

Vergaderjaar 1996–1997

21 501-07

25 107

25 110

Ecofin-Raad

Derde fase EMU

Nederlands Voorzitterschap van de Europese Unie van 1 januari tot 1 juli 1997

Nr. 179

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 7 februari 1997

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Linden (CDA), Blauw (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Weisglas (VVD), Terpstra (CDA), Verspaget (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Ter Veer (D66), voorzitter, Ybema (D66), Van Middelkoop (GPV), Leers (CDA), Sipkes (GroenLinks), Van Rooy (CDA), Woltjer (PvdA), ondervoorzitter, Hendriks, Voûte-Droste (VVD), Schuurman (CD), Hessing (VVD), Van den Bos (D66), Van Oven (PvdA), Hoogervorst (VVD), Rouvoet (RPF), Van Waning (D66), Houda (PvdA) en Rehwinkel (PvdA).

Plv. leden: Bukman (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van Traa (PvdA), Blaauw (VVD), Verhagen (CDA), Van der Ploeg (PvdA), De Jong (CDA), De Haan (CDA), De Graaf (D66), Van den Berg (SGP), Van der Hoeven (CDA), M. B. Vos (GroenLinks), Hillen (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), R. A. Meijer (groep-Nijpels), O. P. G. Vos (VVD), Poppe (SP), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Roethof (D66), Crone (PvdA), Verbugt (VVD), Leerkes (Unie 55+), Hoekema (D66), Adelmund (PvdA) en Lilipaly (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegthart (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, Schimmel (D66), Van Gijzel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Hoogervorst (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Voûte-Droste (VVD), Adelmund (PvdA), Giskes (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), B. M. de Vries (VVD), Van Zuijlen (PvdA), Van Walsem (D66) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Liemburg (PvdA), De Jong (CDA), Rijpstra (VVD), Verkerk (AOV), Rosenmöller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (Unie 55+), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Boxtel (D66) en De Haan (CDA).

De algemene commissie voor Europese Zaken¹ en de vaste commissie voor Financiën² hebben op 28 november 1996 overleg gevoerd met minister Zalm en staatssecretaris Vermeend van Financiën en staatssecretaris Patijn van Buitenlandse Zaken over:

- **het verslag van de Ecofin-raad van 11 november 1996 (EU-96-201; Fin-96-637);**
- **de geannoteerde agenda voor de Ecofin-raad van 2 december 1996 (EU-96-212; Fin-96-656);**
- **de notitie over het stabiliteitspact;**
- **de prioriteiten Financiën tijdens het Nederlandse voorzitterschap (25 110, nr. 4).**

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Ybema** (voorzitter) attendeerde erop dat de laatste twee punten van de agenda thans slechts kort zullen worden besproken, omdat daarover op korte termijn aparte overleggen zullen worden gehouden.

De heer **Hoogervorst** (VVD) constateerde dat het behalen van de in het stabiliteitspact opgenomen «close to balancedoelstelling» ingevolge het subsidiariteitsbeginsel aan de lidstaten zelf wordt overgelaten. Hij kon er begrip voor hebben dat de regering met de meerderheid van de lidstaten afziet van een kwantitatieve vertaling van deze doelstelling, al betreunde hij het enigszins dat die daarmee wat aan kracht inboet. Met de strakkere bepalingen betreffende de termijnen in de buitensporigetekortprocedure, met onderverdeling van sancties in een vast en variabel deel en met hantering van een plafond van 0,5% stemde hij in. Nadere definiëring van een uitzonderlijke, tijdelijke recessie luistert in dit verband behoorlijk nauw. Duitse verlangens om dit te vertalen in percentages negatieve groei gedurende een zekere periode gaan wellicht wat ver, maar ook is het niet reëel om alles open te laten en zonder meer te spreken van een uitzonderlijke recessie als er gedurende vier achtereenvolgende kwartalen sprake is van negatieve groei. Daar moet een kwantitatief gegeven aan worden toegevoegd waardoor duidelijk wordt dat er sprake is van een significante

daling. Hoewel hij het stabiliteitspact steunde als uitvloeisel van het Verdrag van Maastricht, vond hij dat de betekenis ervan niet moet worden overschat. Als er overeenstemming over wordt bereikt, moet het niet worden gepresenteerd als een gigantische triomf op het gebied van budgettaire discipline. Dat neemt echter niet weg dat het pact waarde kan hebben als het van het begin af aan consequent wordt toegepast. Van het begin af aan moet er strak aan worden vastgehouden dat tot de EMU alleen landen mogen toetreden die voldoen aan de normen van het pact. Wil de minister dit tijdens de Ecofin-raad peilen in hoeverre dit standpunt binnen de EU wordt gedeeld?

De heer **Terpstra** (CDA) begreep uit agendapunt 2 van het verslag van de vorige Ecofin-raad dat besluitvorming daarover toen niet mogelijk was omdat twee lidstaten nog problemen hadden. Zijn die inmiddels opgelost, want nu wordt ervan uitgegaan dat op dit punt tijdens de komende Ecofin-raad beslissingen kunnen worden genomen. Welke openstaande punten van het stabiliteitspact hoopt de komende Ecofin-raad nog in te vullen? Betekent het regeringsstandpunt over het pact, dat conjuncturele schommelingen altijd binnen de 3%-grens moeten blijven, dat de activiteiten van de studiegroep begrotingsruimte zullen uitmonden in een vaste norm tussen de 0% en 1%? Met punt 3.a. van de geannoteerde agenda voor de komende Ecofin-raad stemde hij in. Het was hem opgevallen dat sociale partners bij dit agendapunt onder b. expliciet worden genoemd als het gaat om loonmatiging, maar dat zo'n vermelding niet terugkeert in de beschrijving van de prioriteiten van het Nederlandse voorzitterschap. Is dat per ongeluk gebeurd, of zit daar meer achter? Algemeen wordt in Europa geconstateerd dat de directe belastingen te hoog zijn en de indirecte te laag. Mag hieruit worden geconcludeerd dat het Europese streven inzake BTW-tarieven (agendapunt 4b) gericht is op verhoging? Kunnen grensproblemen op BTW-gebied worden weggenomen door te werken met de nu voorziene accijnsstroken? In de prioriteiten van het Nederlandse voorzitterschap (agendapunt 7) kon hij zich vinden. Moet uit het gestelde onder agendapunt 6 worden geconcludeerd dat de extra deelname van de EU in het kapitaal van de EBRD wordt gefinancierd door een andere aanwending van reeds bestaande Oost-Europaprogramma's?

De heer **Rabbae** (GroenLinks) nam met instemming kennis van het regeringsstandpunt inzake de invulling van de «close to balancedoelstelling» uit het stabiliteitspact. Bezorgd was hij over de problemen rondom de invulling van het begrip uitzonderlijke recessie. Om het pact echt te laten fungeren als pacificatiemiddel tussen EMU-landen zou een systematiek kunnen worden gevolgd die is afgeleid van het EMS. Landen spreken met elkaar af dat het tekort niet boven de 3% mag stijgen, maar leggen in dat verband tevens vast dat landen die in een economische crisis dreigen te geraken, tijdelijk kunnen lenen uit een solidariteitsfonds? Wat vinden bewindslieden hiervan? Hoe reageren zij op berichten van banken over verrekening van kosten die voortvloeien uit de omwisseling van de gulden in de euro? Draait de consument hiervoor op via het loket van de bank of via de belasting? Zelf vond hij dat banken voor hun eigen kosten moeten opdraaien.

Dat belastingharmonisatie onderdeel is van de prioriteiten van het Nederlandse voorzitterschap verheugde de heer Rabbae. Op werkgelegenheid en milieu gerichte belastingharmonisatie zal moeten uitmonden in hogere belastingen op vervuilende producten en lagere op arbeid. Nederland zal zich ook sterk moeten maken voor BTW-harmonisatie.

De heer **Woltjer** (PvdA) vroeg of over de in punt 3.I. van de geannoteerde agenda bedoelde verordeningen ex artikel 235 en artikel 109L, lid 4 bij unanimitieit of bij meerderheid van stemmen wordt besloten. Welke rol

speelt het Europees parlement? Wanneer wordt een besluit verwacht over het stabiliteitspact en hebben nationale parlementen daar nog een stem in? In dit verband gaf hij aan het bijzonder slecht te vinden als nationale parlementen in deze voor een voldongen feit zouden worden geplaatst. Welke ruimte heeft de studiegroep begrotingsruimte nog? Het werk van deze studiegroep is van belang voor de beoordeling van wat precies moet worden verstaan onder een uitzonderlijke recessie. In de discussie over de definiëring hiervan moet ook acht worden geslagen op de rol van overheidsinvesteringen. Zorgen maakte hij zich over het trage verloop van de voorbereidingen van de introductie van de euro. Dat alles zo traag verloopt, is op zich niet vreemd, omdat uitspraken voortdurend de indruk wekken dat het nog helemaal niet zeker is of er wel een derde fase EMU komt. Duidelijkheid zou bevorderd worden door gewoon vast te houden aan de afspraken die in Maastricht zijn gemaakt over de vorming van een EMU. Berichten als zou de consument moeten opdraaien voor de kosten van omwisseling van de gulden in de euro stemden hem zorgelijk over het draagvlak voor de totale operatie. In het belang van een ook op sociaal en werkgelegenheidsgebied samenhangende EMU vroeg hij bijzondere aandacht voor belastingharmonisatie. Gelukkig komt dit aandachtspunt voor in de prioriteiten voor het Nederlandse voorzitterschap, maar welke invulling wil Nederland hieraan geven?

De heer **Ybema** (D66) vond de notitie over het stabiliteitspact evenwichtig. Uitgegaan wordt van ingang vóór 1 januari 1999. Betekent dit dat nationale stabiliteitspacten geen enkele rol spelen bij de beoordeling in het voorjaar van 1998 en zo ja, hoe wil men dan landen beoordelen op hun budgettaire beleid op middellange termijn? Met kwalitatieve invulling van het begrip «close to balance or surplus» kon hij zich verenigen. Een kwantitatieve invulling moet aan een volgend kabinet worden overgelaten. In dit verband refereerde hij aan de opvatting van zijn fractie dat het tekort van Nederland uiterlijk in het jaar 2000 maximaal 1% mag bedragen. Is de opdracht aan de studiegroep begrotingsruimte inmiddels verstrekt en wanneer mag de rapportage worden verwacht? Omdat maatvoering op dit punt heel nauw zal luisteren, vond hij het verstandig om ten aanzien van het sanctie-instrumentarium niet aan te sluiten bij de Duitse beleidslijn. Het kabinet zit in dezen op de goede lijn. Uit de stukken maakte hij op dat het kabinet er voorkeur voor heeft om te ontvangen boetes ten goede te laten komen aan EMU-lidstaten zonder derogatie of buitensporig tekort. Omdat dit de verschillen tussen goed en minder presterende landen slechts zal vergroten, leek het hem verstandiger om de voorkeur van de Commissie te volgen en dergelijke boetes ten goede te laten komen van de EU-begroting. Wel stemde hij van harte in met de daaraan te verbinden conditie, dat dit niet mag leiden tot verhoging van EU-uitgaven, maar vertaald moet worden in een lagere EU-afdracht. In de intentie van het Duitse standpunt bij formulering van een uitzonderlijke en tijdelijke recessie kon hij zich vinden. De strikt kwantitatieve uitwerking die eraan wordt gegeven, ging hem echter te ver. Het leek hem verstandig om (zo dicht mogelijk bij de intentie blijvend) de scherpe kanten van zo'n puur kwantitatieve vertaling te verzachten door hantering van kwalitatieve aanduidingen als: significante negatieve economische groei gedurende enkele jaren of vier opeenvolgende kwartalen.

De heer Ybema ging er naar aanleiding van punt 4.b. van de geannoteerde agenda van uit dat Europese BTW-harmonisatie gestalte moet krijgen tussen 15% en 25%. Welke voorstellen zullen aan de Ecofin-raad worden voorgelegd? Leiden die tot verhoging van het minimumpercentage?

Het antwoord van de bewindslieden

De **minister van Financiën** zag het niet toekennen van een vast percentage aan de «close to balancedoelstelling» niet als een afzwakking van het stabiliteitspact. Gezien de verschillende begrotingsposities van de Europese landen is het gewoonweg niet verstandig om op Europees niveau te werken met een vast percentage. Van meet af aan is daarom ook het standpunt ingenomen dat op dit punt het subsidiariteitsbeginsel geldt. In dat kader zal de studiegroep begrotingsruimte materiaal aanleveren op grond waarvan politiek kan worden besloten welke beleidslijn ook op de langere termijn in de Nederlandse situatie het best is. Aan de opdracht voor de studiegroep wordt nog gewerkt. Het is de bedoeling dat de studiegroep voor juli 1997 rapporteert. Nederland zal in het voorjaar van 1998 zo goed als zeker niet beschikken over een nationaal stabiliteitsprogramma, omdat dit door een volgend kabinet zal moeten worden opgesteld.

De voorgestelde sanctiemethodiek leidt ertoe dat het sanctieplafond van 0,5% wordt bereikt met een tekort van 6% BBP. Hogere sancties hebben geen zin. Volgens het Duitse standpunt is van een uitzonderlijke recessie sprake bij een negatieve groei van – 2% gedurende een aantal jaren of bij een negatieve groei gedurende vier opeenvolgende kwartalen, cumulerend tot – 2%. Discussie in de Ecofin-raad zou kunnen uitkomen op de driedeling:

- a. geen diepe recessie bij een negatieve groei tot 0,5%;
- b. diepe recessie bij een negatieve groei vanaf – 2%;
- c. nadere beoordeling bij een negatieve groei tussen 0,5% en – 2%.

Om «trucages» met percentages te voorkomen was de minister voornemens de Raad voor te houden dat landen in hun cijfers over 1996 eenmalige elementen van hun tekort apart moeten aanduiden. Een voorbeeld hiervan zijn de common-areabaten die voor Nederland in 1996 0,4% BBP bedroegen. Hij ging ervan uit dat de Ecofin-raad zal beslissen om eventuele boetes te laten toevloeien aan de EU-begroting. Desondanks onderstreepte hij de logica van zijn gedachte om alleen landen die het risico lopen boetes opgelegd te krijgen, ook in de opbrengst ervan te laten delen. In een situatie waarin het overgrote deel van de lidstaten tot de EMU behoort zou de door de Commissie voorgestane systematiek ertoe kunnen leiden dat niet-EMU-leden mee profiteren van boetes, zonder zelf enig risico op dat gebied te lopen. Landen die weigeren opgelegde boetes te betalen, kunnen voor het Europese Hof worden gedaagd. Eventueel zou ook kunnen worden gedacht aan verrekening van de boete met EU-bijdragen die lidstaten uit anderen hoofde krijgen.

Voor de door de heer Rabbat voorgestelde alternatieve werking van het stabiliteitspact voelde de minister niet. Het bieden van de mogelijkheid om in geval van economische crisis te lenen bij een solidariteitsfonds prikkelt landen niet tot een gedegen financieel beheer. Gaat het om een algemene recessie, dan zitten alle landen met hetzelfde probleem. Het stabiliteitspact biedt ruimte voor overschrijding van het 3%-criterium in gevallen waarin de overheidsfinanciën door van buiten komende oorzaken (natuurrampen o.i.d.) in het ongerede raken. In zo'n geval zullen de overige lidstaten van de EU zo'n land bovendien ongetwijfeld helpen.

Over de kans voor individuele lidstaten om direct bij aanvang tot de EMU te worden toegelaten, sprak de minister zich niet uit. Wel maakte hij duidelijk, eraan vast te houden dat met de EMU een geloofwaardige start wordt gemaakt. Tegelijk moet ervoor worden gewaakt dat landen die op grond van de criteria niet tot de eerste ronde kunnen worden toegelaten, niet de indruk krijgen dat ze hebben gefaald. Hoewel alle Europese landen behoorlijke vorderingen hebben gemaakt met het begrotingsbeleid en het terugdringen van inflatie- en rentelasten zullen sommige noodzaak zijn tot bestuurlijk-economisch onverantwoorde extra ingrepen als zij tot de

eerste toetreders willen behoren. Zij moeten de zekerheid hebben dat op een later moment alsnog bij de EMU kan worden aangehaakt.

Openstaande punten in het stabiliteitspact die de komende Ecofin-raad hoopt in te vullen, zijn de definities excessief en tijdelijk, het sanctiemechanisme, het tijdschema van de beslissingsprocedure en de inhoud van een resolutie inzake het gedrag van lidstaten, de Commissie en de Raad. Op basis van artikel 103, vijfde lid van het Verdrag wordt het multilateraal toezicht in een verordening vastgelegd. Zo'n besluit moet in samenwerking met het Europees Parlement totstandkomen en vereist een gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Op basis van artikel 104C, lid 14 worden de procedure bij excessieve tekorten en het sanctiemechanisme bij verordening vastgesteld. In deze procedure moet het Europees Parlement worden geraadpleegd en is unanimititeit in de Raad vereist. Alleen zaken waarover overeenstemming wordt bereikt, worden voorgelegd aan de Europese Top. De Kamer krijgt zo spoedig mogelijk na de Ecofin-raad een verslag toegezonden. Zo nodig kan dit nog voorafgaand aan de Top van Dublin worden besproken.

De minister was voornemens te overleggen met de banken over het probleem van de kosten die voortvloeien uit de omwisseling van guldens in euro's. In dat verband was hij zich zeer bewust van de noodzaak om het draagvlak voor het EU-beleid op dit punt te behouden. Dat de voorbereiding van de introductie traag verloopt, onderschreef hij niet. Een op het bedrijfsleven gerichte voorlichtingscampagne is inmiddels van start gegaan. Met voorlichting aan de burgers wordt nog gewacht totdat meer duidelijkheid over de precieze vormgeving van het proces is ontstaan.

Of alle problemen op het gebied van controle en beheer zoals vermeld onder punt 2 van het verslag van de vorige Ecofin-raad zijn opgelost, betwijfelde de minister ten eerste. Waarschijnlijk moet dit onder het Nederlandse voorzitterschap verder worden uitgewerkt.

Uit het feit dat sociale partners wel expliciet worden genoemd in de geannoteerde agenda, maar niet in het stuk betreffende de prioriteiten van het Nederlandse voorzitterschap mag niet worden afgeleid dat de waardering voor hun inbreng in het werkgelegenheidsbeleid zou zijn afgenomen.

De extra kapitaalinjectie in de EBRD betreft betrekkelijk bescheiden bedragen, die bovendien over een reeks van jaren worden gespreid. De meerjarige budgetten zijn nog niet zover ingevuld dat voor dit doel moet worden gesneden in andersoortige programma's.

De **staatssecretaris** onderkende het belang van belastingharmonisatie voor o.a. het voorkomen van oneerlijke concurrentie in de EU, maar benadrukte dat het op het terrein van de directe belastingen voor lidstaten van belang is om ook een stukje eigen beleidsvrijheid te behouden. Het Verdrag bevat ook geen formele opdracht aan lidstaten om te komen tot harmonisatie van directe belastingen. Ondanks de grote terughoudendheid van lidstaten tracht de Commissie toch vorderingen op dit terrein te maken. Zo stelt zij voor de werking van de richtlijn inzake het lage BTW-tarief van 15% te verlengen tot 31 december 1998. Vooruitlopend op het nieuwe BTW-systeem stelt zij in dat verband tevens voor een maximum BTW-tarief van 25% in te voeren. Onder de lidstaten is hiervoor echter geen meerderheid te vinden, mede omdat de discussie over de voors en tegens van zo'n systeem nog volop wordt gevoerd en er ook geen duidelijkheid is over verschuivingen van directe naar indirecte belastingen. Het voorzitterschap stelt als compromis voor, aan de notulen

van de Ecofin-raad een intentieverklaring te koppelen waarin lidstaten afspreken alles in het werk te zullen stellen om de bestaande marge van 10% tussen het hoge en het lage normale BTW-tarief in de periode tot 31 december 1998 te handhaven. Landen die hiervan willen afwijken, dienen de Commissie hiervan in kennis te stellen. Nederland kan met dit compromis instemmen.

De voorzitter van de algemene commissie voor Europese Zaken,
Ter Veer

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Ybema

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Overbeeke