
Vergaderjaar 2011–2012

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 898

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2012

Graag bied ik u hierbij aan de reactie van het kabinet op het AIV-advies
«naar een versterkt financieel-economisch bestuur in de EU.»

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Kabinetsreactie op AIV-briefadvies «Naar een versterkt Financieel-Economisch bestuur in de EU»

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft in december 2011 besloten om op eigen initiatief een briefadvies uit te brengen dat ingaat op de opeenvolgende banken- en staatsschuldencrisis in Europa. Het kabinet heeft kennis genomen van het AIV-advies « Naar een versterkt Financieel-Economisch bestuur in de EU ». De AIV stelt zich met het uitbrengen van dit briefadvies als doel een aantal gedachten aan te dragen over de versterking van het financieel-economisch bestuur in de Europese Unie. Het briefadvies biedt een waardevolle aanvulling op de gedachtevorming over de versterking van het financieel-economisch bestuur in de Europese Unie. In deze reactie staat het kabinet stil bij de belangrijkste aanbevelingen en conclusies uit het briefadvies.

Algemeen

De AIV geeft een adequate beschrijving van de ontwikkeling van de schulden crisis. Deze komt grotendeels overeen met het door het kabinet in de Kamerbrief van 7 september 2011 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 839) geschetste beeld. De muntunie bestaat uit landen met verschillende financiële en economische uitgangspunten en is kwetsbaar omdat sommige landen een laag groeivermogen combineren met hoge tekorten, schulden en macro-economische onevenwichtigheden. Net als de AIV, is het kabinet van mening dat het verzekeren van de stabiliteit van de eurozone op de korte termijn onontbeerlijk is. Tegelijkertijd moet gewerkt worden aan het doorvoeren van verdere hervormingen zodat de kans op herhaling van deze crisis in de toekomst zoveel mogelijk wordt beperkt. Voorts moet duurzame economische groei en herstel van werkgelegenheid bevorderd worden. Het kabinet is hier momenteel samen met onze Europese partners druk mee bezig (ref. groeibrieven van oktober 2011 en februari 2012 en de ER-conclusies van 1 en 2 maart 2012).

Een dergelijke aanpak, waarbij de verantwoordelijkheden op de juiste plaats worden belegd en de naleving van gemaakte afspraken wordt verzekerd, is een noodzakelijke voorwaarde voor het stabiliseren van de eurozone. Het kabinet hecht hieraan groot belang, gezien de grote voordelen die de interne markt en de euro Nederland hebben gebracht. Het Nederlandse BBP ligt 4 tot 6% hoger door de interne Europese markt, en op termijn kan dit voordeel oplopen tot 17%¹. De gemeenschappelijke munt draagt bij aan de interne markt door het wegvallen van wisselkoersrisico's, het onmogelijk maken van competitieve devaluaties, en het bevorderen van de integratie van de financiële markten. Een stabilisering van de eurozone is van belang voor het schragen van de interne markt en, meer in het algemeen, onze welvaart.

Management van de staatsschuldencrisis

De AIV kwalificeert het crisismanagement van de staatsschuldencrisis sinds het manifest worden van het potentiële bankroet van Griekenland als «te weinig en te laat». Het kabinet is van mening dat de diverse opgetuigde noodpakketten en -fondsen, de verbeterde inzetbaarheid hiervan, én het grote aantal hervormingen dat in diverse Europese landen is doorgevoerd, een stevige reactie op de problemen in de eurozone zijn gebleken. Het kabinet is voorts van mening dat het onlangs goedgekeurde tweede pakket voor Griekenland een basis vormt die perspectief biedt aan Griekenland, mits de maatregelen nauwlettend worden uitgevoerd, en het uitzicht verbetert op herstel van vertrouwen en financiële stabiliteit in de eurozone. De rust op de financiële markten is langzaam weer aan het terugkeren en ook voorspellingen voor de middellange termijn lijken er op

¹ <http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/internal-market-and-dutch-economy-implications-trade-and-economic-growth.pdf>

te wijzen dat een kentering is ingetreden. Zo lijkt de nieuwe regering in Italië het vertrouwen van de markt terug te winnen, wat vanzelfsprekend ook niet volledig los te zien is van de onconventionele beleidsmaatregelen waartoe de ECB de afgelopen tijd heeft besloten. Het kabinet heeft altijd benadrukt dat het essentieel is dat landen in problemen zelf de maatregelen moeten treffen die nodig zijn om het vertrouwen van de markten te behouden. Echter, dit betekent niet dat wij nu op onze lauweren kunnen rusten. Zoals bekend moeten er nog verdergaande maatregelen worden getroffen in vrijwel alle Europese landen; waakzaamheid blijft geboden. Daarnaast blijven er risico's bestaan, in het bijzonder wanneer overeengekomen hervormingen in kwetsbare landen niet of niet snel genoeg doorgevoerd worden.

Het kabinet is het met de aanbeveling van de AIV eens dat een verhoging van het gezamenlijke leenplafond van de noodfondsen EFSF/ESM een bijdrage kan leveren aan bestending van de relatieve rust van de afgelopen periode. De Europese Raad van 1 en 2 maart besloot reeds tot een versnelde inleg van kapitaal in het ESM en de ministers van Financiën zullen zich later in maart buigen over een eventuele verhoging van het leenplafond, waar het kabinet voor open staat.

Het kabinet hecht er aan om te benadrukken dat regeringsleiders en staatshoofden op 8 en 9 december 2011 hebben vastgelegd in het ESM verdrag hoe de betrokkenheid van de private sector (PSI) wordt vormgegeven. Hierbij is niet vastgelegd dat, zoals de AIV stelt, PSI *ex ante*, zoals bij het tweede Griekse leningenprogramma, niet meer zal plaatsvinden. Wat betreft PSI zal strikt de praktijk van het IMF gevolgd worden, zoals de AIV terecht stelt. Dit uitgangspunt vindt als zodanig zijn weerslag in het ESM Verdrag. Het kabinet heeft dit steeds gesteund omdat daarmee wordt aangesloten bij de internationaal gangbare praktijk van het IMF. Aan de hand van een schuldhoudbaarheidsanalyse stelt het IMF de ernst van het schuldenprobleem vast. Bij solvabiliteitsproblemen en een onhoudbare schuld is betrokkenheid van onder andere de private sector benodigd om de schuldhoudbaarheid te herstellen. In de verklaring van de regeringsleiders en staatshoofden werd op 8 en 9 december 2011 tevens verklaard dat Griekenland een uniek en exceptioneel geval is. Het kabinet hecht er aan dit laatste te benadrukken omdat het uitzonderlijk is dat een euroland en hoog-inkomensland een dusdanig solvabiliteitsprobleem kent.

Het kabinet deelt de mening van de AIV dat eurobonds niet kunnen dienen als oplossing voor de huidige crisis. Eurobonds zijn wat het kabinet betreft alleen mogelijk als sluitstuk van de EMU. Cruciale randvoorwaarden dienen eerst geregeld te zijn voordat tot de eventuele invoering van Eurobonds overgegaan zou kunnen worden. Zie hiervoor onder andere de brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 6 oktober 2011 (kamerstuk 21 501-07, nr. 833).

Begrotingsdiscipline

De AIV stelt vast dat met de instelling van het Europees semester en het Euro Plus Pact, maar vooral door de aanvaarding door Raad en Parlement van het zogeheten *six pack on governance*, de EU een veel steviger kader heeft geschapen voor de coördinatie van het nationale economische- en begrotingsbeleid en voor een versterkte begrotingsdiscipline. Het kabinet is het hiermee eens.

In reactie op de aanbeveling van de AIV het Europees Semester goed te verankeren in de nationale beleidsprocessen zal het kabinet, conform de motie-Schouw (Kamerstuk 21 501-20, nr. 537), in de departementale begrotingsstukken aangeven hoe het omgaat met de tot Nederland

gerichte landenspecifieke aanbevelingen die voortkomen uit het Europees semester. Daarnaast wijst het kabinet nog op de additionele mogelijkheden die het onlangs ondertekende Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU en de op korte termijn te starten onderhandelingen met het EP over het zogenaamde «two-pack» (twee Commissievoorstellen o.b.v. artikel 136 EU-Werkingsverdrag over scherper toezicht op nationale begrotingen en op eurolanden in een buitensporigtekortprocedure of in financiële problemen) bieden. Het kabinet ziet veel van zijn in september 2011 voorgestelde ideeën terug in het pakket aan maatregelen t.b.v. *economic governance* zoals dat er nu ligt. De onafhankelijkheid van de Eurocommissaris voor Economische en Monetaire Zaken is gegarandeerd binnen het college. De door het kabinet voorgestelde grotere onafhankelijkheid van de Commissie ten opzichte van de Raad is daarnaast goeddeels gerealiseerd doordat besluitvorming in het SGP voortaan meer automatisch verloopt (omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming).

Voorts is in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU overeengekomen dat door het Europees Hof getoetst kan worden of het principe van structureel begrotingsevenwicht wel in afdoende mate in nationale wetgeving wordt omgezet. In het voornoemde «two-pack» wordt voorgesteld de verplichting op te nemen dat lidstaten nationale begrotingen dienen te onderbouwen met onafhankelijke macro-economische ramingen. Tevens wordt voorgesteld dat de Commissie de mogelijkheid krijgt om aanpassingen aan nationale ontwerpbegrotingen voor te stellen indien de Commissie van mening is dat eurolanden niet aan de eisen van het SGP voldoen. Het kabinet pleit voorts nog voor de sanctiemogelijkheid EU-fondsen te bevriezen bij niet-naleving van de regels van het SGP. De Commissie heeft dit al voorgesteld en dit maakt onderdeel uit van de lopende MFK-onderhandelingen.

Dat de inspanningen op het gebied van begrotingsdiscipline hun vruchten beginnen af te werpen is af te lezen aan de manier waarop de Commissie de nieuwe scherpere afspraken van het SGP voortvarend handhaaft. Meerdere landen hebben op verzoek van de Commissie de afgelopen maanden aanpassingen aan de nationale begroting doorgevoerd, waarbij de Commissie de tot op heden genomen maatregelen in Hongarije voor het redresseren van het buitensporige tekort, onvoldoende vond. De Commissie heeft, nadat de Raad deze constatering heeft overgenomen, vervolgens voorgesteld om een deel van de cohesiegelden die voor Hongarije ter beschikking zijn gesteld voor 2013 tot nader order op te schorten, totdat Hongarije alsnog budgettair orde op zaken stelt. De Ecofin Raad van 13 maart jl. heeft dit voorstel bekrachtigd. Hiervan zal een belangrijke stimulans richting Hongarije uitgaan om alsnog met structurele en voldoende aanpassingen te komen.

De AIV waarschuwt voor het »weglekken» van bevoegdheden naar intergouvernementele overlegstructuren. Het kabinet erkent het grote belang van het gebruik maken van de bestaande EU instellingen en -structuren bij het versterken van begrotingsdiscipline. De door het kabinet voorgestelde en goeddeels gerealiseerde versterking van de positie van de voornoemde Eurocommissaris is hiervan een belangrijk voorbeeld. De aanbeveling van de AIV om de Eurogroep te laten voorzitten door de Eurocommissaris steunt het kabinet, omwille van het garanderen van de onafhankelijkheid van de betreffende Commissaris, niet.

Wat het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU betreft, had het kabinet een voorkeur voor het vastleggen van de gemaakte afspraken onder alle 27 lidstaten. Daarover kon echter geen overeenstemming worden bereikt tijdens de Europese Raad van 9 december 2011. Vandaar dat het kabinet zich heeft ingezet om het verdrag zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de EU-verdragen, en deze vanzelfsprekend volledig te respecteren. Het verdrag bevat hiervoor de nodige waarborgen. Meerdere afspraken uit dit verdrag zullen nader worden vastgelegd en uitgewerkt in EU-wetgeving. Daarnaast spreken de partijen af de inhoud van het verdrag binnen vijf jaar op te nemen in het juridische raamwerk van de EU.

Economische beleidscoördinatie

De AIV wijst in zijn advies op de noodzaak het groeivermogen op zowel Europees als nationaal niveau te versterken. Ook wijst de AIV er op dat de structurele aanpak van macro-economische onevenwichtigheden een hoge prioriteit moet hebben. Dit is in lijn met de visie van het kabinet, zoals bijvoorbeeld neergelegd in de kamerbrief van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de Minister van Financiën van 17 oktober 2011 over versterking van Europese economische stabiliteit en groeivermogen (Kamerbrief 21 501-07, nr. 847). Met de AIV is het kabinet van mening dat serieus werk moet worden gemaakt van het voorkomen en mitigeren van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden. Een strenge, onafhankelijke rol voor de Europese Commissie is hierbij in de ogen van het kabinet van groot belang. De eerste stappen op dit terrein worden momenteel reeds gezet. Zo is het eerste scorebord ter vaststelling van macro-economische ontwikkelingen inmiddels gepubliceerd, leidend tot aangekondigde diepteonderzoeken door de Commissie voor meerdere lidstaten. De Commissie en de EcoFin-raad zullen hier de komende maanden in meer detail opvolging aan geven.

Het kabinet zet zich in voor het versterken van het Europees groeivermogen (zie ook de eerder genoemde groeibrieven). De AIV wijst hierbij terecht op het verbeteren van het functioneren van de interne markt en betere inzet van de EU-begroting als belangrijke instrumenten op dit doel te bereiken. De AIV pleit in dit kader voor een betere inzet van de EU-begroting om het herstel van probleemlanden te bevorderen. Dit pleidooi sluit aan bij de Nederlandse inzet; Nederland zal zich binnen de EU sterk blijven maken voor verbeterde inzet van de EU-begroting. Het kabinet hecht eraan dat de inzet van structuurfondsen sterker gericht wordt op het bevorderen van economische groei, werkgelegenheid en concurrentiekracht. Middelen moeten daar worden ingezet waar zij het hardste nodig zijn en het meeste effect sorteren. Een voorbeeld van deze inzet is het recente initiatief van Commissie voorzitter Barroso om bestaande structuurfondsen aan te wenden ter ondersteuning van werkgelegenheidsprojecten en midden- en kleinbedrijf. Barroso lanceerde zijn idee op de informele Europese raad van 30 januari. Barroso heeft dit initiatief aan lidstaten met de hoogste jeugdwerkloosheid gepresenteerd (Griekenland, Litouwen, Italië, Ierland, Letland, Portugal, Slowakije, Spanje). Voorstel is dat de Commissie samen met deze lidstaten actie-teams opzet, die plannen uitwerken voor de inzet van structuurfondsen ter bestrijding van jeugdwerkloosheid. Het gaat om bestaande gereserveerde middelen waar meer focus in wordt gebracht om jeugdwerkloosheid te bestrijden. Zolang dat niet leidt tot een hogere begroting is dit voor Nederland een prima manier om de EU-begroting bij te laten dragen aan de oplossingen van de crisis.

De AIV beschouwt de in Europa en op nationaal niveau reeds genomen maatregelen als slechts een eerste stap naar een effectief Europees toezicht. In aanvulling op het verbeteren van de begrotingsdiscipline en het economisch beleid is het kabinet met de AIV van mening dat versterking van het Europees toezicht op de financiële sector van groot belang is.

Net als het CPB¹ eerder, komt de AIV tot de conclusie dat gewerkt moet worden aan een Europees depositogarantiestelsel. In de kamerbrief van 7 september schrijft het kabinet dat in aanvulling op geharmoniseerd Europees toezicht een Europees crisis- en resolutieraamwerk dient te worden vormgegeven. Er kan echter pas sprake zijn van een volwaardig Europees crisis- en resolutieraamwerk (inclusief een Europees depositogarantiestelsel) wanneer alle landen ervoor hebben gezorgd dat hun banken op eenzelfde, hoog niveau gekapitaliseerd zijn. Daarnaast is van groot belang dat het Europese crisismanagementraamwerk de kosten – van een eventuele herkapitalisatie of, in het ergste geval, afwikkeling van een financiële onderneming – zoveel als mogelijk neerlegt bij private partijen, zodat bancaire problemen niet langer een bedreiging vormen voor de overheidsfinanciën. De Europese Commissie heeft aangekondigd op korte termijn met een voorstel voor een geharmoniseerd Europees crisismanagementraamwerk te zullen komen. De inzet van het kabinet is om ook de Europese toezichthouder een belangrijke rol toe te kennen om daarmee het level-playing-field op het gebied van crisismanagement verder te versterken.

In 2013 rondt de Europese Commissie een evaluatie af naar het Europees toezichtraamwerk. De uitkomsten van deze evaluatie zullen voor het kabinet een belangrijke rol spelen bij bepaling of de taken, bevoegdheden en de organisatie van de Europese toezichthouders moeten worden herzien. Het kabinet zal een actieve rol vervullen in dit evaluatieproces, waarbij de recent opgedane ervaringen zullen worden meegenomen. De AIV is van oordeel dat nu reeds nagedacht moet worden over een volwaardiger Europees toezicht op banken, inclusief een Europees resolutiemechanisme. Het kabinet is het met de AIV eens dat deze vervolgstappen in een nieuwe «De Larosière-groep» verkend zouden kunnen worden, waarbij de uitkomsten van de evaluatie van het Europese toezichtraamwerk in 2013 voor het kabinet een belangrijke rol zullen spelen.

De AIV is kritisch over het vastleggen van Basel-III minima als maxima, zoals de Commissie voorstelt, en stelt terecht dat er ruimte moet zijn om op onderdelen hogere kapitaaleisen aan systeembanken te stellen. Dit is in lijn met het Nederlandse doel in de onderhandelingen, waarbij wordt gepleit voor gedeeltelijke maximumharmonisatie met een enkele specifieke belangrijke uitzonderingen voor instrumenten om het systeemrisico en macro-prudentiële risico's nationaal af te dekken.

Versterking politieke draagvlak bevolking

Het kabinet is het met de AIV eens dat de versterking van het draagvlak onder de bevolking essentieel is voor de houdbaarheid van de EMU en ook van de EU als zodanig. Een en ander moet dan ook, in de ogen van de AIV, gepaard gaan met een versterking van het politieke en maatschappelijke draagvlak. Het kabinet constateert dat de AIV niet met concrete aanbevelingen op dit terrein komt en verwelkomt de aankondiging van de AIV om hier in het AIV advies over het Europees Parlement, dat in voorbereiding is, op terug te komen. Het kabinet heeft in zijn pleidooi voor

¹ Europa in Crisis, CPB, 2011.

een versterkte EMU juist omwille van dit punt de, door het EP gecontroleerde, Commissie centraal gesteld. Voorts heeft het kabinet op zeer frequente basis overleg gevoerd met de Tweede Kamer, over de Nederlandse opstelling ter zake. Over de steunpakketten voor Griekenland is uitgebreid debat geweest, zowel in de Kamer als in de media. Verder verwacht het kabinet dat ook over het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU, dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het parlement, een uitgebreid debat in het publieke domein zal plaatsvinden. Vertrouwen in de Unie is geen gegeven. Belangrijk in deze context dat de EU zich houdt aan haar eigen afspraken. En dat de EU zich bij voorkeur beperkt tot die terreinen waar verdergaande samenwerking tussen de lidstaten evidente meerwaarde heeft, en effectief bijdraagt aan de behartiging van Nederlandse belangen. Een groter beroep op de onderlinge saamhorigheid tussen de lidstaten dient samen te gaan met een versterkt wederzijds vertrouwen in het functioneren van een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Kortweg: solidariteit dient hand in hand te gaan met soliditeit. Het is in deze context dat het kabinet inzet op een actiever toezicht op de ontwikkeling van de rechtsstaat in de EU (indachtig onder meer de motie Dijkhoff-Ormel, Kamerstuk 33 001, nr. 10).