

Vergaderjaar 2011–2012

21 501-20

Europese Raad

Nr. 603

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN EN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2012

Op 9 december 2011 kwamen de staatshoofden en regeringsleiders van de Eurozone overeen een internationaal verdrag uit te werken voor een versterkte economische unie, bestaande uit een begrotingspact en een versterkte coördinatie van het economisch beleid (zie het verslag van de Europese Raad van 8–9 december, Kamerstuk 21 501-20, nr. 602). Negen niet-eurolanden hebben aangegeven aan de besprekingen over het verdrag deel te nemen.

Met deze brief willen wij u, mede namens de minister-president, informeren over het proces van totstandkoming van dit verdrag. Verder willen wij u een globaal overzicht geven van de belangrijkste onderdelen ervan en de inzet van het kabinet daarbij. Deze beschrijving zal zoveel mogelijk worden voorzien van een indicatie van het krachtenveld, op basis van ambtelijke besprekingen over het concept van het verdrag. De brief besluit met een voorlopige appreciatie van het mogelijke eindresultaat van de besprekingen. Als bijlage bij deze brief vindt u het concept van het verdrag d.d. 16 december jl., zoals dat is opgesteld en openbaar gemaakt door de Juridische Dienst van de Raad.¹ De besprekingen zijn nog gaande, maar dit concept geeft een goede indruk van de stand van zaken.

Deze brief beperkt zich tot de totstandkoming van het voornoemde verdrag. Dit is vanzelfsprekend slechts een onderdeel van de Europese crisisaanpak. Zo wordt parallel verder gewerkt aan de versterking van de stabiliteitsmechanismen cf. de verklaring van 9 december. Daarnaast zet Nederland zich in Europa in voor het scheidbaar maken van banken in tijden van crisis, zoals door *recovery and resolution plans* (die instellingen dwingen om in tijden van crisis ontmantelbaar te zijn waardoor de *too big to fail* problematiek wordt aangepakt), versterkt Europees toezicht en geharmoniseerd Europees crisismanagement, en hogere kapitaaleisen voor banken (CRD IV). Ook voert Griekenland onderhandelingen met de private sector over een herstructurering van de staatsschuld. Nederland zet zich daarnaast in voor het versterken van de Europese economische

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

stabiliteit en groeivermogen conform de kabinetsbrief van 17 oktober 2011 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 847). Over deze andere sporen wordt u via de gebruikelijke kanalen geïnformeerd, in het bijzonder via de geannoteerde agenda's voor de Eurogroep/Ecofin en de Europese Raad.

Proces

Het kabinet acht het van belang dat zo snel mogelijk een akkoord wordt bereikt over het verdrag, zodat de gemaakte afspraken tijdens de Europese Raad van 8–9 december 2011 juridisch worden verankerd. Snelle toepassing van het verdrag is van belang om de stabiliteit op middellange termijn te waarborgen en een krachtig signaal naar financiële markten te zenden. Dit vereist een nauwgezette omzetting van de afspraken van de Europese Raad in het verdrag. Prioriteit hierbij voor het kabinet is dat de gemaakte afspraken over begrotingsdiscipline tijdens de Europese Raad hier zo helder mogelijk terugkomen. Het kabinet acht het eveneens van belang dat het perspectief van zo spoedig mogelijke integratie in de EU verdragen wordt benadrukt, om zo alle 27 lidstaten bij de afspraken te betrekken.

De ambtelijke besprekingen zijn eind december begonnen en bevinden zich inmiddels in een gevorderd stadium. Naar verwachting zal het concept van het verdrag worden besproken door de Ministers van Financiën tijdens hun bijeenkomst op 23–24 januari en door de Ministers van Buitenlandse/Europese Zaken tijdens hun bijeenkomst op 27 januari a.s. De informele Europese Raad van eind januari zal vervolgens de stand van zaken in de totstandkoming bespreken en zo nodig versnellen, met het oog op de finalisering van de tekst zodat het verdrag tijdens de Europese Raad van 1 en 2 maart 2012 kan worden ondertekend. Mocht dit te ambitieus blijken, dan zal een finaal akkoord naar verwachting tijdens de Europese Raad van maart worden bereikt. In de aanloop naar de Europese Raad van 30 januari a.s. zal het kabinet de Tweede Kamer vanzelfsprekend op de hoogte houden van relevante ontwikkelingen rondom het verdrag.

Na ondertekening zal een wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag, na advisering door de Raad van State, aan het parlement worden voorgelegd.

Belangrijkste onderdelen van het verdrag en inzet kabinet

A. Substantiële bepalingen

1. Begrotingsdiscipline

Omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in buitensporigtekortprocedure

De verklaring van 9 december stelt dat de buitensporigtekortprocedure zal worden aangescherpt door bij overschrijding van de grens van 3% voor het begrotingstekort Commissievoorstellen vast te stellen, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten van de eurozone zich daartegen verzet. Deze afspraak zal naar verwachting in het verdrag worden opgenomen door voor de verdragspartijen een verplichting te creëren om zich bij stemmingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure te gedragen conform de in het verdrag vastgelegde bepalingen: zij zullen een Commissievoorstel steunen tenzij is vastgesteld dat een meerderheid van de verdragspartijen zich daartegen verzet. Hierdoor zal in de buitensporigtekortprocedure de facto worden gestemd op basis van omgekeerde gekwalificeerde meerderheid. Een gekwalificeerde meerderheid wordt hierbij bepaald naar analogie van de bepalingen in het

EU-Werkingsverdrag. Dit betekent bijvoorbeeld dat zelfs de drie grootste eurolanden gezamenlijk een Commissievoorstel niet kunnen blokkeren.

Het kabinet meent dat dit een belangrijke stap voorwaarts is vergeleken met het *sixpack*, waarin bij verschillende stappen in de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) een gekwalificeerde meerderheid in de Raad een Commissievoorstel moet steunen om dit voorstel aangenomen te krijgen. De afspraak om steun te verlenen aan een aanbeveling en voorstel van de Commissie tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de verdragspartijen zich daartegen verzet geeft de Commissie derhalve de mogelijkheid het Stabiliteits- en Groeipact nog robuuster te handhaven.

Een belangrijke opmerking daarnaast is dat de verklaring van 9 december jl. alleen omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact noemt wanneer er sprake is van een tekort groter dan 3%. De afspraken van het *sixpack* maken het echter ook mogelijk een buitensporigtekortprocedure te starten bij ongewenste schuldontwikkelingen. Wat het kabinet betreft zou ook in deze gevallen sprake dienen te zijn van omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in alle stappen van de procedure. Niet alleen is dit consistent met de afspraken van het *sixpack*, het doet ook recht aan de zorgen over de publieke schulden in Europa. Alhoewel dit punt door enkele lidstaten gesteund wordt, is er weinig steun voor het gebruik van meer omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming wanneer er sprake is van een buitensporigtekortprocedure op basis van ongewenste schuldontwikkelingen. Dit gaat immers verder dan de verklaring van 9 december. Niettemin zal het kabinet op dit punt blijven inzetten. Wel wordt het principe uit het *sixpack* dat schuld boven de 60% BBP met gemiddeld 1/20^e deel per jaar moet worden afgebouwd, in elk geval in dit verdrag vastgelegd.

Begrotingsevenwicht

De verklaring van 9 december stelde dat het structurele tekort van de deelnemende landen in de regel niet groter mag zijn dan 0,5% BBP tenzij er sprake is van zeer slechte economische omstandigheden, en dat de eurolanden zich eraan committeren dit beginsel in nationale wetgeving op te nemen op constitutioneel of gelijkwaardig niveau. Deze afspraak zal worden opgenomen in het verdrag. De inzet van het kabinet is om hierbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij al bestaande Europese afspraken over begrotingsevenwicht, namelijk de middellangetermijndoelstelling (MTO) uit de preventieve arm van het SGP. De toegevoegde waarde ten opzichte van deze bestaande afspraken zit in de vastlegging op verdragsniveau (in plaats van secundaire wetgeving) en de opname in nationale wetgeving die kan worden geverifieerd door het Hof van Justitie van de EU.

Aansluiting bij de bestaande Europese MTO-afspraken, is om meerdere redenen wenselijk. Ten eerste voorkomt een dergelijke aansluiting nieuwe (methodologische) discussies die lang kunnen duren. Ten tweede bieden de huidige MTO-afspraken goede mogelijkheden om tussen lidstaten te differentiëren op basis van de verwachtingen voor de potentiële groei, de totale vergrijzingslasten en de startpositie van de staatsschuld als percentage van het BBP, zodat lidstaten met hogere staatsschulden en slechtere vooruitzichten ambitieuzere doelstellingen opgelegd krijgen. In de context van het verdrag betekent dit dat, afhankelijk van de lidstaatspecifieke uitdagingen, sommige landen zouden moeten streven naar een structureel saldo dat ambitieuzer is dan een tekort van – 0,5%, terwijl voor andere landen een tekort van bijvoorbeeld -0,5% zou kunnen volstaan. De Nederlandse MTO is op dit moment een structureel saldo tussen – 0,5% en 0,5% BBP. De conclusies van de Europese Raad van december laten de

ruimte voor lidstaatspecifieke differentiatie, en dus voor aansluiting bij de MTO-systematiek. De deelnemende partijen lijken hierover overeenstemming te kunnen bereiken.

Voor wat betreft de omzetting in nationale wetgeving op «constitutioneel of gelijkwaardig» niveau is de inzet van het kabinet om aan deze afspraak invulling te geven met de wet (in voorbereiding) Houdbare Overheidsfinanciën. Belangrijke overweging daarbij is de tijd die het in Nederland kost om via de grondwettelijke route invulling aan de verdragsverplichting over begrotingsevenwicht te geven, terwijl het in de Nederlandse systematiek niet nodig lijkt om het begrotingsevenwicht in de Grondwet op te nemen. In Nederland is het mogelijk de afspraak voldoende bindend vast te leggen zonder de Grondwet te wijzigen. De tekst op dit punt in de overeenkomst is nog onderwerp van discussie. De inzet is er in ieder geval op gericht dat de Grondwet niet hoeft te worden gewijzigd. Net als Nederland hechten meerdere lidstaten om dezelfde redenen aan de mogelijkheid om via reguliere wetgeving aan deze afspraak gehoor te kunnen geven. Waarschijnlijk zal het verdrag deze ruimte aan de deelnemende lidstaten laten, zolang lidstaten maar voldoende waarborgen kunnen bieden dat reguliere wetten ook een voldoende strenge en meer permanente invulling kunnen geven aan de afspraken over begrotingsevenwicht.

Om de afdwingbaarheid van dit verdrag te versterken, is het kabinet er voorstander van dat het nakomen hiervan een voorwaarde zal zijn voor het verlenen van steun via het Europees Stabilisatie Mechanisme (ESM). Dit wordt naar verwachting in het verdrag opgenomen.

2. Economische coördinatie

Het verdrag zal ook een passage bevatten over het versterken van de economische coördinatie tussen eurolanden, conform de verklaring van 9 december. Deze passage bevat feitelijk geen nieuwe initiatieven, maar verwijst naar bestaande procedures onder EU recht cq. naar nadere afspraken die onder EU recht zullen worden uitgewerkt. Zo zullen de partijen de Europeesrechtelijke verplichting herbevestigen om een economisch beleid te voeren dat bijdraagt tot de goede werking van de EMU, en hier zo nodig verdergaande afspraken over te maken in EU-verband. Daarnaast nemen de partijen de verplichting op zich om over belangrijke nationale economische hervormingen voorafgaand overleg te voeren.

Het implementeren van maatregelen die groei en concurrentievermogen versterken en schadelijke macro economische onevenwichtigheden tegengaan is van groot belang. Dit deel van het verdrag sluit aan bij de kabinetsvisie zoals neergelegd in de brief over versterken Europese economische stabiliteit en groeivermogen. Het kabinet acht een aantal zaken hierbij van belang. Ten eerste dient intensievere samenwerking tussen eurolanden altijd te geschieden binnen de daarvoor bestaande communautaire methodes (zoals nauwere samenwerking cf. artikel 20 EU en 326–334 VWEU en secundaire wetgeving via artikel 136 VWEU), zodat bij de praktijk van het VWEU wordt aangesloten en geen nieuwe intergouvernementele structuren ontstaan. Ten tweede dient intensievere samenwerking tussen eurolanden alleen plaats te vinden wanneer dit noodzakelijk en proportioneel is. Dit is zeker van belang in relatie tot de interne markt. Zaken die hieraan raken dienen bij uitstek te worden vormgegeven in EU-27-verband. Het kabinet vindt bij een overgrote meerderheid van de lidstaten steun voor deze lijn.

B. Horizontale en institutionele aspecten

1. Relatie verdrag tot het EU-Werkingsverdrag (VWEU)

Zoals gesteld in het verslag van de Europese Raad van 8–9 december, had het kabinet een voorkeur voor het vastleggen van de gemaakte afspraken onder alle 27 lidstaten. Echter, overeenstemming tussen de 27 lidstaten kon hier niet worden bereikt, waardoor gekozen is voor een complementair verdrag. Het kabinet acht het hierbij van groot belang dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het VWEU. Dit betekent dat de EU-Verdragen volledig worden gerespecteerd. Een goede aansluiting bij het VWEU is ook een voorwaarde voor het op termijn integreren van de inhoud van het verdrag in het VWEU. Deze ambitie is door de regeringsleiders op 9 december uitgesproken, en dient wat het kabinet betreft een prominente plek te krijgen in het verdrag. Vrijwel alle deelnemende lidstaten steunen deze inzet, alsook de Commissie en het Europees Parlement.

2. Rol Europese Commissie

Voor het kabinet is van belang dat de rol van de Commissie bij implementatie van het verdrag, helder en zo groot mogelijk is. Dit vergroot de kans dat de gemaakte afspraken in het verdrag effectief worden gehandhaafd. Dit kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Ten eerste door het toepassen van omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in alle besluitvormingsmomenten van de correctieve arm van het SGP, expliciet in het verdrag op te nemen. Ten tweede bevat de verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone van 9 december ook enkele afspraken die nadere uitwerking behoeven, zoals de principes die overeengekomen dienen te worden over een automatisch correctiemechanisme dat in werking treedt op nationaal niveau zodra deelnemende lidstaten afwijken van de afspraak de begroting structureel in evenwicht te brengen. Het kabinet acht het van belang dat deze nadere afspraken zoveel mogelijk worden vormgegeven via secundaire wetgeving, dus binnen het kader van de EU verdragen en volgens de gebruikelijke EU procedures. Niet alleen garandeert dit de betrokkenheid van het Europees Parlement bij het maken van nadere afspraken over begrotingsdiscipline, maar dit zorgt ook voor een initiërende en centrale rol van de Commissie bij het uitwerken van de gedetailleerdere afspraken die niet in het verdrag zelf komen te staan, maar wel van belang zijn voor het handhaven van deze afspraken.

3. Rol Hof van Justitie van de EU

In de verklaring van 9 december jl. hebben de staatshoofden en regeringsleiders afgesproken dat het Hof van Justitie van de EU moet kunnen nagaan of de deelnemende landen op nationaal niveau een adequate invulling geven aan de eis om het principe van begrotingsevenwicht in nationale wetgeving om te zetten. Dit zal worden opgenomen in het verdrag. Er is nog discussie over de vraag of het Hof hierbij ook de mogelijkheid kan krijgen om financiële sancties op te leggen, naar analogie van deze mogelijkheid onder EU recht. Het kabinet is hier voorstander van.

Ook de Commissie zal een rol krijgen in de vaststelling of een partij de regels voor begrotingsevenwicht goed in zijn nationale regelgeving heeft omgezet. De precieze rol is nog onderwerp van discussie. Het kabinet zet hierbij in op een zo uitgebreid mogelijke rol voor de Commissie.

4. Informele Eurotoppen

In het verdrag zullen de afspraken van de Europese top van 26 oktober jl. worden opgenomen over het tenminste tweemaal per jaar organiseren van bijeenkomsten van staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone. Het kabinet steunt deze opname, conform de verklaring van 9 december.

5. Deelnemende niet-eurolanden

De 26 lidstaten hebben de intentie deel te nemen aan het verdrag. De meeste afspraken die in het verdrag komen te staan, hebben echter in eerste instantie alleen betrekking op de eurolanden. De meest waarschijnlijke uitkomst zal hier zijn dat in het verdrag wordt vastgelegd dat niet-eurolanden niet deel hoeven nemen aan de hoofdstukken die gaan over budgettaire discipline en economische coördinatie tot het moment dat deze lidstaten de euro invoeren, tenzij ze besluiten zich al op een eerder moment aan deze bepalingen te verbinden. Het kabinet kan met een dergelijke formule instemmen, en acht dit ook wenselijk vanuit het oogpunt dat het in het belang van Nederland is dat ook zoveel mogelijk niet-eurolanden partij bij dit verdrag worden. Vertegenwoordigers van het Europees Parlement zijn als waarnemer actief betrokken bij de besprekingen over het verdrag.

Conclusie

De besprekingen over het verdrag bevinden zich in een tamelijk gevorderd stadium, zodat een voorlopige appreciatie van het mogelijke eindresultaat kan worden opgemaakt.

Het verdrag zoals dat nu vorm krijgt is een nauwgezette omzetting van de verklaring van 9 december jl. Dat betekent dat wat betreft de begrotingsdiscipline verdergaande versterkingen zullen worden gerealiseerd. In het bijzonder betreft het dan het de facto invoeren van omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de volledige buitensporigtekortprocedure. Dit leidt tot een versterking van de positie van de Europese Commissie, in casu de Commissaris voor Economische en Monetaire Zaken, in het toezicht op het SGP. Een tweede versterking is de borging van de plicht tot begrotingsevenwicht op verdragsniveau, die gerealiseerd moet worden via nationale wetgeving onder toezicht van het Europese Hof van Justitie. Door een verband te leggen met toegang tot steun via het ESM wordt de afdwingbaarheid hiervan nog verbeterd. Deze versterkingen van de begrotingsdiscipline sluiten qua richting goed aan bij de voorstellen van het kabinet uit de brief over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie van 7 september jl. (Kamerstuk 21 501-07, nr. 839)

De coördinatie van het economisch beleid in het verdrag is in lijn met de Nederlandse inzet om instrumenten, zoals het Europees Semester en de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure, beter te benutten. Op onderdelen zullen de afspraken uit het verdrag verder worden uitgewerkt onder EU-recht. Dit gebruik van EU recht draagt eraan bij dat mogelijke risico's voor de goede werking van de interne markt worden geneutraliseerd.

De institutionele complexiteit van een complementair verdrag naast de EU-verdragen, gecombineerd met de wens van veel lidstaten zo nauwgezet mogelijk aan te sluiten bij de verklaring van 9 december, hebben ertoe geleid dat het verdrag op onderdelen minder ambitieus zal worden dan het kabinet zou willen. Zo zou bijvoorbeeld een grotere rol

van het Europese Hof bij het toezicht op de naleving van het verdrag wenselijk zijn geweest, evenals aanvullende sanctiemogelijkheden zoals het opschorten van stemrecht bij het meermalig en/of langdurig schenden van de regels van het SGP. Ook in dit licht is het daarom wenselijk een zo snel mogelijke integratie van dit verdrag in de EU-verdragen na te streven, aangezien dit mogelijkheden biedt tot verdere stappen die niet in dit verdrag zullen worden geregeld.

Samenvattend is het kabinet niettemin van mening dat dit verdrag een goede stap is in de versterking van de governance van de Economische en Monetaire Unie, in het bijzonder door de aanscherpingen op het vlak van de begrotingsdiscipline. Op termijn is het wenselijk het verdrag te integreren in de EU verdragen en daarbij te bezien welke aanvullende afspraken nog noodzakelijk zijn.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

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