

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1453

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 augustus 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 9 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening financiële aansprakelijkheid bij investeringsgeschillen van investeerders uit derde landen (Kamerstuk 22 112, nr. 1452)

Fiche 2: Verordening betalingsbalansfaciliteit voor niet-eurolanden

Fiche 3: Mededeling Europese strategie voor sleuteltechnologieën (Kamerstuk 22 112, nr. 1454)

Fiche 4: Mededeling bestrijding belastingfraude en belastingontduiking (Kamerstuk 22 112, nr. 1455)

Fiche 5: Verordening handelsgerelateerde maatregelen visserijproducten (Kamerstuk 22 112, nr. 1456)

Fiche 6: Pakket inzake technische controles voertuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 1457)

Fiche 7: Mededeling betere toegang tot wetenschappelijke informatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1458)

Fiche 8: Mededeling gezamenlijke strategie voor een partnerschap tussen de EU en het caribisch gebied (Kamerstuk 22 112, nr. 1459)

Fiche 9: Mededeling ontwikkeling EU beleid voor Noordpoolgebied (Kamerstuk 22 112, nr. 1460)

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

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van een faciliteit voor het toekennen van financiële bijstand aan lidstaten die de euro niet als munt hebben.

Datum Commissiedocument:

22 juni 2012

Nr. Commissiedocument:

COM(2012) 336

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201752

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Ecofin Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis:

Artikel 352

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Unanimiteit in de Raad, goedkeuring door het Europees Parlement

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Geen

2. Samenvatting BNC-fiche

Met dit voorstel wordt beoogd de huidige verordening voor het verlenen van betalingsbalanssteun aan niet-eurolanden (332/2002) te vervangen. Enerzijds creëert de nieuwe verordening een juridische basis voor reeds bestaande praktijken voor niet-eurolanden, zoals het verlenen van preventieve steun en post-programma toezicht. Anderzijds is het doel van de Commissie om met deze nieuwe verordening de regels die gelden voor eurolanden voor het verkrijgen van steun die momenteel worden uitgewerkt in verordening 819/2011 (deze verordening is momenteel in de fase van de triloog tussen Commissie, Raad en Europees Parlement

aanbeland) ook voor niet-eurolanden te laten gelden. Het kabinet onderschrijft de wens om de op ad hoc basis gemaakte afspraken een juridische basis te geven en deelt het oordeel van de Commissie dat de eisen die zijn gesteld aan bijvoorbeeld verscherpt toezicht voor eurolanden (verordening 819/2011) ook voor niet-eurolanden moeten gelden wanneer een kredietlijn wordt afgegeven. Ook het explicieter uitwerken van de samenwerking met het IMF en eisen aan post-programma toezicht kan het kabinet ondersteunen. Het kabinet is echter tegen het volledig gelijkgeschakelen van instrumentarium voor niet-eurolidstaten aan dat van eurolidstaten. Het is logisch dat het instrumentarium voor eurolanden uitgebreider is, aangezien de financiële verwevenheid in een monetaire unie aanzienlijk groter is dan die binnen de rest van de Unie. Het kabinet ziet daarom geen reden om het volledige instrumentarium voor eurolanden één-op-één te kopiëren naar niet-eurolanden.

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit is positief. Serieuze betalingsbalansproblemen, ook in niet-eurolanden, kunnen vanwege negatieve economische overloopeffecten tussen EU-lidstaten een gevaar vormen voor de financieel-economische stabiliteit in de Unie als geheel en dienen dus ook op Europees niveau te worden aangepakt. Het kabinetsoordeel over de proportionaliteit is deels positief, deels negatief. Positief waar de Commissie zaken codificeert die al staande praktijk waren voor niet-eurolanden die gebruik maken van de betalingsbalansfaciliteit en waar het gaat om het stroomlijnen van eisen aan toezicht bij het vertrekken van preventieve steun en post-programmatoezicht met de eisen die worden gesteld in verordening 819/2011. Negatief echter waar het gaat om het uitbreiden van bestaande intergouvernementele (crisis)instrumenten voor eurolanden naar niet-eurolanden. Het kabinet is van mening dat de Commissie hiermee verder gaat dan noodzakelijk, gezien de relatief grotere mate van onderlinge financieel-economische verwevenheid tussen de eurolanden afgezet tegen de niet-eurolanden.

3. Samenvatting voorstel

Sinds 2002 kunnen niet-eurolanden financiële steun ontvangen uit de betalingsbalansfaciliteit van de Europese Unie als zij in betalingsbalansproblemen (dreigen te) verkeren. De faciliteit kon bij de oprichting in 2002 tot een maximum van 12 miljard euro aan leningen aangaan. Vanwege de crisis is dit bedrag in 2008 opgehoogd naar 25 miljard tot uiteindelijk 50 miljard euro in 2009. De meest recente programma's uit de betalingsbalansfaciliteit zijn aangegaan met Hongarije, Letland en Roemenië. Bij Roemenië is na afronding van het programma afgesproken dat het gebruik kan maken van een preventieve kredietlijn. Hier is nog geen gebruik van gemaakt.

Deze steun is in 2002 mogelijk gemaakt met het aannemen van verordening 332/2002. Doordat deze verordening vrij summier qua opzet was, zijn actuele ontwikkelingen zoals de precieze procedures bij het verlenen van preventieve steun en de samenwerking met het IMF, onvoldoende in de verordening verwerkt. Bij het aangaan van verschillende betalingsprogramma's zijn zaken geregeld als post programma toezicht (om lidstaten beter te kunnen monitoren waarvan het programma is afgelopen, maar die nog wel minder dan 75% van de leningen hebben terugbetaald), het verlenen van preventieve steun middels kredietlijnen en de invulling van de rol van het IMF.

Volgens de Commissie wordt het tijd om verordening 332/2002 in te trekken en te vervangen. De belangrijkste reden die de Commissie hiervoor aandraagt is dat de mogelijkheden waarop deze betalingsbalansfaciliteit steun kan verlenen aan niet-eurolanden beperkter is dan die van de nieuwe faciliteiten voor eurolanden die recentelijk zijn opgericht en

overeengekomen: Europese Faciliteit voor Financiële Stabiliteit (EFSF) en zijn toekomstige opvolger het Europees Stabi­liteitsmechanisme (ESM). Deze nieuwe verordening moet het mogelijk maken de eisen die aan eurolanden worden gesteld die steun aanvragen meer in lijn te brengen met de eisen aan programmalanden buiten de monetaire unie. Het huidige instrumentarium voor niet-eurolanden moet op basis daarvan worden aangepast.

Hiertoe wordt ook voor niet-eurolanden een tweetal concrete preventieve instrumenten geïntroduceerd, die op dit moment al voor eurolanden bestaan. Het voorstel is dat als desbetreffende niet-eurolanden aan bepaalde voorwaarden voldoen (als ze bijvoorbeeld een houdbare overheidsschuld hebben of geen banksolvabiliteitsproblemen hebben die systeemrelevante bedreigingen vormen) ze een PCCL (*precautionary conditional credit line*) kunnen aanvragen. Wanneer extra correctieve maatregelen nodig zijn, kunnen niet-eurolanden aanspraak maken op een zogenaamde ECCL (*extended conditional credit line*), waarbij strikte afspraken worden gemaakt over conditionaliteiten voor de periode waarin het land toegang heeft tot de kredietlijn. Indien de lidstaat trekt op de PCCL-faciliteit of wanneer een ECCL-kredietlijn wordt overeengekomen, wordt de lidstaat tevens onder verscherpt toezicht geplaatst door de Commissie. Dit houdt onder meer in dat de Commissie, de ECB, de Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA's), het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB) en waar relevant het IMF, toezichtsmis­sies naar de lidstaat in kwestie ondernemen en aanbevelingen zullen doen. Dit komt overeen met de voorstellen die de Commissie in een eerder stadium al deed voor eurolanden, waarbij eurolanden onder verscherpt toezicht worden geplaatst door de Commissie wanneer zij gebruik maken van bestaande preventieve steunfaciliteiten (zie verordening 819/2011).

Mochten de genoemde preventieve kredietlijnen niet een afdoend middel zijn om de financieel-economische situatie te stabiliseren, dan kan de Raad nog steeds, net als in de huidige verordening 332/2002, op basis van een Commissievoorstel besluiten tot het verstrekken van een lening onder voorwaarden. Hiertoe dient een lidstaat een macro-economisch aanpassingsprogramma met de Commissie en de Raad overeen te komen. Naast de twee concrete preventieve instrumenten worden de voorwaarden en procedures voor het toekennen van leningen nader uitgewerkt in de nieuwe verordening en grotendeels in lijn gebracht met verordening 819/2011. De monitoringstappen die nu gelden bij de huidige betalingsbalansfaciliteit zullen in lijn worden gebracht met de stappen in de buitensporigtekortprocedure en het macro-economisch aanpassingsprogramma. Ook wordt vastgelegd dat na beëindiging van een programma toch nog sprake zal zijn van een toezichtsmechanisme; totdat 75% van het totale leningsbedrag is terug betaald zal er sprake zijn van post-programma toezicht. Ook wordt de samenwerking met het IMF waar relevant, expliciet vastgelegd. Het voorstel versoepelt ook in beperkte mate het leen- en uitleenbeleid van de Commissie voor dergelijke programma's teneinde zo efficiënt mogelijk te kunnen lenen en uitlenen; als er goedkeuring door de Raad is gegeven voor een programma dan wordt de Commissie gemachtigd om te allen tijde tussen de geplande uitbetalingen aan het programmaland op de kapitaalmarkt te lenen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De bevoegdheidsgrondslag is artikel 352 VWEU. Als er actie vanuit de EU noodzakelijk is om doelstellingen te verwezenlijken die zijn vastgesteld in het EU-Werkingsverdrag, maar daar geen andere mogelijkheden toe zijn, kan de Raad unaniem op basis van een Commissie voorstel besluiten om de gewenste maatregelen te nemen. De gekozen rechtsbasis is gelijk aan de rechtsbasis die ten grondslag lag aan de oorspronkelijke verordening 332/2002. Het Nederlandse oordeel over de bevoegdheid is positief.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteitsoordeel:

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit is positief. Serieuze betalingsbalansproblemen, ook in niet-eurolanden, kunnen vanwege negatieve externe economische effecten tussen EU-lidstaten een gevaar vormen voor de financieel-economische stabiliteit voor de Unie als geheel en dienen dus ook op Europees niveau te worden aangepakt.

Proportionaliteitsoordeel:

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is deels positief, deels negatief. Positief waar de Commissie zaken die al staande praktijk waren voor niet-eurolanden die gebruik maken van de betalingsbalansfaciliteit van de juiste juridische basis voorziet en aanscherpt in lijn met de eisen voor eurolanden. Dan gaat het om de eisen aan preventieve steun, post programma toezicht en de rol van het IMF. Negatief waar het gaat om het opzetten van nieuwe (preventieve) crisisinstrumenten voor niet-eurolanden om dit instrumentarium in lijn te brengen met dat van eurolanden. Het kabinet is van mening dat de Commissie hiermee verder gaat dan noodzakelijk. Wat het kabinet betreft is het niet wenselijk om bepaalde bestaande intergouvernementele (crisis)instrumenten voor eurolanden één-op-één te kopiëren naar niet-eurolanden. De onderlinge financieel-economische verwevenheid van niet-eurolidstaten is niet van een zodanig niveau dat die een gelijksoortig (preventief) instrumentarium rechtvaardigt als dat voor eurolidstaten.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

niet van toepassing

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het totaalbedrag waarvoor de betalingsbalansfaciliteit leningen en preventieve kredieten kan aangaan wijzigt niet en blijft gemaximeerd op 50 miljard euro. Om die reden zijn er geen nieuwe financiële gevolgen. Lidstaten van de EU staan via hun aandeel in de Europese begroting garant voor deze leningen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Voor Nederland gaat het om dezelfde garantstelling als voorheen (maximaal ongeveer 2,5 miljard euro). Het Nederlandse aandeel van de betalingsbalansfaciliteit is als garantie opgenomen in de Rijksbegroting (begroting van Financiën IXB). Er dient nader te worden uitgezocht in hoeverre het huidige instrumentarium materieel wordt herzien door de introductie van deze nieuwe verordening. Als het instrumentarium daadwerkelijk substantieel wordt gewijzigd, dan zal ook de garantie moeten worden aangepast. Deze «nieuwe» garantie zal dan via de huidige begrotingssystematiek worden ingeboekt en de oude worden afgeboekt.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het voorstel leidt niet tot verhoging van de regeldruk en administratieve lasten in Nederland.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Er zijn geen juridische consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid.

b) Voorgestelde implementatietermijn

Het kabinet is er voorstander van dat alle juridische aspecten van de betalingsbalansfaciliteit goed geregeld worden en is daarom van mening dat gedegeen over deze nieuwe verordening moet worden onderhandeld alvorens deze wordt ingevoerd. Het kabinet acht een hoge mate van consistentie met verordening 819/2011 wenselijk en er dient met de onderhandelingen over deze nieuwe verordening rekening te worden gehouden met de status van deze verordening.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het commissievoorstel bevat geen horizon- of evaluatiebepalingen. Nederland vindt het echter wel wenselijk als de nieuwe verordening binnen enkele jaren zou worden geëvalueerd.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid; Geen. De verordening heeft betrekking op niet-eurolanden.

b) Handhaafbaarheid; Geen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Het kabinet vindt het voorstel van de Commissie te ver gaan daar waar elementen worden geïntroduceerd die het mogelijk maken nieuwe instrumenten binnen de huidige betalingsbalansfaciliteit op te zetten (conform de instrumenten voor eurolidstaten), aangezien de financiële verwevenheid in een monetaire unie aanzienlijk groter is dan die binnen de rest van de Unie¹. Betalingsbalansproblemen in eurolanden raken andere eurolanden, zoals Nederland, door de gemeenschappelijke munt en monetair beleid harder dan vergelijkbare problemen in niet-eurolanden, en beïnvloeden ook het vertrouwen in de euro. Daarnaast beschikken landen buiten de eurozone al over meer mechanismen om met hun betalingsbalansproblemen om te gaan; zij hebben immers de mogelijkheid om hun wisselkoers aan te passen, hetgeen binnen de eurozone niet het geval is.

Het kabinet steunt wel het voorstel tot verscherpt toezicht op niet-eurolanden als deze gebruik maken van kredietlijnen binnen de faciliteit. Dit komt overeen met de voorstellen die de Commissie gedaan heeft voor verscherpt toezicht voor eurolanden in verordening 819/2011. Het kabinet acht het ten aanzien van dit punt van belang dat de eisen voor niet-eurolanden zoveel mogelijk aansluiten bij de eisen die voor eurolanden gaan gelden. In beide gevallen is in deze situatie immers al sprake van een afgegeven kredietlijn waar risico's aan verbonden zijn voor de lidstaten die hiervoor garant staan.

Ook andere bestaande praktijken zullen met dit voorstel juridisch verankerd worden en aangescherpt worden in lijn met de eisen die worden gesteld aan eurolanden met een programma. Een voorbeeld hiervan zijn de eisen die gesteld kunnen worden aan post programma toezicht. Ook zijn de procedures en voorwaarden voor het toekennen van leningen en preventieve steun uit hoofde van de betalingsbalansfaciliteit verder uitgewerkt ten opzichte van de bestaande verordening en wordt de rol van het IMF expliciet gemaakt. Het kabinet steunt dit. Tot slot is het kabinet niet tegen de lichte versoepeling uit oogpunt van efficiëntie van het leen- en uitleenbeleid van de Commissie.

¹ Dat geldt zowel voor de verwevenheid tussen overheden onderling (die een gezamenlijk monetair beleid voeren en niet zelf hun wisselkoers kunnen bepalen) als tussen banken en bedrijven. Volgens het Commissierapport EMU @ 10 (2008) heeft de gemeenschappelijke munt er toe geleid dat de handel en de buitenlandse investeringen tussen eurolanden sterk zijn toegenomen. Ook heeft de EMU er voor gezorgd dat banken meer grensoverschrijdende transacties verrichten.