

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1051

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2015

Op 21 oktober jl. bracht de Europese Commissie een mededeling uit inzake stappen naar voltooiing van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Tegelijk bracht de Commissie stukken uit aansluitend bij elementen uit deze mededeling. Het gaat om een mededeling inzake consistente externe vertegenwoordiging van de eurozone in internationale fora, een voorstel voor een besluit van de raad inzake een gezamenlijke vertegenwoordiging van de eurozone in het IMF, een aanbeveling voor een Raadsaanbeveling voor de opzet van nationale raden voor concurrentievermogen, en een Commissiebesluit tot opzet van een adviserende Europese Budgettaire Raad. Deze voorstellen van de Commissie volgen op het rapport van de vijf presidenten, dat op 22 juni jl. gepubliceerd werd (Kamerstuk 21 501-20, nr. 996).

Ik informeer u met deze brief over de appreciatie van het kabinet van deze stukken, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Economische Zaken. Deze kabinetsappreciatie vervangt gezien de samenhang tussen de stukken de reguliere BNC-fiches.

De brief zal allereerst ingaan op de overkoepelende mededeling over stappen naar voltooiing van de EMU. Hierbij zal tevens worden ingegaan op het in deze mededeling geschetste vervolgtraject voor de langere termijn. De aan de overkoepelende mededeling gerelateerde separate publicaties over consistente externe vertegenwoordiging van de eurozone in internationale fora, gezamenlijke vertegenwoordiging van de eurozone in het IMF, nationale raden voor concurrentievermogen en een Europese Budgettaire Raad zullen vervolgens los worden behandeld.

Mededeling inzake stappen naar voltooiing van de Economische en Monetaire Unie¹

De overkoepelende mededeling staat achtereenvolgens stil bij de vormgeving van het Europees Semester, economisch bestuur, externe vertegenwoordiging, de bankenunie, democratische legitimiteit en de voorbereiding van de tweede fase zoals vermeld in het Five Presidents' report. Het onderdeel externe representatie overlapt met de onderliggende publicaties die later in de brief worden behandeld. Hetzelfde geldt voor elementen op het terrein van economisch bestuur, ook op deze elementen zal later in de brief worden ingegaan. Ten aanzien van de bankenunie worden in de mededeling geen concrete voorstellen gedaan. Wel kondigt de Commissie aan voor het einde van het jaar een wetgevend voorstel te publiceren voor een Europese depositoherverzekering wat gezien kan worden als een eerste stap richting een volwaardig Europees Depositogarantiestelsel. Nederland ziet een Europees Depositogarantiestelsel als bekend als een sluitstuk van de bankenunie. Na publicatie zal de Kamer als vanzelfsprekend nader geïnformeerd worden over dit voorstel.

Europees Semester

Samenvatting

De Commissie doet voorstellen om de werking van het Europees Semester, de coördinatie van het budgettair en economisch beleid van lidstaten, te verbeteren. De Commissie kondigt aan meer aandacht te willen besteden aan de samenhang van de aanbevelingen voor de lidstaten van de eurozone en de eurozone als geheel. Daarnaast is de Commissie voornemens om convergentie te bewerkstelligen door prestaties van lidstaten beter in kaart te brengen, voornamelijk door middel van *benchmarking* en door *best practices* uit te wisselen. Verder pleit de Commissie voor meer aandacht voor werkgelegenheid en de sociale prestaties van lidstaten. Zo spreekt de mededeling o.a. over het opnemen van arbeidsmarktindicatoren binnen het scorebord van de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP), het meer aandacht besteden aan de sociale gevolgen bij financiële steunprogramma's, en het vergroten van de rol van sociale partners om, in het bijzonder, nationale hervormingen verder aan te jagen. Ook stelt de mededeling dat er moet worden gestreefd naar opwaartse convergentie van lidstaten op werkgelegenheids- en sociaal terrein. Dit zou kunnen worden bereikt door het ontwikkelen van gemeenschappelijke benchmarks. Ten slotte deelt de mededeling mee dat de inzet van de Structuur- en Investeringsfondsen voor de landenspecifieke aanbevelingen wordt versterkt.

Appreciatie

Het kabinet is van mening dat het Europees Semester het afgelopen jaar al versterkt is door: 1. Betere focus op de meest urgente uitdagingen 2. Meer aandacht voor implementatie van de landenspecifieke aanbevelingen (bijvoorbeeld in de landenrapporten) en 3. Tijdige publicatie van de landenrapporten en landenspecifieke aanbevelingen. Het kabinet kan zich goed vinden in de ambitie om het Europees Semester verder te versterken en wil de bestaande praktijk van het gebruik van de aanbevelingen voor de eurozone verder uitbouwen. Mede aan de hand van de aanbevelingen voor de eurozone worden in de Eurogroep regulier thematische discussies gevoerd over hervormingsterreinen waar voor de eurozone uitdagingen liggen. Uitkomsten van deze discussies kunnen terugkomen in het

¹ COM(2015) 600.

nationale deel van het Semester, bijvoorbeeld in de landenrapporten en de landenspecifieke aanbevelingen. Dit kan ertoe leiden dat uitdagingen voor het gehele eurogebied beter tot uiting komen in nationaal beleid. Het kabinet is echter geen voorstander van een centrale plaats voor het concept van een *fiscal stance* van de eurozone als geheel binnen het Semester (de begrotingssituatie van eurolidstaten op geaggregeerd niveau). Hiermee zou een doel worden toegevoegd aan het Europese begrotingsraamwerk, waar Nederland eenduidig de focus op naleving van het SGP door individuele lidstaten wil houden. Voorkomen moet worden dat de budgettaire vereisten juist minder transparant en voorspelbaar worden als gevolg van een dubbele doelstelling. Het SGP is leidend bij de beoordelingen van nationale begrotingen. Een discussie over de *fiscal stance* mag er niet toe leiden dat de regels van het SGP niet gevolgd worden.

Het kabinet steunt het voornemen van de Commissie om de economische prestaties van lidstaten inzichtelijker te maken via het monitoren en bespreken van vooruitgang op concrete indicatoren die relevant zijn voor het concurrentievermogen en de schokbestendigheid van lidstaten. Dit kan gebeuren op basis van vrijwillige benchmarking. Benchmarking kan bijdragen aan het versterken van het onderlinge begrip van lidstaten. Goed presterende lidstaten kunnen hun best practices delen, terwijl slecht presterende lidstaten hun ambities kunnen toelichten. In de Eurogroep zijn hier goede ervaringen mee opgedaan. Deze aanpak sluit tevens aan bij de eerder aan de Kamer gecommuniceerde inzet van het kabinet op het stimuleren van de implementatie van structurele hervormingen en beter openbaar bestuur in de lidstaten (Better Governance).² Naast de belangrijke verbeteringen die de Commissie eerder dit jaar doorvoerde en die het nu voorstelt, staat het kabinet open voor verdere versterking van het Europees Semester.

In de mededeling kondigt de Commissie aan drie additionele indicatoren op werkgelegenheids- en sociaal gebied op te nemen in de hoofdtabel van het scorebord van de MEOP om een beter beeld te krijgen van de sociale context en situatie op de arbeidsmarkt waarin de mogelijke onevenwichtigheden zich manifesteren. De MEOP verordening bepaalt ook dat het aan de Commissie is om het scoreboard aan te passen.³ Het scoreboard is bedoeld om vroegtijdig de opbouw van macro-economische onevenwichtigheden te identificeren. Bij beleidsadviezen die volgen uit de MEOP bestaat ruimte voor het meewegen van de sociale gevolgen. Dit is vastgelegd in de verordening van de MEOP, waarin beschreven wordt dat het correctief actieplan de sociale gevolgen van hervormingen in acht dient te nemen. Het kabinet staat positief tegenover het voorstel om in het Memorandum of Understanding (MoU) behorende bij de leningenprogramma's van het ESM meer rekening te houden met de sociale aspecten. Dit houdt in dat bij de invulling van de maatregelen in het MoU de lasten naar draagkracht over de samenleving verdeeld worden en er rekening gehouden wordt met de meest kwetsbare groepen in de samenleving. Voor het MoU van Griekenland is reeds een sociaal impact assessment uitgevoerd, dit assessment is 19 augustus jl. gepubliceerd.⁴

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de mededeling dat de inzet van de Structuur- en Investeringsfondsen voor de landenspecifieke aanbevelingen wordt versterkt. Verordening 1303/2013 stelt dat programma's die mede gefinancierd worden met Structuur- en Investeringsfondsen gebruikt moeten worden om de landenspecifieke

² Zie o.a. Kamerstuk 21 501-20, nr. 996.

³ Verordening 1176/2011.

⁴ SWD(2015) 162.

aanbevelingen te adresseren. De Commissie kondigt in de mededeling aan dat verkend zal worden wat de mogelijkheden zijn om deze link verder te versterken. De mededeling bevat nog geen concrete voorstellen.

Economisch bestuur

Samenvatting

Op basis van een eerste evaluatie van de Commissie van het six-pack en two-pack blijkt dat er ruimte voor verbetering is qua transparantie, complexiteit en voorspelbaarheid.⁵ De Commissie geeft in deze mededeling echter aan dat er eerst meer ervaring opgedaan moet worden met het huidige raamwerk voordat eventuele verdere wetgeving aan de orde is. De Commissie wil tegelijkertijd binnen de huidige regels de helderheid vergroten en de complexiteit verminderen en zij onderneemt hiertoe een aantal stappen, in consultatie met de lidstaten.

Ten eerste zal de Commissie stappen zetten om de transparantie te vergroten. Zo zal de Commissie elk jaar het zogenaamde Vademecum van het SGP actualiseren en een *Compendium* ter verduidelijking van de uitvoering van de MEOP opstellen. In dit document beschrijft de Commissie hoe zij de regels concreet toepast bij de beoordeling van lidstaten. Daarnaast streeft de Commissie ernaar om – in overleg met de lidstaten – meer openheid te geven over de onderliggende cijfers die bepalend zijn voor voorstellen in het kader van het SGP, zoals het openen van een buitensporigtekortprocedure. Daarnaast zal zij elk jaar in september een set van economische aannames presenteren die voor lidstaten van nut kunnen zijn bij het opstellen van de conceptbegroting.

Ten tweede wil de Commissie bij het updaten van de zogenaamde middellangetermijndoelstelling voor lidstaten, de MTO, meer rekening houden met consistentie met de schuldenregel. Zowel de schuldenregel als de middellangetermijndoelstelling zijn gericht op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, maar omdat het verschillende indicatoren zijn leiden ze niet altijd tot gelijke budgettaire eisen.

Ten derde geeft de Commissie aan dat er verschillende sets van indicatoren worden gebruikt om naleving te toetsen, in zowel de preventieve arm als in de correctieve arm van het SGP. De Commissie zal daarom nagaan of het mogelijk is om beoordeling meer te laten afhangen van één praktische indicator, om hiermee de complexiteit te verminderen.

Tot slot zal de Commissie onderzoeken of het mogelijk is meerjarige aanbevelingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure te actualiseren. Op deze manier kan zowel met verbeterde als verslechterde economische omstandigheden rekening worden gehouden.

Appreciatie

Het kabinet kan de stappen die de Commissie zet om het SGP transparanter te maken steunen, zoals het jaarlijks actualiseren van het Vademecum. Daarnaast is het kabinet voorstander van vereenvoudiging van het SGP. De ideeën hiertoe zijn nog niet voldoende concreet. De uitwerking is hierbij cruciaal en moet leiden tot een versterking van de regels. Het is bijvoorbeeld essentieel dat het onderscheid tussen de preventieve en correctieve arm gehandhaafd blijft. Zo moet het in lijn brengen van de MTO met de schuldenregel er toe leiden dat de lidstaten op de middellangetermijn blijven toewerken naar een houdbare schuld in

⁵ COM(2014) 905.

lijn met de norm van 60%. De uitwerking is ook cruciaal bij het idee om de beoordeling van lidstaten meer af te laten hangen van één indicator. Nederland is voorstander van vermindering van complexiteit op dit punt, mits gekozen wordt voor een werkbare en voorspelbare indicator waar lidstaten daadwerkelijk op kunnen sturen.

Het voorstel om meerjarige aanbevelingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure te actualiseren is interessant. Op dit moment is het al mogelijk om bij verslechterde economische omstandigheden een nieuwe aanbeveling te geven, mits een lidstaat effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling. Deze eis moet wat Nederland betreft gehandhaafd blijven. Tegelijkertijd is Nederland voorstander van de mogelijkheid om deadlines te vervroegen als verbeterde economische omstandigheden dit rechtvaardigen. Nederland wacht uitwerking van de Commissie van deze ideeën af. De Commissie heeft de bevoegdheid om de SGP-regels toe te passen op basis van haar eigen uitleg van deze regels. Nederland vindt het wel van belang dat de lidstaten in de uitwerking betrokken te worden. Een gezamenlijke begrip van de regels is van belang voor een transparante, voorspelbare en uitlegbare werking van de regels van het SGP.

Daarnaast kondigt de Commissie aan om de MEOP transparanter te gaan toepassen. Het kabinet onderschrijft de noodzaak van een eenduidige en voorspelbare toepassing van de procedure. Daarnaast is het kabinet van mening dat de Commissie alle relevante instrumenten die in de MEOP tot haar beschikking staan moet benutten, waaronder de correctieve arm van de procedure.

Democratische legitimiteit

Samenvatting

De mededeling stelt dat er plenaire debatten kunnen plaatsvinden tussen het Europees parlement en de Europese Commissie gedurende het Europees Semester, bijvoorbeeld voor publicatie van de Annual Growth Survey en bij publicatie van de landenspecifieke aanbevelingen. Daarnaast stelt de mededeling dat de betrokkenheid van de Commissie en de Raad bij de Europese Parlementaire Week versterkt kan worden. Ook stelt de mededeling dat de interactie tussen de Commissie en nationale parlementen versterkt kan worden door het uitwerken van modelarrangementen.

Appreciatie

De mededeling van de Commissie stelt terecht dat effectieve democratische legitimiteit en verantwoording cruciaal zijn voor het versterken van de EMU. Versterken van de democratische legitimiteit van de EMU kan niet voorbij gaan aan de rol die nationale parlementen hebben. Het kabinet deelt met de Commissie dat het van belang is om de link tussen de Commissie en de nationale parlementen te versterken. Het kabinet kan derhalve de voorstellen voor modelarrangementen voor samenwerking met nationale parlementen steunen, maar acht het primair aan u als parlement zich hier een oordeel over te vormen. Ook nauwere samenwerking tussen nationale parlementen is vanuit dat oogpunt gezien van bijzonder belang. De rol en het eigenaarschap van nationale parlementen sluit evenwel nadere betrokkenheid van het Europees parlement bij het vernieuwde Europees Semester niet uit. Ook versterkte inter-parlementaire samenwerking tussen nationale parlementen en het Europees parlement is daarbij van belang, bijvoorbeeld in het kader van de Europese Parlementaire Week.

De voorstellen voor betrokkenheid van het Europees parlement bij de Annual Growth Survey en de landenspecifieke aanbevelingen, geven het Europees parlement een grotere rol. Het kabinet steunt het voorstel voor een plenair debat voor publicatie van de Annual Growth Survey. Het kabinet is echter van mening dat de parlementaire verantwoordelijkheid voor de landenspecifieke aanbevelingen op nationaal niveau ligt. Dit is in lijn met het Five Presidents' report.

Vorbereiding tweede fase

In lijn met het Five Presidents' report stelt de mededeling dat de Commissie in het voorjaar van 2017 een Witboek zal presenteren dat terugkijkt op de voortgang die is gemaakt in fase 1 en een overzicht geeft van vervolgstappen. Ter voorbereiding op dit Witboek zal de Commissie een brede consultatie starten. Tevens zal medio 2016 een expertgroep worden opgezet die de juridische, economische en politieke voorwaarden voor de lange termijn voorstellen uit het Five Presidents' report moet verkennen. Zoals weergegeven in de kabinetsappreciatie van 23 juni jl. is het kabinet gereserveerd over een aantal denkrichtingen die in het rapport worden beschreven voor de lange termijn. Eerst moet immers bezien worden hoe de EMU binnen de huidige kaders kan worden versterkt voordat nut en noodzaak van verdergaande stappen op de lange termijn nader wordt bezien.⁶

Subsidiariteit en proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit en proportionaliteit van de voorstellen die zien op de transparantie van de budgettaire regels en de MEOP. De voorstellen hebben betrekking op de uitvoering van bestaande EU-wetgeving. Aangezien het gaat om toepassing van bestaande regels, is de voorlopige beoordeling ten aanzien van proportionaliteit positief. Voor onderdelen uit de overkoepelende mededeling waar nog geen concrete voorstellen liggen, zoals voor de bankenunie, kan nog geen oordeel worden gegeven over de subsidiariteit en proportionaliteit.

Mededeling inzake een meer consistente externe representatie van de eurozone in internationale fora en een voorstel voor een besluit van de raad inzake een gezamenlijke vertegenwoordiging van de eurozone in het IMF⁷

Samenvatting

De Commissie heeft een mededeling gepresenteerd om de externe vertegenwoordiging van de Economische en Monetaire Unie in de internationale financiële instellingen te versterken. De Commissie stelt concreet voor om de vertegenwoordiging van de EMU in het IMF te adresseren, aangezien hier volgens de Commissie de noodzaak voor versterking van de externe vertegenwoordiging het grootst is. Voor het formeel vastleggen van de vertegenwoordiging van de eurozone bij het IMF, stelt de Commissie een Raadsbesluit voor. Een ontwerp hiervoor is bij de mededeling gevoegd. De rechtsgrondslag van dit besluit is Artikel 138 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Hierin is onder andere bepaald dat de Raad op voorstel van de Commissie passende maatregelen kan vaststellen met het oog op een gezamenlijke vertegenwoordiging in de internationale financiële instellingen en conferenties. De Raad besluit na raadpleging van de Europese

⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 996.

⁷ COM(2015) 602 en 603.

Centrale Bank. Alleen de leden van de Raad die lidstaten vertegenwoordigen welke de euro als munt hebben, hebben stemrecht.

Het voorstel van de Commissie voor het Raadsbesluit voorziet erin dat de EMU lidstaten maatregelen nemen om in 2025 één uniforme vertegenwoordiging te hebben in de bestuursorganen van het IMF, zowel in de Raad van Bewindvoerders die de verantwoordelijkheid draagt voor het dagelijks bestuur als in het Internationaal Monetair en Financieel Comité (IMFC) waar de verschillende stoelen op politiek niveau vertegenwoordigd zijn en dat twee keer per jaar bijeen komt. In het voorstel van de Commissie zullen de EMU lidstaten ieder lid blijven van het IMF en dus individueel vertegenwoordigd zijn in de Raad van Gouverneurs, maar in 2025 wel hun posities afstemmen. Wanneer uiteindelijk sprake is van één stoel in de Raad van Bewindvoerders, zou eenzelfde stap gezet worden in het IMFC. Het IMFC is namelijk een afspiegeling van de stoelen in de Raad van Bewindvoerders. De Commissie stelt voor dat de Eurogroep de bewindvoerder benoemt voor de EMU stoel in de Raad van Bewindvoerders en dat de Eurogroepvoorzitter zelf op politiek niveau in het IMFC de EMU zal vertegenwoordigen. Dit is mogelijk doordat de Eurogroepvoorzitter tevens een EMU lidstaat vertegenwoordigt.

Tijdens een graduele overgangsfase zouden volgens de Commissie verschillende stappen gezet moeten worden om in 2025 één EMU vertegenwoordiging te bereiken. In de eerste plaats moet de coördinatie tussen EMU lidstaten versterkt worden om zo tot een gezamenlijk EMU standpunt te komen op IMF discussies en besluiten die aan het belang van de EMU raken. Dit dient vorm te krijgen door onder de Eurogroep een aparte coördinatie structuur op te zetten voor het Eurogebied, bijvoorbeeld onder de Eurogroup Working Group (EWG) in Brussel, en door een EMU coördinatie overleg in Washington in te stellen. Momenteel hebben de EU lidstaten een coördinatie structuur voor gezamenlijke standpunten in het IMF in Brussel en Washington. Om de coördinatie tussen de EU lidstaten bij andere internationale financiële instellingen te versterken, wordt in de mededeling voorgesteld om het mandaat van het huidige EFC EU subcomité dat zich richt op IMF afstemming – de SCIMF – uit te breiden naar andere internationale financiële instellingen.

Volgens het Commissievoorstel zouden de EMU lidstaten, voordat zij één stoel vormen in 2025, in de tussenliggende periode naar enkele stoelen moeten bewegen die volledig uit EMU lidstaten bestaan. De Commissie laat het aan de Raad om te besluiten welke EMU lidstaten als eerste moeten bewegen, maar geeft in de mededeling aan dat het voor de hand ligt dat lidstaten in kiesgroepen met overwegend niet-EU landen vroeg in de transitie zullen bewegen. De Commissie wil daarnaast dat de eurozone een waarnemersstatus in de Raad van Bewindvoerders van het IMF krijgt. In de praktijk zou een bewindvoerder van een EMU lidstaat, samen met de Commissie en de ECB deze taak voor zijn rekening moeten nemen. De bewindvoerder heeft vanzelfsprekend geen waarnemersstatus nodig en ook de ECB heeft reeds een waarnemersstatus in de Raad, die in 1998 door de IMF bewindvoerders is goedgekeurd. In de praktijk komt het er dus op neer dat alleen voor de Commissie, als waarnemer, een extra plek aan tafel wordt gecreëerd.

Appreciatie

De Commissie is op basis van Artikel 138 VWEU bevoegd om aan de Raad een voorstel te doen «voor het vaststellen van passende maatregelen met het oog op een gezamenlijke vertegenwoordiging in de internationale financiële instellingen en conferenties».

Het kabinet is positief over de subsidiariteit van het voorstel om de externe vertegenwoordiging van de EMU te versterken in het IMF. Dit noodzaakt tot optreden op EMU niveau. Het kabinet deelt met de Commissie het streven naar een sterkere externe vertegenwoordiging van de EMU in het IMF en ziet de voordelen van het doel dat de Commissie wil bereiken. Het kabinet deelt ook het uitgangspunt van de Commissie dat de externe vertegenwoordiging van de eurozone versterkt wordt door een uniforme vertegenwoordiging in het IMF met één EMU stoel in de Raad van Bewindvoerders en één EMU stoel in het IMFC. De EMU lidstaten zijn in het IMF verdeeld over acht verschillende stoelen, die in zes van de acht stoelen gedeeld worden met EU en niet-EU landen. Het IMF is, door het mandaat om monetaire stabiliteit te bevorderen en financiële hulp te bieden, een instelling waar lidstaten uit een monetaire unie belang hebben bij nauwe samenwerking. Tegelijkertijd hecht het kabinet belang aan de samenwerking met andere Europese landen, in het bijzonder binnen de huidige IMF kiesgroep waar Nederland deel van uitmaakt. Momenteel vindt er in EU verband reeds coördinatie plaats van standpunten in het bestuur van het IMF, maar het kabinet deelt de zorg van de Commissie dat de formele afstemming in de huidige situatie soms te wensen overlaat waardoor lidstaten niet altijd in staat zijn een gezamenlijk standpunt te volgen. Het op termijn overgaan naar één EMU kiesgroep ten opzichte van de huidige verdeling over verschillende stoelen, zal tot een krachtiger EMU geluid binnen het IMF leiden.

Het kabinet plaatst niettemin kanttekeningen bij de proportionaliteit van de *wijze waarop* de Commissie de versterkte vertegenwoordiging van de EMU nastreeft. Het kabinet is positief over de bijdrage die meer coördinatie tussen EMU lidstaten kan leveren voor het doel van een sterkere externe vertegenwoordiging. Een gezamenlijk EMU standpunt op verschillende aspecten van het IMF beleid, bijvoorbeeld monetair en financieel, ligt voor de hand. Tegelijkertijd reikt het mandaat van het IMF verder dan alleen het monetaire beleid en moet een afweging gemaakt worden of op niet-monetaire of financiële onderwerpen een gezamenlijk EMU standpunt leidend moet zijn, of EU coördinatie passender is. Een voorbeeld is IMF advisering over economisch- en begrotingsbeleid, waar zowel de EMU als EU bevoegdheden op hebben. De coördinatie tussen EU lidstaten is de laatste jaren ook verbeterd. Het kabinet steunt daarom het voorstel om de coördinatie tussen EMU lidstaten te versterken, maar hecht er belang aan in het Raadsbesluit te borgen dat ook de samenwerking met EU lidstaten in stand wordt gehouden.

Het kabinet vindt het voorstel voor een waarnemersstatus voor het Eurogebied in de Raad van Bewindvoerders in de overgangsfase niet van toegevoegde waarde voor het EMU optreden ten opzichte van de huidige situatie, aangezien de Commissie en de ECB in tegenstelling tot de lidstaten geen formele bevoegdheden hebben in het IMF.

Het kabinet ziet daarnaast dat het voorstel tot één EMU stoel in de praktijk gepaard kan gaan met beleidsmatige, juridische en praktische implicaties die er voor kunnen zorgen dat het doel niet bereikt wordt. Zo zou een EMU stoel in omvang groter worden dan de stoel van de VS, en is steun van de VS waarschijnlijk nodig om tot een EMU stoel te komen, aangezien de IMF gouverneurs met een meerderheid van het stemgewicht de maximale omvang kunnen bepalen van een stoel die uit meerdere landen bestaat. Een andere juridische belemmering voor één EMU stoel is het gegeven dat Duitsland en Frankrijk onder de huidige statuten van het IMF recht hebben hun eigen bewindvoerder te benoemen. Hierdoor hoeven beide landen volgens de IMF statuten niet te accepteren dat andere EMU lidstaten zich bij hun stoel voegen wanneer er tussentijds wordt hergeschikt én kunnen Frankrijk en Duitsland nu ook niet zelf naar één stoel

bewegen. In 2010 is afgesproken dat dit recht van benoeming wordt afgeschaft, maar door het uitblijven van de ratificatie van het Amerikaans congres van de IMF hervormingen is dit nog niet gebeurd. Wanneer de EMU lidstaten op termijn naar één stoel in de Raad van Bewindvoerders overgaan, is het ten slotte de vraag of er sprake zal zijn van een afname van de stoelen of dat zij stoelen vrijspelen voor andere landen. In dat laatste geval moet worden gezien welke IMF leden in aanmerking komen om deze stoelen te bekleden, en in hoeverre dit in het belang is van een sterkere externe vertegenwoordiging van de EMU binnen het IMF. Voor het doel van één stoel moeten deze implicaties voldoende ondervangen kunnen worden.

Het kabinet is kritisch over het voorstel van de Commissie om de externe vertegenwoordiging te versterken door een graduele benadering middels herschikking van stoelen. Dit is niet in het Nederlands belang. Het kabinet is geen voorstander van gedwongen tussentijdse stappen en acht de Nederlandse stap naar één EMU stoel pas opportuun als alle EMU lidstaten tegelijkertijd naar een gezamenlijke kiesgroep overgaan. Vanuit het nationaal belang moet voorkomen worden dat een gradueel proces leidt tot een eindfase waarin Nederland is herschikt naar één van enkele EMU kiesgroepen en daarbij een deel van zijn huidige positie binnen het IMF heeft ingeleverd, terwijl grote EMU landen hun eigen stoel behouden. Nederland levert momenteel altijd een Bewindvoerder of plaatsvervangend Bewindvoerder in de Raad van Bewindvoerders. Wanneer een lidstaat zich in de komende jaren op vrijwillige basis bij een kiesgroep wil voegen die voornamelijk uit EMU lidstaten bestaat, kan een dergelijke beweging verwelkomd worden, maar dit mag niet leiden tot druk op Nederland om ook naar een tussenstap te bewegen. Het risico van de Commissie voorstellen is dat deze druk zal ontstaan, te meer omdat een aantal grote EMU lidstaten momenteel een eigen of overwegend eigen stoel hebben in het IMF (Duitsland, Frankrijk en Italië).

Het kabinet vindt dat het Koninkrijk door de fusie in 2012 met België reeds op vrijwillige basis een herschikking heeft doorgevoerd, die ertoe heeft geleid dat de EMU lidstaten een stoel hebben vrijgespeeld voor opkomende economieën. Het Koninkrijk vertegenwoordigt bovendien samen met België naar tevredenheid een succesvolle gemengde kiesgroep, bestaand uit EMU/EU en niet-EU (kandidaat) lidstaten, die na de VS het grootste stemgewicht heeft van de stoelen in de Raad van Bewindvoerders. De gemengde kiesgroep heeft het voordeel dat er meer stemgewicht gemobiliseerd wordt en dat de politieke relatie van de EMU en de EU met derde landen, waaronder een groot aantal nabuurschapslanden en EMU/EU kandidaatlidstaten, versterkt wordt. De samenwerking in de kiesgroep wordt door alle landen zeer gewaardeerd. Het kabinet hecht er aan dat het voorstel voor versterking van de externe EMU vertegenwoordiging ook rekening houdt met de consequenties voor de niet-EMU/EU landen in de bestaande kiesgroepen.

De stap naar één stoel dient daarom volgens het kabinet zorgvuldig te worden genomen. Het kabinet acht het in de komende jaren vooral van belang dat de coördinatie voor gezamenlijke standpunten tussen de EMU landen verder wordt versterkt en ziet een succesvolle versterkte coördinatie als duidelijke voorwaarde voor verdergaande stappen naar een uniforme EMU vertegenwoordiging.

Het voorstel van de Commissie leidt door behoud van de juridische status van de EMU lidstaten bij het IMF niet tot aanpassing van nationale wet- en regelgeving en heeft geen gevolgen voor de financiële bijdrage van Nederland aan het IMF. Er zullen ook geen middelen uit de EU begroting naar het IMF gaan. Het kabinet zal eventuele voorstellen voor externe

vertegenwoordiging in andere internationale financiële instellingen op eigen merites beoordelen.

Aanbeveling voor aanbeveling van de Raad inzake de oprichting van nationale raden voor concurrentievermogen binnen de eurozone⁸

Samenvatting

De Commissie doet een voorstel voor een Raadsaanbeveling ter oprichting van nationale raden voor concurrentievermogen in de eurozone. De aanbeveling is in eerste instantie geadresseerd aan eurolidstaten. Andere EU-lidstaten worden wel aangemoedigd om ook een dergelijke raad op te richten. Uitgangspunt van de Commissie is dat onafhankelijke beleidsanalyse en een betere dialoog tussen de Unie en de lidstaten het politieke draagvlak voor de implementatie van structurele hervormingen op het gebied van concurrentievermogen in de lidstaten bevorderen. De Commissie voorziet dat de raden ontwikkelingen in concurrentievermogen en daaraan gerelateerd beleid in de lidstaten monitoren. Ook zou de raad advies geven (o.a. in een jaarlijks rapport) over de implementatie van hervormingen en aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. De Commissie zou de coördinatie van de activiteiten van de raden moeten faciliteren. Om ervoor te zorgen dat EU-doelstellingen en prioriteiten in ogenschouw worden genomen bij het advies van raad zullen er consultaties tussen de Commissie en nationale raden plaatsvinden.

Appreciatie

Het kabinet heeft zich eerder positief uitgelaten over onafhankelijke autoriteiten in lidstaten die op objectieve wijze de effecten en onderliggende afriulen van beleid in kaart brengen. Het CPB diende hierbij als blauwdruk. Objectieve doorrekeningen van hervormingen leiden volgens het kabinet tot realistische assumpties over de effecten van beleid op economische groei en werkgelegenheid. Daarnaast dragen doorrekeningen bij aan objectivering van het politieke debat. Dit kan de kwaliteit van beleid verbeteren en het draagvlak voor noodzakelijke structurele hervormingen in lidstaten vergroten.

Het voorstel van de Commissie wijkt op onderdelen echter af van de opzet die het kabinet voor ogen heeft. In de ogen van het kabinet zijn objectieve doorrekeningen, die de onderliggende afriulen van beleidsopties in kaart brengen, effectiever voor het creëren van draagvlak voor hervormingen dan eenzijdige adviezen of oordelen over concurrentievermogen zoals opgenomen in het voorgestelde mandaat. Bovendien moet de onafhankelijkheid van nationale raden gewaarborgd zijn; het voorstel maakt onvoldoende duidelijk wat de coördinerende rol van de Commissie inhoudt. Het kabinet vindt verder dat de oprichting van nationale raden voor concurrentievermogen niet mag leiden tot additionele institutionele complexiteit, zoals vertraagde besluitvorming.

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel. Ten aanzien van de proportionaliteit is het kabinet positief met kanttekeningen. De gekozen vorm van een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad geeft vrijheid aan de Raad om elementen van de aanbeveling aan te passen. Zoals bovenstaand aangegeven is aanpassing van de voorstellen wenselijk om deze meer in

⁸ COM(2015) 601.

lijn te brengen met de Nederlandse inzet, het kabinet zal zich daar hard voor maken.

Commissiebesluit tot oprichting van een onafhankelijke adviseerende Europese Budgettaire Raad⁹

Samenvatting

De Commissie heeft besloten een onafhankelijke adviseerende Europese Budgettaire Raad op te richten dat de Commissie zal gaan adviseren inzake het multilateraal begrotingstoezicht in de eurozone. Deze *European Fiscal Board* (EFB) was al aangekondigd in het Five Presidents' report. De Commissie verwacht dat de EFB de transparantie over de toepassing van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zal vergroten. Het is de bedoeling dat de EFB in de loop van 2016 operationeel is.

De adviesraad zal bestaan uit vijf gerenommeerde experts op het terrein van macro-economie en overheidsfinanciën en worden benoemd door de Commissie op voorstel van de Commissievoorzitter. De voorzitter van de EFB en een lid worden benoemd na consultatie van de Vice-President voor de Euro en Sociale Dialoog en de Commissaris voor Economische en Financiële zaken. De drie andere leden worden benoemd na consultatie van de nationale *fiscal councils*, de Europese Centrale Bank en de Eurogroup Working Group.

De EFB zal worden bijgestaan door een secretariaat met aan het hoofd de *chief economist analyst* van de Vice-President voor de Euro en Sociale Dialoog en krijgt als taken:

- Ex-post evalueren van de toepassing van de Europese begrotingsregels met de focus op horizontale consistentie, gevallen waarin de regels in ernstige mate niet zijn nageleefd en de gepaste begrotingssituatie (*fiscal stance*) in de eurozone. De evaluaties van de EFB moeten regelmatig verschijnen en op redelijke termijn na de besluitvorming zelf. De EFB kan adviseren over de ontwikkeling van het Europees begrotingsraamwerk;
- Adviseren over de gepaste toekomstige begrotingssituatie in de eurozone op basis van een economisch oordeel en adviseren over het nationale begrotingsbeleid in lijn met de gewenste begrotingssituatie voor de hele eurozone en de begrotingsregels van het SGP. Wanneer de EFB risico's identificeert voor het functioneren van de EMU kan zij opties aandragen voor een gepaste beleidsreactie;
- Samenwerken met de nationale *fiscal councils* met het doel best practices uit te wisselen en gemeenschappelijk begrip te vergroten.

Appreciatie

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie de transparantie over de toepassing van het SGP wil vergroten. Dat had in de ogen van het kabinet ook zonder het oprichten van een nieuwe Europese instantie gekund. Bovendien is met de gekozen opzet zeer de vraag in hoeverre de EFB volledig onafhankelijk kan opereren ten opzichte van de Commissie. Het kabinet tekent daarbij aan dat de nationale *fiscal councils* onafhankelijk zijn.¹⁰ Zij kunnen dus zelf beslissen op welke wijze zij met de EFB willen samenwerken. Het kabinet vindt het jammer dat het oordeel van de EFB over de toepassing van het SGP pas enige tijd na de besluitvorming wordt gevraagd. Op deze manier zal het advies van de EFB minder bijdragen aan de *checks and balances* bij de onmiddellijke toepassing van de regels. Ook

⁹ C(2015) 8000.

¹⁰ In Nederland vervult de Afdeling advisering van de Raad van State de taak van *fiscal council*.

is het onduidelijk in hoeverre adviezen van de EFB gedeeld worden met de lidstaten en/of openbaar worden. Een breed bekend advies heeft uiteraard meer impact. Mogelijk hangt dit af van de manier waarop de onafhankelijke leden hun mandaat invullen. In het oprichtingsbesluit worden echter alleen evaluaties en adviezen aan de Commissie gevraagd. Het kabinet is niet positief over de taken die de EFB krijgt met het oog op het bereiken van een gepaste begrotingssituatie voor de hele eurozone. Zoals gezegd moet voorkomen worden dat de budgettaire vereisten juist minder transparant en voorspelbaar worden als gevolg van een dubbele doelstelling.

De opzet voor een Europese Budgettaire Raad betreft een Commissiebesluit, een proportionaliteit en subsidiariteittoets is derhalve niet van toepassing.

Vervolg

De publicaties zullen de komende maanden besproken worden in de Eurogroep en Ecofin, allereerst gedurende de Eurogroep en de Ecofin van 9 en 10 november. Na deze besprekingen valt mogelijk meer te zeggen over het vervolgtraject.

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