

Vergaderjaar 2012–2013

33 454

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

T

BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DE MINISTER VAN FINANCIËN EN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2012

Hierbij sturen wij u de inzet van het kabinet ten aanzien van de toekomst van de Economische en Monetaire Unie.

Het kabinet ziet uit naar de gedachtewisseling met het parlement, onder meer ter voorbereiding van de Europese Raad van 13–14 december a.s.

De minister-president,
minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

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

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

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

Toekomst Economische en Monetaire Unie

Inleiding

De financieel-economische crisis heeft Nederland en Europa hard getroffen. In een steeds hechter vervlochten wereld bleken onderlinge afhankelijkheden aanzienlijk groter dan in het verleden. Nederland heeft daarom belang bij een sterk Europa dat zo snel mogelijk de crisis overwint. Hiertoe zijn de afgelopen jaren reeds belangrijke stappen gezet, waarbij Nederland een actieve rol heeft gespeeld. Enerzijds, om de acute crisis het hoofd te bieden, zijn landen gestart met orde op zaken stellen door hun begrotingstekorten terug te dringen en structurele hervormingen in gang te zetten. Waar nodig hebben de meest kwetsbare lidstaten steun ontvangen uit de noodfondsen¹, gekoppeld aan strikte voorwaarden om het uitzicht op duurzaam herstel te waarborgen. Anderzijds zijn op Europees niveau structurele afspraken gemaakt over versterking van de begrotingdiscipline en het aanpakken van macro-economische onevenwichtigheden, met als doel het verkleinen van de kans dat de eurozone in de toekomst opnieuw in een dergelijke crisis zal geraken. De eerste tekenen van aanpassing, zoals afnemende begrotingstekorten en lopende rekeningtekorten in de kwetsbare landen, worden langzaam zichtbaar.

Ondanks bovenstaande stappen blijven echter de risico's op nieuwe instabiliteit in de eurozone, in een context van matige economische vooruitzichten, reëel. Dit vraagt om verdergaande preventieve maatregelen om het materialiseren van deze risico's waar mogelijk te vermijden. Het kabinet zet in deze brief uiteen hoe een structureel houdbare en veerkrachtige eurozone eruit zou moeten zien. Een middellangetermijnvisie is geboden met het oog op de agenda van de Europese Raad (ER) van december, waar ER-voorzitter Van Rompuy zijn voorstellen voor de toekomst van de EMU zal presenteren, en is daarnaast nodig om koers te blijven houden tijdens het crisismanagement in de eurozone. De ontwikkeling naar een meer stabiele EMU gaat niet van vandaag op morgen, maar moet worden geplaatst in een perspectief van zeker enkele jaren. In deze visie wordt voortgebouwd op de brieven van het vorige kabinet over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie van 7 september 2011 (Kamerstukken TK 21 501-07, nr. 839) en over Europese economische stabiliteit en groeivermogen van 17 oktober 2011 (Kamerstukken TK 21 501-07, nr. 847).

Aan deze kabinetsvisie ligt de overtuiging ten grondslag dat een stabiele en sterke Europese muntunie, mits juist vormgegeven, op de lange termijn een belangrijke voorwaarde is voor economische groei en werkgelegenheid. Dit geldt in het bijzonder voor Nederland dat een open, gediversifieerde economie heeft met een internationaal georiënteerd bedrijfsleven en een grote financiële sector. Driekwart van de Nederlandse export gaat naar de EU. Het kabinet stelt vast dat de opzet van de EMU in zijn eerste decennium onvoldoende waarborgen bood voor duurzame stabiliteit. De keuze voor een gezamenlijke munt brengt een grote onderlinge verbondenheid met zich mee. Onevenwichtigheden in het ene land hebben een groter effect op andere leden van de muntunie dan op landen daarbuiten. Binnen de muntunie bleken bovendien de effecten van de onevenwichtigheden in eerste instantie te worden gedempt doordat investeerders risico's hebben onderschat of een bepaalde risicodeling veronderstelden. Hierdoor konden begrotingstekorten, schulden en economische onevenwichtigheden zoals concurrentieverlies verder oplopen dan zonder muntunie het geval was geweest. Dit mechanisme heeft sinds de oprichting van de EMU geleid tot het uiteengroeien van de economieën van sterkere en zwakkere landen binnen de eurozone en, in

¹ EFSF: Europese Financiële Stabilisatie Faciliteit; EFSM: Europees Financieel Stabilisatie Mechanisme (beide tijdelijk); ESM: Europees Stabiliteits Mechanisme (permanent).

een aantal lidstaten, tot het ontsporen van de overheidsfinanciën en de financiële sector en tot hoog oplopende werkloosheid. Er bleken op Europees niveau onvoldoende handvatten te zijn om dit proces tijdig een halt toe te roepen. Deze weeffouten moeten, en kunnen, worden hersteld.

Het kabinet acht een open en grondig debat met het parlement over de toekomst van de EMU van groot belang, ook met het oog op het draagvlak onder de bevolking. In dit verband verwelkomt het kabinet het initiatief van de Tweede Kamer om hoorzittingen te organiseren over onder meer de democratische dimensie van de maatregelen ter stabilisering van de EMU.

Algemene visie

Nederland heeft als uitgangspunt voor de discussie over de toekomstige inrichting van de EMU dat deze de economische welvaart en politieke stabiliteit in Europa op lange termijn moet bevorderen. Dit is een groot Nederlands belang, want als het goed gaat met Europa, gaat het goed met Nederland. Een stabiel en economisch krachtig Europa is nodig om onze welvaart, onze waarden en onze invloed in een snel veranderende wereld te schragen. Het kabinet benadrukt dat de eenheid van de Unie met haar 27 lidstaten hiertoe van groot belang is, zowel vanwege de noodzaak de interne markt te behouden en te versterken als vanwege het politieke gewicht van de Unie als geheel. Bij het versterken van de EMU moet dan ook de EU-dimensie steeds scherp in het oog worden gehouden.

Hieruit volgt dat Nederland een actieve rol wil spelen en bereid is de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn ter stabilisering van de EMU. Tegelijkertijd betekent dit dat Nederland de hoogste kwaliteitseisen stelt aan deze versterkte EMU, waar het gaat om het versterken van het concurrentievermogen, het waarborgen van gezonde overheidsfinanciën en de stabiliteit van het Europese bankwezen. Solidariteit moet gegrondvest zijn op soliditeit. Alleen zo is het vertrouwen van de Europese bevolkingen, en dat van de financiële markten, in de EMU te herstellen. Een houdbare, veerkrachtige EMU moet op twee pijlers gebaseerd zijn. Enerzijds moeten zo veel mogelijk marktprikkels worden behouden of hersteld die bijdragen aan een gezonde economische ontwikkeling in de eurolanden. Anderzijds zijn geloofwaardige institutionele prikkels op Europees niveau nodig, zowel preventief als correctief, om nieuwe ontsporingen waar mogelijk te voorkomen en anders tijdig aan te pakken.

Goed functionerende markten

Zoals in het regeerakkoord wordt gesteld dragen lidstaten zelf verantwoordelijkheid voor het voeren van een verantwoord economisch en budgettair beleid. Op de lange termijn bieden structurele hervormingen en beleidsaanpassingen op nationaal niveau de belangrijkste impulsen voor economische groei, voldoende werkgelegenheid en financiële stabiliteit. Het ordenend vermogen van de markt vormt een belangrijke prikkel voor een lidstaat om een dergelijk beleid te voeren. Dit geldt zeker op de lange termijn; op de korte en middellange termijn kunnen markten te laat, te abrupt en overmatig reageren. Het verbeteren van marktprikkels kan worden bevorderd door optimale transparantie te bewerkstelligen bij de vormgeving en uitvoering van de afspraken over begrotingsdiscipline en economische beleidscoördinatie, en zo de markten in staat te stellen de onderliggende economische situatie goed te beoordelen. Daarnaast wordt marktdiscipline verbeterd door zo veel mogelijk te vermijden dat lidstaten de gevolgen van onverstandig beleid middels risicodeling op Europees niveau afwentelen op andere landen. Dit vergt een adequate vormgeving

van de noodfondsen en de bankenunie die dergelijke afwenteling verhindert. Structurele steun van landen die hun verantwoordelijkheid wel nemen richting landen die deze verantwoordelijkheid voor een gestaag herstel niet nemen, kan mede daarom niet aan de orde zijn.

Adequaat Europees toezicht

Complementair aan het verbeteren van marktprikkels zet Nederland zich in voor het versterken van budgettaire afspraken en een betere coördinatie van het economische beleid, gekoppeld aan effectief banktoezicht op Europees niveau. Zo wordt vermeden dat eurolanden de gevolgen van tekortschietend beleid kunnen afwentelen op andere lidstaten. Als lidstaten onvoldoende voortgang boeken bij het structureel op orde brengen van hun overheidsfinanciën, of bij het tegengaan van de opbouw van macro-economische onevenwichtigheden, dan moeten voldoende sterke preventieve prikkels op Europees niveau hiervoor zorg dragen. Dit dient te gebeuren via de procedures voor budgettaire en economische beleidscoördinatie, respectievelijk het Stabi-leiteits- en Groeipact (SGP) en de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden (MEOP). Deze moeten dusdanig worden ingericht dat de handhaving ervan door de Eurocommissaris voor economische en monetaire zaken wordt versterkt. Hierbij is het uitgangspunt voor Nederland dat eurolanden die zich langer of in significante mate niet aan gemaakte afspraken houden, geleidelijk worden ingeperkt in hun nationale beleidsruimte, waar dat niet geldt voor landen die hun verplichtingen nakomen¹. Dit Europese toezicht wordt gecombineerd met een geloofwaardig vangnet dat in crisissituaties de houdbaarheid van de muntzone kan waarborgen door het verlenen van steun, onder strikte voorwaarden, zodat een gezond economisch beleid ook op lange termijn wordt verzekerd.

Concrete uitwerking van de Nederlandse visie

Bovenstaande visie wordt hieronder nader uitgewerkt in concrete beleidsmaatregelen ten aanzien van de financiële sector, begrotingsbeleid, economisch beleid en tot slot democratische legitimiteit en verantwoording.

1. Financiële sector

In de huidige crisis is gebleken dat er een vicieuze cirkel kan ontstaan tussen de bankensector en de nationale overheid, waarbij deze elkaar over en weer steeds verder in problemen brengen. Een bankenunie, bestaande uit Europees micro- en macroprudentieel toezicht, en uiteindelijk een Europees depositogarantiestelsel, een Europees resolutiefonds en -autoriteit, eventueel in combinatie met een Europese publieke achtervang, kan helpen om een dergelijke vicieuze cirkel af te zwakken. Dit kan ook voor Nederland, met een relatief grote financiële sector en daardoor potentieel aanzienlijke risico's, positief uitpakken. Bovendien versterkt een bankenunie de interne markt voor financiële diensten en bevordert het een gelijk speelveld en de werking van het monetaire beleid. Nederland staat daarom in beginsel positief ten aanzien van het op termijn invoeren van een bankenunie.

Het oprichten van een bankenunie kent evenwel ook risico's. Een belangrijk risico is gelegen in de prikkels voor zowel banken als nationale overheden voor risicovol en onwenselijk gedrag, aangezien de kosten Europees gedeeld worden. Effectief en onafhankelijk Europees banktoezicht, dat goed functioneert in de praktijk, is van belang om deze risico's te mitigeren. Ook is actief macro prudentieel beleid van belang om onevenwichtigheden tegen te gaan. Daarnaast is het van belang om prikkels te

¹ Het SGP en de MEOP zijn voor eurolanden afdwingbaar door middel van financiële sancties. Bij het SGP gelden de dwingende begrotingsnormen uit de verdragen, bij de MEOP worden eurolanden afgerekend op de actie die zij ondernemen om schadelijke onevenwichtigheden te verminderen. Landen gaan zelf over de keuze van de specifieke nationale maatregelen. Voor de aanbevelingen ten aanzien van het bredere economische beleid (in het kader van de Europa 2020-strategie) geldt dat deze niet bindend zijn. De verdragen bieden daar geen basis voor.

houden voor nationale overheden om nationale banken gezond te houden.

Op basis van de conclusies van de Eurotop en ER van 28 en 29 juni jl. wordt er op dit moment in Europa gewerkt aan het opzetten van een Europees toezichtmechanisme voor banken (*Single Supervisory Mechanism*). Wanneer dit Europees toezicht operationeel is, en de effectiviteit middels een gedegen toets positief is beoordeeld, kan volgens Nederland directe herkapitalisatie van banken door het ESM mogelijk worden binnen de voorwaarden zoals uiteengezet in de kamerbrief van de minister van Financiën van 1 oktober jl. (Kamerstukken TK 21 501-07, nr. 946). Banken die directe of indirecte Europese steun ontvangen komen als eerste onder Europees toezicht.

De verschillende elementen van een bankenunie moeten nadrukkelijk in samenhang worden gezien, met aandacht voor de fasering van invoering en de volgtijdelijkheid van stappen, waarbij een tijdige en consistente invoering van een Europees resolutiemechanisme een belangrijk onderdeel vormt. Snelheid mag hierbij niet ten koste gaan van kwaliteit. Wanneer onder meer de posities van Europese banken op een gelijk niveau zijn gebracht – waartoe een externe en objectieve doorlichting van het Europese bankwezen noodzakelijk is – en er verdere harmonisatie van regelgeving heeft plaatsgevonden, kan er sprake zijn van de totstandkoming van een volledige bankenunie zoals hierboven beschreven. Deze positie is nader uiteengezet in bovengenoemde kamerbrief van de minister van Financiën die de basis blijft vormen voor het kabinetsbeleid op dit terrein. U bent via de geannoteerde agenda voor de EcoFin-raad van 4 december a.s. in meer detail geïnformeerd over de stand van zaken in de onderhandelingen tussen Raad en Europees Parlement.

2. Begrotingsbeleid

Zoals hierboven uiteengezet bepleit Nederland versterking van begrotingsdiscipline via aanscherping van het Stabiliteits- en Groeipact met een versterkte rol voor de Eurocommissaris voor economische en monetaire zaken. Volgens het concept van de interventieladder wordt de beleidsruimte voor landen geleidelijk ingeperkt wanneer zij zich langer of in significante mate niet aan de afspraken houden.

Op dit terrein is de afgelopen jaren belangrijke vooruitgang geboekt. Zo is het Stabiliteits- en Groeipact versterkt met de aanneming van het zogenaamde «sixpack», dat een sterker automatisme in de besluitvorming, meer aandacht voor preventie en voor terugdringing van schulden, en meer financiële sanctiemogelijkheden heeft geïntroduceerd. Met het nog in onderhandeling zijnde «twopack» wordt hieraan betere monitoring op nationale begrotingen en een scherper toezicht op kwetsbare eurolanden door de Europese Commissie toegevoegd. Mogelijk bereiken de Raad en het Europees Parlement in december al een akkoord over de verordeningen van het twopack. De positie van de Eurocommissaris voor economische en monetaire zaken is daarnaast binnen de Commissie meer onafhankelijk geworden. Tot slot is in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU (Stabiliteitsverdrag) vastgelegd dat landen in hun nationale wetgeving waarborgen voor begrotingsevenwicht moeten opnemen en wordt via dit verdrag het automatisme in de SGP-besluitvorming verder versterkt zodra landen een begrotingstekort boven 3% BBP hebben. Het streven is het Stabiliteitsverdrag op 1 januari 2013 in werking te laten treden.

Ondanks deze resultaten, die voor een belangrijk deel door Nederland zijn voorgesteld in de kabinetsbrief van 7 september 2011, zijn er nog

verbeteringen mogelijk en wenselijk wat het Europese toezicht op verantwoord begrotingsbeleid betreft.

Aanscherpen begrotingsdiscipline en versterken positie Eurocommissaris

De besluitvorming in het SGP bij buitensporigtekortprocedures op basis van onvoldoende dalende overheidsschuld boven de 60% BBP dient ook semi-automatisch te worden (omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming), net zoals dat in het Stabiliteitsverdrag is vastgelegd voor buitensporigtekortprocedures op basis van een tekort boven 3% BBP. Ook moet het concept van de interventieladder nader ingevuld worden om eurolanden die de afspraken langdurig en/of in grote mate niet nakomen, te dwingen tot het doorvoeren van de noodzakelijke bezuinigingen en hervormingen. Dit zou moeten voortbouwen op de bevoegdheden die aan de Commissie worden toebedeeld in het twopak.

Hierbij kan, in volgorde van indringendheid, gedacht worden aan een aantal maatregelen die de Commissie, en meer in het bijzonder de Commissaris voor Economische en Monetaire Zaken, zou kunnen nemen. Zo kan de Commissie de mogelijkheid krijgen een dwingend aanpassingspad voor het begrotingstekort voor te schrijven. Hierbij zou het euroland in kwestie vooraf, met instemming van de Commissie, maatregelen moeten aandragen die automatisch in werking treden wanneer van het afgesproken aanpassingspad wordt afgeweken. In het uiterste geval, bij significant en/of langdurig niet nakomen van de begrotingsafspraken, zou de Commissie de bevoegdheid kunnen krijgen om nationale begrotingsvoornemens te moeten goedkeuren voordat deze worden geïmplementeerd. Dit laatste vergt in ieder geval een Verdragswijziging en adequate democratische borging.

Een volgende stap in de interventieladder kan het opschorten van het stemrecht van het betreffende euroland in de Raad zijn, waar ook een Verdragswijziging voor nodig zou zijn.

Zoals in het regeerakkoord is gesteld moet het mogelijk zijn om in onderling overleg uit het gemeenschappelijk arrangement, in dit geval de eurozone, te treden.

Verhogen van de transparantie

Deze versterking van de SGP-regels moet gebaseerd worden op een verbetering van de kwaliteit van de onderliggende gegevens en de instituties. Dit kan bijdragen aan de hierboven bepleite vergroting van de transparantie, die er ook toe kan leiden dat markten de economische situatie in een euroland beter kunnen beoordelen. Zo kunnen de bevoegdheden van Eurostat verder worden versterkt bijvoorbeeld door de afspraken gemaakt in de niet-bindende *Statistics Code of Practice* om te zetten in Europese wetgeving. De Commissie kan daarnaast de nationale begrotingssystemen en onderliggende ramingen doorlichten en de resultaten en aanbevelingen te publiceren. Verder kan een database worden ingesteld met begrotingsmaatregelen van alle lidstaten, om beter zicht te krijgen op de omvang en implementatie hiervan. Tot slot zouden binnen de Commissie de functies analyse en economische beleidsvorming enerzijds, en handhaving van de afspraken anderzijds strikter gescheiden kunnen worden. Deze maatregel kan juist de handhavende rol van de Commissaris voor Economische en Monetaire Zaken zowel wat betreft het SGP als de MEOP verder versterken.

Financiële faciliteiten

Om in crisissituaties de stabiliteit van de EMU te waarborgen is het ESM ingesteld. Bij de inzet hiervan worden verantwoorde risico's genomen waarbij de langetermijnstabiliteit van de EMU voorop staat. Wederzijdse afhankelijkheden en kwetsbaarheden gaan gepaard met wederzijdse verantwoordelijkheden en plichten. Nederland blijft daarom ijveren voor het toepassen van de overeengekomen strikte conditionaliteiten ten aanzien van landen die steun uit het ESM aanvragen, met passende betrokkenheid van het IMF.

De ER van 18-19 oktober jl. heeft gevraagd de optie van een begrotingsfaciliteit voor de eurozone te onderzoeken, los van het Meerjarig Financieel Kader van de EU-begroting. Er ligt nog geen concreet voorstel en het precieze doel, de omvang en de financiering zijn nog niet duidelijk. Naar verwachting zal hierover meer duidelijkheid komen in de aanloop naar de ER van 13-14 december a.s. Nederland heeft ernstige bedenkingen bij de toegevoegde waarde van een dergelijke faciliteit en de eventuele gevolgen ervan voor de Nederlandse afdrachten aan Europa. Een besluit hierover is daarom op dit moment voor Nederland niet aan de orde. Voor het kabinet staat voorop dat Nederland niet wil dat de totale afdrachten aan Europa verder stijgen en dat Nederland vindt dat Europese uitgaven maximaal moeten bijdragen aan het bevorderen van economische groei via het stimuleren van structurele hervormingen.

3. Economisch beleid

De crisis heeft aangetoond dat economische kwetsbaarheden in afzonderlijke landen zich snel kunnen vertalen in problemen met grote grensoverschrijdende effecten. Daarnaast blijkt zeker binnen een muntunie dat het aanpassingstraject na een crisis zwaarder en langduriger kan zijn, indien markten en instituties voorafgaand aan een crisis onvoldoende flexibel waren.

Deze problemen kunnen op twee manieren het hoofd worden geboden: door landenspecifieke economische schokken zo mogelijk te voorkomen en door het aanpassingsvermogen na een schok te verbeteren. Het eerste doel, preventie, wordt onder meer bestreken door het Europees Semester waarin landen aanbevelingen krijgen om hun economieën te versterken. Afgelopen jaar is hieraan de MEOP toegevoegd die erop is gericht potentiële macro-economische problemen in lidstaten die een risico kunnen vormen voor het functioneren van de EMU vroegtijdig te identificeren en aan te pakken.

Omdat economische schokken niet altijd kunnen worden voorkomen dient ook meer aandacht te worden besteed aan het verbeteren van het aanpassingsvermogen van de economie na een schok en aan het versterken van het groeipotentieel van landen. Hiervoor is het nodig dat aanbevelingen uit hoofde van het Europees Semester, en in het bijzonder de MEOP procedure, worden opgevolgd. Ook dragen voltooiing van de interne markt en het creëren van voldoende budgettaire buffers hieraan bij.

Verbeteren van de economische beleidscoördinatie

Een eerste mogelijkheid hiertoe is het aanscherpen van de MEOP. Zo heeft de handhaving van de MEOP ook baat bij de voornoemde scheiding binnen de Commissie tussen beleid en analyse enerzijds en handhaving anderzijds. Ook kan meer gebruik worden gemaakt van besluitvorming met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid zodat de voorstellen van

de Commissie sneller worden aangenomen door de Raad. Eveneens kunnen de interventiemogelijkheden in de MEOP worden uitgebreid, bijvoorbeeld met opleggen van hogere deposito's en boetes. Een belangrijke aanscherping in dit verband is ook de voorziene invoering van macro-economische conditionaliteit bij zowel het SGP als de MEOP in de nieuwe cohesieverordening. De MEOP kan daarnaast toegankelijker gemaakt worden door inzichtelijk te maken waarom de Commissie al dan niet stappen in de preventieve of correctieve arm voorstelt voor een land. De Commissie kan aan het begin van het proces meer duidelijkheid scheppen over welke risico's zij ziet, en de schokbestendigheid van landen meenemen in de economische analyse. Bij de aanscherping van de MEOP blijft het uitgangspunt overeind staan dat lidstaten onder deze procedure worden afgerekend op de actie die zij ondernemen om hun onevenwichtigheden te verminderen, terwijl zij zelf gaan over de maatregelen die daartoe worden genomen.

Verder kan ook het proces van het Europees Semester worden verbeterd door de aanbevelingen effectiever te maken. Dit kan door de analyse te objectiveren en meer gebruik te maken van thematische beoordelingen en vergelijkende onderzoeken. Door elk jaar op politiek niveau *best practices* en implementatie van aanbevelingen te bespreken kan de druk worden verhoogd op landen om effectieve hervormingen door te voeren. Landen die slecht presteren kunnen in toenemende mate te maken krijgen met implementatietermijnen bij hun aanbevelingen. Hoewel aanbevelingen niet-bindend blijven kan dit de druk op spoedige implementatie van urgente aanbevelingen verhogen.

Ook het Stabiliteitsverdrag biedt mogelijkheden om de economische prestaties van lidstaten te verbeteren door de daarin opgenomen afspraak dat grote economische hervormingsplannen besproken en zo nodig gecoördineerd zullen worden, gericht op het stimuleren van *best practices*. De Commissie is voornemens een wetgevingsvoorstel uit te brengen om hier invulling aan te geven.

Contracten

De ER van oktober heeft verzocht de mogelijkheid te onderzoeken van individuele contracten tussen lidstaten en EU-instellingen over structurele hervormingen, voortbouwend op EU-procedures. Er ligt nog geen concreet voorstel. Het kabinet heeft vragen over de precieze invulling van dit concept, onder meer over hoe het zich zou verhouden tot de economische partnerschapsprogramma's die in het kader van het «twopack» en het Stabiliteitsverdrag zullen worden opgesteld door eurolanden in een buitensporigtekortprocedure. Nederland wil overlap met bestaande instrumenten vermijden en wil dat afspraken worden vormgegeven binnen de bestaande bevoegdheden zoals voorzien in de verdragen. Eventuele contracten zouden zich in eerste instantie specifiek moeten richten op lidstaten in de correctieve arm van het SGP of de MEOP. Het idee van contracten biedt potentieel de mogelijkheid om in die landen meer aandacht voor en grip op de voor een goede werking van de EMU noodzakelijke economische hervormingen te krijgen. Ook zou de dialoog die samengaat met het opstellen van een dergelijk contract ertoe kunnen bijdragen dat nationale parlementen eigenaarschap ontwikkelen voor de in de contracten opgenomen hervormingen. Indien wordt besloten contracten ook voor andere landen op te stellen, dan mogen de contracten voor landen die zich aan de regels houden hun beleidsvrijheid niet inperken. Alleen onder deze voorwaarden is Nederland bereid mee te werken aan een nadere uitwerking van het idee van contracten.

4. Democratische legitimiteit en verantwoording

Een structureel houdbare Eurozone vereist voor het kabinet dat de hiertoe noodzakelijke beleidsmaatregelen democratisch gelegitimeerd zijn -zowel bij de totstandkoming als bij de uitvoering- en voldoende «checks and balances» bevatten om adequate verantwoording te waarborgen. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het langetermijndraagvlak voor de genomen maatregelen.

Bij de totstandkoming van de maatregelen die in het kader van de crisis zijn en worden genomen, ligt de focus van het kabinet op het herstel van vertrouwen. Versterking van het bestuur («governance») van de EMU is daarbij van groot belang. Dit vertaalt zich voor het kabinet in voldoende democratische legitimering, goede en efficiënte besluitvorming en adequate verantwoording.

Deze insteek past in de bredere benadering van het kabinet ten aanzien van de bevordering van de rechtsstatelijkheid in de EU. Een goed functionerende democratie en rechtsstaat, zowel in de lidstaten als wat betreft het functioneren van de EU-instellingen, zijn onder meer nodige voorwaarden voor het realiseren van het verdragsdoel van een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen, wat in het bijzonder binnen de muntunie noodzakelijk is.

Voor wat betreft de EMU-maatregelen geldt dat zodra duidelijk is welke inhoudelijke maatregelen getroffen zullen worden onder de eerste drie pijlers, daarbij een passende vormgeving moet worden gevonden die aan de voorwaarden van democratische legitimatie, politieke verantwoording en juridische toetsing voldoet. Hierbij geldt voor Nederland een aantal belangrijke uitgangspunten: zoveel mogelijk communautaire samenwerking à EU-27, versterking van de rol van nationale parlementen en prioriteit bij gebruikmaking van de mogelijkheden die de huidige verdragen bieden.

Belangrijk aandachtspunt voor het kabinet bij de discussie over de toekomst van de EMU blijft de verhouding tussen eurolanden en niet-eurolanden. Het kabinet benadrukt het belang van samenwerking à EU-27 in communautair verband. Voorkomen moet worden dat versterking van de EMU ten koste zal gaan van de integriteit van de interne markt. Daar waar maatregelen à EMU-17 moeten worden genomen is het van belang deelname aan deze maatregelen ook open te stellen voor niet-eurolanden cq. hen zo nauw mogelijk te betrekken bij de institutionele vormgeving. Vanuit het oogpunt van institutionele coherentie heeft het de voorkeur van Nederland dat afspraken in beginsel binnen de verdragen worden vormgegeven.

Als uitgangspunt bij de vormgeving geldt dat de democratische betrokkenheid en controle moet worden gelegd waar deze het beste past, namelijk op het niveau waar de besluitvorming plaatsvindt. De inhoud van de maatregel zal vervolgens bepalend zijn voor de mate en soort van parlementaire betrokkenheid van Europees Parlement en/of nationale parlementen (informatie, advies, amendementen, instemming). Echter, gezien de aard van de maatregelen in EMU kader acht het kabinet waarborging van de rol van nationale parlementen in het bijzonder essentieel. De versterking van de rol van de nationale parlementen kan plaatsvinden binnen het kader van de huidige verdragen.

Een aantal van de hierboven genoemde Nederlandse voorstellen vergt een wijziging van de EU verdragen. Het kabinet is bereid om op termijn aan een verdragswijziging te werken indien dit noodzakelijk blijkt om de

maatregelen gericht op een houdbare EMU te vervolmaken. In dit verband wijst het kabinet erop dat in het Stabiliteitsverdrag is opgenomen dat binnen vijf jaar zal worden getracht de afspraken uit dit verdrag op te nemen in EU-recht. Op de korte termijn legt het kabinet de prioriteit bij het optimaal benutten van de mogelijkheden die er binnen de bestaande verdragen bestaan.

Slot

Op 28 november jl. heeft de Europese Commissie een mededeling uitgebracht met haar visie op de toekomst van de EMU («Een blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie: aanzet tot een Europees debat»). De Commissie ziet een stapsgewijze versterking van de EMU voor zich in drie fasen:

1. Op de korte termijn (komende 1,5 jaar) gaat het allereerst om het afronden en implementeren van reeds afgeronde of in gang gezette voorstellen, zoals de versterking van de begrotingsdiscipline, het opzetten van het banktoezicht en het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK). In aanvulling daarop kondigt de Commissie een aantal nieuwe voorstellen aan, waaronder:
 - Een voorstel voor een gezamenlijk resolutiemechanisme voor banken, dat in beginsel wordt gefinancierd door de sector zelf, maar waarbij geen resolutiefinanciering plaatsheeft op Europees niveau;
 - Een voorstel voor het invullen van de afspraak uit het Stabiliteitsverdrag om grote economische hervormingen te coördineren voordat eurolanden deze definitief vaststellen;
 - Een voorstel voor een «Convergence and Competitiveness Instrument» (CCI), waarbij landen die in de correctieve arm van de MEOP zitten contractuele afspraken maken met de Commissie over structurele hervormingen, waar gerichte financiële ondersteuning tegenover zou staan. Deze financiële steun zou bovenop het MFK-plafond gefinancierd moeten worden door de eurolanden.
2. Op de middellange termijn (1,5 tot 5 jaar) wil de Commissie de verdragen wijzigen om verdergaand ingrijpen in nationaal budgetair beleid en verdergaande coördinatie van economisch beleid mogelijk te maken. De Commissie noemt daarbij onder meer de eerder door Nederland ingebrachte mogelijkheid om bindend te kunnen opleggen dat een nationale begroting moet worden herzien wanneer deze de Europese begrotingsregels niet respecteert, waarbij ook het Europees Hof van Justitie een rol zou kunnen krijgen. Daarnaast zou onder meer belasting- en arbeidsmarktbeleid sterker gecoördineerd moeten worden. Deze strengere afspraken zouden het complement zijn van verdergaande financiële solidariteit tussen de eurolanden. De CCI uit de eerste fase zou worden uitgebreid tot een eurozonebegroting van een aanzienlijke omvang, gefinancierd met eigen inkomsten. Daarnaast voorziet de Commissie vormen van gemeenschappelijke schuldfinanciering, zoals een schuldaflossingsfonds en kortlopende euro-obligaties. Beide vergen ook verdragswijziging.
3. Op de lange termijn (meer dan 5 jaar) wil de Commissie naar een volledige banken-, begrotings- en economische unie, met adequate democratische verantwoording. In deze fase zou de CCI/eurozonebegroting een conjuncturele stabilisatiefunctie op EMU-niveau kunnen hebben, waarbij dit volgens de Commissie niet tot permanente transfers zou moeten leiden. Tevens wordt een Europees minister van Financiën («Treasury») binnen de Commissie voorgesteld. Wat de democratische verantwoording betreft stelt de Commissie dat, zolang de verdragen niet worden gewijzigd, geen substantiële aanvullende maatregelen nodig zijn om deze verantwoording te waarborgen. Indien verdragswijziging wel aan de orde komt moet

democratische verantwoording worden belegd op het niveau waar het besluit wordt genomen, met oog voor het niveau waar het besluit impact heeft. De Commissie ziet het EP als het orgaan dat legitimiteit verleent aan besluitvorming op EU-niveau, en erkent daarbij het belang van de rol van nationale parlementen bij het controleren van hun eigen regering en het belang van interparlementaire samenwerking.

Het kabinet verwelkomt de bijdrage die deze publicatie levert aan het debat over de toekomst van de EMU. De mededeling bevat een aantal voorstellen die aansluiten bij de Nederlandse visie. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het snel afronden en optimaal benutten van de nieuwe instrumenten voor begrotingsdiscipline en de coördinatie van het economisch beleid. Het voorstel om herziening van nationale begrotingen af te kunnen dwingen bij landen die de begrotingsregels in significante mate schenden maakt onderdeel uit van de door Nederland voorgestelde interventieladder. Het voornemen om lidstaatcontracten alleen verplicht te maken voor landen in de correctieve arm van de MEOP is ook één van de voorwaarden die Nederland stelt aan verdere uitwerking van dit idee. Het kabinet deelt verder de visie van de Commissie dat democratische betrokkenheid en controle moet worden gelegd op het niveau waar de besluitvorming plaatsvindt, waarbij dit wat het kabinet betreft gezien de aard van de maatregelen in EMU kader overigens vooral in de richting wijst van een waarborging en versterking van de rol van nationale parlementen.

De Commissie doet tegelijkertijd een aantal voorstellen waar het kabinet zich niet in kan vinden, met name voor de middellange en lange termijn. Wat het bankendeel betreft is de Commissie te optimistisch over het tijdspad waarin dit tot stand kan komen en is de mededeling tegelijkertijd onvoldoende helder over de noodzakelijke onderdelen van en voorwaarden voor een volwaardige bankenunie (Europese resolutiefinanciering en depositogarantie en de voorwaarden hiervoor worden niet genoemd). Het kabinet is geen voorstander van een aparte begrotingsfaciliteit voor de eurozone en wil niet dat de totale afdrachten aan Europa verder stijgen. Aan de stabilisatiefunctie die de Commissie op langere termijn wil toekennen aan dit instrument kleven bovendien aanzienlijke risico's doordat potentiële prikkels worden gecreëerd om de risico's van onvoldoende hervormingen af te wentelen op het Europese niveau). Het kabinet is daarnaast, zoals bekend, gekant tegen dwingende coördinatie van belasting- en arbeidsmarktbeleid en de door de Commissie voorgestelde vormen van Eurobonds.

Tijdens de komende Europese Raad zal Nederland op de mededeling reageren langs de lijnen zoals hierboven uiteengezet. De mededeling is onderdeel van het debat dat de Europese Raad over de toekomst van de EMU zal voeren, maar er is geen sprake van het goedkeuren of aannemen van de mededeling zelf. Over de nadere inzet voor de Europese Raad van 13/14 december zult u worden geïnformeerd middels de geannoteerde agenda voor deze bijeenkomst.