

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1718

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 september 2020

Hierbij zend ik u het verslag van de Eurogroep en informele Ecofinraad van 11 en 12 september jl. in Berlijn.

Ook ga ik in dit verslag in op een toezegging die ik heb gedaan tijdens het AO Eurogroep/Ecofinraad van 9 september jl. om de bail-in regels in relatie tot staatsteun te verduidelijken.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Eurogroep

Reguliere samenstelling

Thematische discussie over de politieke economie van structurele hervormingen

De Eurogroep heeft een thematische discussie gevoerd over de zogenaamde politieke economie van structurele hervormingen, tegen de achtergrond van COVID-19 en het besluit een *Recovery and Resilience Facility* (RRF) op te richten. De discussie werd ingeleid door de Europese Commissie, die haar notitie toelichtte. In deze notitie geeft de Europese Commissie een overzicht van kenmerken die belangrijk zijn om structurele hervormingen kansrijk te maken. De notitie noemt onder meer de noodzaak van brede en stabiele politieke steun, een brede consultatie onder belanghebbenden, compensatie van negatieve inkomenseffecten en de juiste volgorde en geleidelijke invoering van hervormingen. Volgens de Europese Commissie is in de periode 2008–2013 belangrijke voortgang geboekt bij het doorvoeren van hervormingen maar is de bereidheid om te hervormen sindsdien afgenomen. Volgens de Europese Commissie blijkt uit de praktijk dat hervormingen kansrijker zijn naarmate de urgentie groter is, en minder kansrijk naarmate verkiezingen dichterbij komen. De Europese Commissie ziet de RRF als middel om structurele hervormingen een extra stimulans te geven, aangezien middelen voor investeringen daarin worden verbonden aan structurele hervormingen.

Meerdere lidstaten, waaronder Nederland, onderstreepten de kenmerken die belangrijk zijn om structurele hervormingen kansrijk te maken. Volgens het kabinet zijn structurele hervormingen in lidstaten noodzakelijk om het economische groeivermogen en de veerkracht van lidstaten te versterken en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. Het doorvoeren van hervormingen was voor het kabinet daarom een belangrijke voorwaarde om in te kunnen stemmen met het oprichten van de RRF.

De economische situatie, beleidsresponse en herstelnoten na de COVID-19-pandemie, met een focus op nationale begrotingsplannen en de «fiscal stance» in de eurozone in 2021

Tijdens de Eurogroep heeft de Europese Commissie een presentatie gegeven over de huidige economische en budgettaire vooruitzichten. Daarbij is de Europese Commissie ook ingaan op de begrotingspositie (*fiscal stance*) van de eurozone. De *fiscal stance* heeft betrekking op de algemene oriëntatie van het begrotingsbeleid in relatie tot de economische groei (vooruitzichten). Hiermee probeert de Europese Commissie bij te dragen aan de coördinatie van het begrotingsbeleid in de eurozone. Daarnaast heeft de Europese Centrale Bank (ECB) een korte toelichting gegeven op haar recent gepubliceerde raming.¹ De raming is iets positiever ten opzichte van de raming uit juni (krimp van 8% t.o.v. 8,7% bbp), maar de onzekerheid blijft groot. De ECB verwacht dat pas eind 2022 de Europese economie volledig hersteld zal zijn en geeft daarbij aan dat de verschillen tussen de lidstaten groot zullen zijn. Zo merkte de ECB op dat landen die sterker de COVID-19-crisis ingingen, als eerste ook weer hersteld zullen zijn van de economische schok.

¹ https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202009_ecbstaff~0940bca288.en.html#toc1.

Het kabinet merkt op dat de COVID-19-pandemie een ongekende impact op de Europese economie heeft. Lidstaten en de Europese Unie hebben daarom terecht een reeks aan maatregelen genomen om de economische gevolgen ervan te mitigeren. Het kabinet heeft het gebruik van de bestaande flexibiliteit binnen de Europese begrotingsregels ondersteund, om lidstaten in staat te stellen dergelijke maatregelen te nemen. Tegelijkertijd merkt het kabinet op dat de kosten van de genomen maatregelen ook risico's met zich mee kunnen brengen voor de houdbaarheid van overheidsfinanciën. Het is daarom volgens het kabinet cruciaal dat lidstaten met hoge schuldenniveaus aandacht blijven besteden aan het waarborgen van houdbare overheidsfinanciën.

Tot slot is het kabinet, in algemene zin, geen voorstander van het concept *fiscal stance* als variabele voor de coördinatie en sturing van het nationale begrotingsbeleid in de eurozone. Het kabinet vindt dat het gewenste begrotingsbeleid (expansief, neutraal of restrictief) op nationaal niveau dient te worden bepaald, binnen de eisen uit het Stabiliteits- en Groeipact.

Overige zaken

De voorzitter van de Eurogroep heeft de procedure toegelicht voor de benoeming van een nieuw directielid van de Europese Centrale Bank (ECB). Lidstaten kunnen potentiële kandidaten aandragen tot 25 september aanstaande. Het doel is om bij de Eurogroep/Ecofinraad van oktober een gezamenlijk kandidaat overeen te komen. Nederland heeft Frank Elderson, momenteel directeur toezicht bij De Nederlandsche Bank, als kandidaat-directielid voorgedragen. Naar inzicht van het kabinet beschikt Frank Elderson over de juiste kennis en ervaring voor de vrijgekomen functie binnen de directie van de ECB.

Inclusieve samenstelling

Bankenunie: stand van zaken

Tijdens de Eurogroep is gesproken over de stand van zaken met betrekking tot de Bankenunie. Veel lidstaten, waaronder Nederland, benadrukten het belang van voortgang op de Bankenunie. Nederland is voorstander van het voltooien van de Bankenunie, maar stelt hier wel strikte voorwaarden aan.

Invoeren gemeenschappelijke achtervang voor het resolutiefonds

Tijdens de Eurogroep is gesproken over de gemeenschappelijke achtervang voor het resolutiefonds (SRF) en de hiervoor benodigde wijziging van het ESM-verdrag. In december 2018 heeft de Eurogroep afspraken gemaakt over de hervorming van het ESM en de voorwaarden voor de gemeenschappelijke achtervang voor het SRF; het SRF zal worden ondergebracht bij het ESM. In juni 2019 is de Eurogroep vervolgens een principeovereenkomst overeengekomen over de hiervoor benodigde wijzigingen in het ESM-verdrag. In de Eurogroep van december 2019 is daarnaast een principeakkoord bereikt over de aanpalende documenten bij het gewijzigde ESM-verdrag.

In maart 2020 is voor het laatst gesproken over het ESM-verdrag. Italië gaf toen aan nog geen parlementaire goedkeuring te hebben voor het tekenen van de formele wijzigingsovereenkomst voor de aanpassing van het ESM-verdrag. Diverse deelnemers, waaronder Nederland, benadrukten het belang nu snel het ESM-verdrag te tekenen. Nederland heeft benadrukt steeds achter bovengenoemde overeenkomst te staan en bereid te zijn het nationale proces van ratificatie te starten, indien niet

afgeweken wordt van de aanpassing van het ESM-verdrag zoals die in maart 2020 voorlag. Zoals toegezegd tijdens het debat met de Minister-President over het Europese Herstelprogramma op 9 september jl. (Handelingen II 2019/20, nr. 99, debat over de uitkomst van de Europese top inzake het herstellfonds) zal ik op korte termijn in een aparte brief terugkomen op de stand van zaken ten aanzien van het ESM-verdrag en de rol van single-limb CACs hierin.

Vervroegde inwerkingtreding gemeenschappelijke achtervang

Tevens is gesproken over de vervroegde invoering van de gemeenschappelijke achtervang (invoering voor 2024). In 2016 is afgesproken dat de gemeenschappelijke achtervang vervroegd kan worden ingevoerd bij voldoende risicoreductie in de Europese bankensector. Tijdens de Eurogroep van december 2019 is afgesproken dat een politieke beslissing over vervroegde invoering zal worden genomen in 2020 op basis van een rapport van de Europese Commissie, de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (SRB) en de Europese Centrale Bank (ECB) over de voortgang op risicoreductie. Dit rapport wordt in het najaar verwacht.

Nederland is van mening dat de gemeenschappelijke achtervang enkel vervroegd kan worden ingevoerd bij voldoende risicoreductie. Nederland heeft erop aangedrongen dat de effecten van COVID-19 op de bankensector zoveel en zo gedetailleerd mogelijk inzichtelijk worden gemaakt in de rapportage.

Nederland heeft ook benadrukt dat, alvorens een beslissing wordt genomen over vervroegde invoering van de gemeenschappelijke achtervang, het belangrijk is dat definitieve overeenstemming wordt bereikt over de formele wijzigingsovereenkomst voor de aanpassing van het ESM-verdrag. Zonder aangepast ESM-verdrag is het niet mogelijk de gemeenschappelijke achtervang in te voeren.

EDIS

Daarnaast is er gesproken over de totstandkoming van een Europees depositogarantiestelsel (EDIS). Nederland is voorstander van een EDIS, maar stelt strikte voorwaarden. Vanuit het oogpunt van financiële stabiliteit is EDIS een logische stap omdat de slagkracht van nationale depositogarantiestelsels (DGS) en de weerbaarheid van Europese banken daarmee verder worden vergroot. Voordat risicodeling kan plaatsvinden via een EDIS, dient er een goede risicoweging van staatsobligaties op bankbalansen te zijn (RTSE) en dienen banken door middel van een Asset Quality Review (AQR) aantoonbaar gezond te zijn. Deze Nederlandse voorwaarden zijn nogmaals onder de aandacht gebracht.

Crisisraamwerk

Tijdens de Eurogroep is stil gestaan bij gerichte aanpassingen aan het crisisraamwerk. Eerder bestond binnen de Raad overeenstemming dat gerichte verbeteringen plaats moeten vinden om het raamwerk te versterken. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het verbeteren van de inzetbaarheid van vroegtijdige interventie maatregelen door toezicht-houders om bankfalen te voorkomen. Ook wordt gedacht aan gerichte aanpassingen in het insolventieraamwerk om te bewerkstelligen dat de uitkomsten in resolutie en faillissement meer vergelijkbaar worden tussen lidstaten.

Informele Ecofinraad

Soeverein Europa na de COVID-19-crisis

Tijdens de informele Ecofinraad is een gedachtewisseling gevoerd over de uitdagingen en crises waar de Europese Unie het afgelopen decennium mee geconfronteerd is. Het doel van de sessie was om op basis van de ervaringen in deze eerdere crises lessen te trekken voor de Unie om hier tijdig en adequaat op te reageren. De vraag lag voor waar de ministers van Financiën in dat kader mogelijkheden zien voor verdere integratie van de Europese Unie. Ivan Krastev, politicoloog en voorzitter van het *Centre of Liberal Strategies* in Sofia en medewerker van het instituut voor *Human Sciences* in Wenen, was uitgenodigd als externe spreker. Krastev benadrukte dat Europeanen verwachten dat de Europese Unie voldoende daadkracht heeft om actie te ondernemen bij het omgaan met de COVID-19-pandemie en internationale ontwikkelingen. Deelnemers aan de gedachtewisseling benadrukten dat het belangrijk is dat Europa samenwerkt en solidariteit toont t.a.v. het omgaan met de huidige uitdagingen. Dit is ook belangrijk voor het versterken van de positie die Europa in de wereld inneemt. Nederland heeft daarbij het belang van wederkerigheid en het meewegen van geopolitieke aspecten benoemd.

Implementatie van Europa's herstel: de stand van zaken en de weg vooruit

De Ecofinraad heeft gesproken over de laatste economische ontwikkelingen en verwachtingen. Het afgelopen halfjaar heeft dit stevast op de agenda van de Ecofinraad gestaan. Dit keer is het onderwerp ingeleid door twee externe sprekers: Daniel Gros (*Centre for European Policy Studies*) en Beatrice Weder di Mauro (*Centre for Economic Policy Research*). Daniel Gros ging vooral in op hoe Europees en nationaal omgegaan kan worden met sectoren die bijzonder hard geraakt zijn door COVID-19, zoals toerisme. Beatrice Weber di Mauro stond in haar presentatie stil bij de Europese beleidsrespons en op de relatie tussen de rente en werkloosheid.

De meest recente raming van de Europese Commissie is de zomerraming van 7 juli jl.² Deze raming bevatte cijfers over de verwachte economische groei en inflatie voor alle EU-lidstaten. Door de buitengewone omstandigheden als gevolg van het COVID-19-virus zijn de economische vooruitzichten met extra veel onzekerheid omgeven. De cijfers voor de groeiverwachtingen in de EU zijn ten opzichte van de lenteraming licht pessimistischer over 2020 (krimp van 8,3% t.o.v. 7,4% in de lenteraming) en 2021 (groei van 5,8% t.o.v. 6,1% in de lenteraming). De inflatieverwachtingen voor 2020 en 2021 voor de eurozone wijken in de zomerraming nauwelijks af van die in de lenteraming.

Op dit moment ziet de Europese Commissie geen aanleiding om de inzichten uit de zomerraming grondig te herzien. De eerstvolgende raming van de Europese Commissie, waarin ook budgettaire cijfers worden meegenomen, is de herfstaming. De herfstaming zal naar verwachting in november worden gepubliceerd.

Eigen middelen – naar een gepaste begroting in de 21^{ste} eeuw

De Ecofinraad heeft gesproken over het stelsel van eigen middelen van de Europese begroting, naar aanleiding van de financiering van het Europese

² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2020-economic-forecast-deeper-recession-wider-divergences_en.

COVID-19-herstelfonds en andere gemeenschappelijke interne en externe uitdagingen voor de lidstaten van de Europese Unie. Deze gedachtewisseling volgt op het recent bereikte politieke akkoord over het volgende Meerjarig Financieel kader (MFK) en een nieuw Eigenmiddelenbesluit (EMB). In het akkoord is een nieuw eigen middel op basis van niet-gerecycled plastic afval overeengekomen. In het akkoord is ook afgesproken dat de Europese Unie de komende jaren zal streven naar een hervorming van het stelsel van Eigen Middelen; de Europese Commissie zal daartoe voorstellen presenteren.

Voor de werksessie waren twee externe sprekers uitgenodigd: Clemens Fuest (Duits econoom) en Jean Pisani-Ferry (Frans econoom). Clemens Fuest is voorzitter van het Instituut voor Economisch Onderzoek IFO en directeur van het Centrum voor Economische Studies aan de Universiteit van München. Jean Pisani-Ferry is professor in Economie en Publiek Management in Parijs.

Nederland heeft aangegeven voorstander te zijn van een transparante, eenvoudige en voorspelbare financiering van de EU-begroting. De invoering van de afdracht op basis van niet-gerecycled plastic was voor Nederland aanvaardbaar als onderdeel van het totaalpakket, mede omdat het aansluit bij de klimaatdoelstellingen van het kabinet en omdat de introductie ervan leidt tot per saldo lagere Nederlandse afdrachten. Nederland heeft aangegeven eventuele toekomstige voorstellen op hun eigen merites te beoordelen. Bij de voorstellen dient de Europese Commissie de nationale soevereiniteit van de lidstaten te waarborgen.

Digitale economie (billijke en eenvoudige belastingheffing)

Tijdens de informele Ecofinraad is gesproken over de voortgang van de discussie over de digitale economie in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en welke consequenties dat kan hebben voor de verdere eventuele vervolgstappen in de Europese Unie.

De discussie over de digitale economie omvat grofweg twee belangrijke onderdelen:

Pijler 1: een gemeenschappelijke aanpak voor het aanpassen van de regels over belastbare aanwezigheid en winsttoerekening in de winstbelasting. Onder voorwaarden kunnen landen belasting heffen over (meer) winst van bedrijven die in het land actief zijn, ook als zij daar niet fysiek aanwezig zijn.

Pijler 2: maatregelen om te waarborgen dat internationaal opererende ondernemingen altijd ten minste een minimumniveau aan winstbelasting betalen.

De discussies over beide pijlers worden nog volop gevoerd in de OESO. Het oorspronkelijke doel om in oktober 2020 definitieve uitkomsten in een rapport te publiceren, is onhaalbaar gebleken. Gezien de grote complexiteit ligt het niet in de verwachting dat er panklare oplossingen zullen worden gepresenteerd. Er is de OESO wel veel aan gelegen om in oktober 2020 te laten zien welke voortgang is geboekt. De OESO wil daarom voor beide pijlers een «blauwdruk» presenteren. Zoals al eerder toegezegd, zal de Kamer een separate brief ontvangen met nadere uitleg hierover.

De discussie tijdens de informele Ecofinraad hield zich primair bezig met de vraag hoe de Europese Unie, gegeven de bovenstaande situatie, zich het beste kan positioneren met het oog op een wereldwijde oplossing. Aan het eind van de sessie is geconcludeerd dat na de blauwdruk in oktober, in de Ecofinraad verder over dit onderwerp gesproken zal

worden. Nederland steunt het werk aan dit OESO-project. Gezien de complexiteit en de verbondenheid van de wereldwijde economie heeft een wereldwijde oplossing de voorkeur. Hierbij moet voorkomen worden dat de noodzaak tot een wereldwijde oplossing leidt tot een impasse waarbij landen op elkaar blijven wachten. Hier ligt een mogelijkheid voor de Europese Unie om, waar nodig, de voortgang te behouden van de besprekingen over de digitale economie. Nederland is daarbij van mening dat eventuele Europese initiatieven op dit vlak als doel moeten hebben om de voortgang van de wereldwijde discussie (en uitkomst) over de digitale economie zoveel mogelijk te ondersteunen.

Daarnaast heeft Nederland dit agendapunt aangegrepen om het belang van het in Europees verband beprijzen van de luchtvaart te onderstrepen. Nederland gaat een nationale vliegbelasting invoeren. Tegelijkertijd blijft Nederland een Europese aanpak steunen. Nederland ziet de voorstellen uit de Green Deal dan ook graag tegemoet, zoals het versterken van het Europese emissiehandelssysteem en de herziening van de Richtlijn energielasten, waarin de Europese Commissie zich onder andere zal gaan buigen over de belastingvrijstellingen voor brandstof voor de luchtvaart.

Rethinking financial markets in the digital age

De Ecofinraad heeft gesproken over het effect van digitalisering op financiële markten en de veranderingen die dit teweeg kan brengen in fundamentele marktstructuren en mechanismen. Markus K. Brunnermeier (*Princeton University*) heeft het onderwerp ingeleid. Veranderingen die besproken zijn, zijn de impact van big data op mededinging en de consequenties hiervan voor de economie, maatschappij en beleid-makers.

Nederland is voorstander van harmonisatie op het gebied van regelgeving over digitalisering in de financiële sector en een sterk juridisch kader rondom weerbaarheid en consumentenbescherming. Nederland is voorstander van een proactieve houding van Europa in het vormgeven van de regulering rondom Big Data. Eind september zal de Europese Commissie met een aantal voorstellen komen op het gebied van digitale weerbaarheid en digitale financiën. Nederland ziet de voorstellen met belangstelling tegemoet.

Overige zaken – gezamenlijke verklaring Stablecoins

En marge van de informele Ecofinraad heeft Nederland samen met Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje een gezamenlijke verklaring over de regulering van crypto's, en specifiek zogenaamde «stablecoins», gepubliceerd. Stablecoins zijn crypto's waarvan de uitgever claimt dat zij stabiel in waarde zijn, doordat zij bijvoorbeeld zijn gekoppeld aan bestaande fiat valuta. De verklaring is opgesteld met het oog op de voorstellen van de Europese Commissie voor de regulering van crypto's, die later deze maand worden verwacht. In de verklaring wordt benadrukt dat deze stablecoinprojecten niet in de EU actief mogen zijn zolang er geen sluitend wettelijk kader bestaat. Volgens de vijf landen moeten stablecoins zo gereguleerd worden dat gebruikers ten alle tijden hun tegoeden 1-op-1 moeten kunnen inwisselen voor de ingelegde waarde, en dat de beheerder van de stablecoin dit moet garanderen door hiervoor middelen in kas te hebben. Dit is noodzakelijk om enerzijds de risico's voor de uitvoering van monetair beleid te verkleinen, en anderzijds om ervoor te zorgen dat consumenten voldoende beschermd zijn.

Toezegging AO Eurogroep/Ecofinraad 9 september 2020

Tijdens het algemeen overleg Eurogroep/Ecofinraad van 9 september jl. heb ik toegezegd te verduidelijken of en zo ja hoe de bail-in regels tijdelijk buiten werking zijn gesteld.

Staatssteun aan banken kan uitsluitend worden verstrekt wanneer wordt voldaan aan de voorwaarden van het resolutieraamwerk en de staatssteunregels. Een belangrijke voorwaarde bij kapitaalsteun is bijvoorbeeld dat private oplossingen zijn uitgeput en dat ten minste houders van aandelen en achtergestelde schuld eerst bijdragen voordat een overheid kapitaal verschaft. Dit laatste wordt ook wel de «minimale bail-in tot en met junior crediteuren» genoemd.

Op deze laatste eis van een minimale bail-in tot en met junior crediteuren bestaan enkele uitzonderingen. Zo geldt steun door een overheid op marktconforme voorwaarden niet als staatssteun en zijn daarop dus ook niet de staatssteunregels van toepassing. Daarnaast heeft de Europese Commissie recentelijk een mededeling³ gepubliceerd waaruit volgt dat voor kapitaalsteun die ertoe strekt om direct aan COVID-19 gerelateerde verliezen op te vangen, een uitzondering kan worden gemaakt op de eis van een minimale bail-in tot en met junior crediteuren. Een dergelijke uitzondering geldt wanneer de effecten van bail-in onevenredig groot zouden zijn of bijvoorbeeld de financiële stabiliteit zouden schaden.

Uiteraard wordt dan wel op andere manieren een bijdrage geleverd door de stakeholders van de bank. Zo geldt dat geen bonussen mogen worden uitgekeerd aan de bestuurders, moet de steun tijdelijk zijn, en geldt dat een premie gerekend wordt om te voorkomen dat de bank onevenredig profiteert.

³ Europese Commissie, 29 juni 2020, «Mededeling van de commissie tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige covid-19uitbraak», https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_amended_3_april_8_may_and_29_june_2020_nl.pdf.