabinet op dat de taken van de Europese Minister van Financiën niet in detail zijn uitgewerkt.

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0600>