

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2752

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2019

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling over een sterkere internationale rol van de euro en aanbeveling over de internationale rol van de euro op het gebied van energie.

Fiche: Mededeling over de uitvoering van het EU Contingency Action Plan Brexit (Kamerstuk 22 112, nr. 2753)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling over een sterkere internationale rol van de euro en aanbeveling over de internationale rol van de euro op het gebied van energie.

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
 - Mededeling van de Commissie over een sterkere internationale rol van de Euro
 - Aanbeveling over de internationale rol van de Euro op het gebied van Energie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
december 2018 voor zowel de mededeling als de aanbeveling
- c) *Nr. Commissiedocument*
 - COM(2018)796 final (mededeling)
 - C(2018)8111 final (aanbeveling)
- d) *EUR-Lex*
 - Mededeling: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2018-796-communication_en.pdf
 - Aanbeveling: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/c-2018-8111-recommendation_nl.pdf
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
 - Voor de mededeling: Niet opgesteld
 - Voor de aanbeveling: Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
 - Mededeling: Raad Economische en Financiële Zaken
 - Aanbeveling: Raad Economische en Financiële Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

2. Essentie voorstel

2.1 Mededeling

De Commissie betoogt in de mededeling dat de euro sinds haar oprichting een symbool is geworden van Europa en Europa's kracht in de wereld. De euro is sinds haar invoering qua belang uitgegroeid tot de tweede munt ter wereld, bijvoorbeeld gemeten naar het aantal grensoverschrijdende betalingen met euro's. De crisis is volgens de Commissie aangewend om de fundamenteën van de Monetaire en Economische Unie (EMU) te verstevigen. Nu de euro 20 jaar bestaat, en de crisis het hoofd is geboden, is volgens de Commissie de tijd aangebroken om het volledige potentieel van de euro te benutten door haar rol in het mondiale betalingsverkeer te vergroten.

Een grotere rol voor de euro helpt bij het te gelde maken van het politieke, economische en financiële gewicht van de Eurozone. Recente ontwikkelingen als de opkomst van nieuwe economische spelers, de groeiende rol van de renminbi in het internationale betalingsverkeer en de ontwikkeling van nieuwe technologieën ondersteunen daarbij een mogelijke verschuiving richting andere munten dan de dollar. Een sterke, soevereine, en stabiele euro kan volgens de Commissie door Europa worden ingezet voor het versterken van de internationale rechtsorde en het uitdragen van het belang dat Europa hecht aan multilateralisme en Europese waarden. Ook kan een sterke euro de belangen van de Europese burgers en bedrijven beschermen, o.a. door – bedrijven zonder interrupties over de hele wereld aan handel te laten deelnemen en de extraterritoriale werking van unilaterale sancties van derde landen te mitigeren. Tegelijkertijd zijn er in de ogen van de Commissie ook financiële voordelen aan een groter

mondiaal belang voor de euro, zoals een verlaging van rentes en transactiekosten voor Europese burgers en «betrouwbaardere» toegang tot financiering voor het Europese bedrijfsleven en overheden. Een belangrijke reden waarom de euro momenteel wordt weerhouden deze rol te spelen, is de gevestigde positie van de dollar met de daarbij behorende schaalvoordelen en lage transactiekosten. Andere redenen zijn het feit dat de EMU nog niet is afgerond en de vestiging van belangrijke elementen van de infrastructuur van financiële markten in derde landen of in bedrijven die mogelijk onder invloed van derde landen staan, aldus de Commissie.

De Commissie benadrukt dat het gebruik van een munt uiteindelijk een keuze van marktpartijen is, op basis van hun risico-inschattingen. Gedegen nationaal begrotings- en economisch beleid, een stabiele financiële sector en respect voor de Europese begrotingsregels zijn dan ook cruciaal om de geloofwaardigheid van de euro te waarborgen.

In aanvulling op dit beleid kan het voltooiën van de monetaire unie, inclusief de bankenunie en de kapitaalmarktunie, de aantrekkelijkheid van de euro als munt vergroten. De Commissie benadrukt in dit kader het belang van het oprichten van de publieke backstop voor het bankenresolutiefonds en het introduceren van een Europees depositogarantiestelsel, alsook het afronden van het bankenpakket, het pakket voor niet-presterende leningen (NPLs) en de diverse uitstaande voorstellen ter versterking van de kapitaalmarktunie. Ook twee voorstellen gedaan in het kader van het nieuwe meerjarig financieel kader, de oprichting van een stabilisatiefunctie voor investeringen alsook de oprichting van een hervormingsondersteuningsprogramma, worden genoemd. Tot slot noemt de Commissie twee voorstellen die zij de afgelopen jaren heeft gedaan met het oog op het versterken van de EMU waarover de Raad niet tot overeenstemming is gekomen: «*sovereign bond backed securities*» (SBBS) van mei 2018¹ en gezamenlijke vertegenwoordiging van de eurozone in het IMF van oktober 2015.²

De Commissie kondigt vervolgens een aantal voorstellen aan om de euro aantrekkelijker te maken op drie terreinen: (1) verdieping van de financiële sector van de eurozone, (2) de internationale financiële sector en (3) het gebruik van de euro in strategische sectoren.

(1) Acties ter verdieping van de financiële sector van de Eurozone.

i. Uitbreiding clearingverplichting

Allereerst stelt de Commissie voor om de reikwijdte van de *clearingverplichting* onder de verordening voor *European Markets Infrastructure Regulation* (EMIR) uit te breiden. Derivaten die onder de clearingverplichting vallen moeten worden *gecleard* bij centrale tegenpartijen («*central counterparty*» CCP's) met een vergunning in de EU of gevestigd – in een lidstaat die een equivalent toezichtraamwerk aan dat van de EU heeft en waarvan de CCP is erkend door toezichthouder ESMA. Clearing is het salderen en garanderen van transacties in financiële instrumenten via een centrale tegenpartij. Centrale clearing komt de transparantie en prijsvorming van de financiële markten ten goede. Een goed ontwikkelde marktinfrastructuur o.a. bestaande uit een CCP voor het *clearen* van euro-gedeneerde derivaten biedt mogelijkheden voor marktpartijen die in euro's handelen om risico's af te dekken op EU financiële markten. De euro zal hierdoor aantrekkelijker worden, aldus de Commissie.

¹ COM (2018) 339

² COM (2015) 602

ii. Benchmarks

Ten tweede zou het verbeteren van de werking van financiële markten in de eurozone via beschikbaarheid van goede rentebenchmarks in euro's kunnen worden bevorderd. Hiervoor bestaat al de «*verordening financiële benchmarks*» die als doel heeft benchmarks transparanter en robuuster te maken. De verordening is vanaf 1 januari 2018 van toepassing. Voor cruciale benchmarks, met name rentebenchmarks, geldt een overgangstermijn tot 1 januari 2020. Op dit moment wordt gekeken naar mogelijke verlenging van deze overgangstermijn. De Commissie zal de volledige implementatie van de *verordening financiële benchmarks* waar mogelijk trachten te faciliteren.

iii) Betalingsverkeer

Ten derde ondersteunt de Commissie een volledig geïntegreerd systeem voor *instant payment* in de EU, om risico's en kwetsbaarheden in het betalingsverkeer van de detailhandel te verminderen en om de onafhankelijkheid van bestaande nationale betaaloplossingen te versterken. Particulieren gebruiken slechts een beperkt aantal internationale (niet-Europese) *providers* bij grensoverschrijdende online- en kaartbetalingen. De afwikkeling van betalingen binnen de EU vindt vaak plaats buiten de EU, waardoor eventuele verstoringen met een oorzaak buiten de EU tot onnodige problemen voor betalingsverkeer in Europa kunnen leiden. De dominantie van internationale (niet-Europese) aanbieders van payment serviceproviders (PSP's) en card schemes is groot. Een EU-breed *instant payment* systeem zou het huidige aanbod complementeren, ervoor zorgen dat de risico's van externe verstoringen afnemen en het grensoverschrijdende Europese betalingsverkeer efficiënter en onafhankelijker maken.

De Commissie zal daarom (1) bekijken hoe zij het grensoverschrijdend gebruik van betaaloplossingen in individuele EU-lidstaten kan faciliteren, (2) het werk van de *Euro Retail Payments Board* ondersteunen om te komen tot interoperabiliteit van nationale *instant payment* systemen tussen lidstaten, en (3) pogen samen met belanghebbenden te komen tot een gezamenlijke commitment om het brede gebruik van *instant payments* (inclusief de grensoverschrijdende) te garanderen.

iv) Valutamarkten

Tot slot zou de rol van de euro op internationale valutamarkten moeten worden vergroot. Op dit moment is het doorgaans goedkoper voor partijen die twee willekeurige buitenlandse valuta willen wisselen om eerst een van de valuta in dollars om te zetten, en vervolgens met de dollars de andere valuta te kopen. Ondanks de extra transactie is dit financieel aantrekkelijk omdat het voor valutahandelaren dankzij de grote wereldwijde omzet van dollars altijd relatief makkelijk is een tegenpartij voor een dollartransactie te vinden. De Commissie zal daarom inventariseren in welke mate de rol van de euro in internationale valutamarkten kan worden vergroot.³

(2) Eventuele acties gerelateerd aan de internationale financiële sector

Allereerst zou volgens de Commissie de bijdrage van de eurozone aan wereldwijde economische stabiliteit geleidelijk kunnen worden uitgebreid. De Commissie relateert deze bijdrage aan de oprichting van permanente

³ https://ec.europa.eu/info/publications/finance-2019-consultation-euro-and-liquidity-foreign-exchange-markets_en

swap-faciliteiten tussen de ECB en vijf andere grote centrale banken⁴ en een separate *swap-lijn* tussen de ECB en de Chinese centrale bank. Dergelijke *swaplijnen* waarborgen snelle toegang van centrale banken tot buitenlandse valuta. De Commissie geeft daarbij niet concreet aan in welke mate en naar welke landen *swap-faciliteiten* zouden kunnen of moeten worden uitgebreid. Ten tweede zou het aandeel van de euro in schuld uitgegeven door Europese instellingen (zoals bijvoorbeeld het Europese Stabiliteitsmechanisme (ESM) en de Europese Investeringsbank (EIB)) kunnen worden uitgebreid, boven op wat nu al aan financiering in euro's wordt opgehaald. Ten derde zou Europa via economische diplomatie het belang van betalen en investeren in euro's kunnen benadrukken bij internationale partners. De Commissie zal dit belang zelf, in samenwerking met lidstaten en andere relevante actoren, benadrukken tijdens bijvoorbeeld handelsmissies. Tot slot zou technische assistentie in het kader van het Europees Extern Investeringsplan⁵ kunnen worden ingezet voor betere toegang van Afrikaanse en nabuurlanden tot Europese betaalsystemen, bijvoorbeeld via het voldoen aan regelgeving om witwassen te voorkomen.

(3) Consultaties met betrekking tot het gebruik van de Euro in strategische sectoren

Het gebruik van de euro voor het declareren en betalen van rekeningen in sectoren als energie, grondstoffen, landbouwproducten en transport is relatief beperkt in vergelijking met het economische gewicht dat de eurozone in deze sectoren voor haar rekening neemt. Belangrijke oorzaken hiervan zijn volgens de Commissie de grote liquiditeit van de dollar, netwerkeffecten en de locatie van dominante handelsplatformen in Chicago en New York. De Commissie zal daarom drie consultaties opzetten om te kijken hoe het gebruik van de euro kan worden aangemoedigd. Met betrekking tot olie, geraffineerde producten en gas zal de Commissie een consultatie opzetten naar het potentieel voor euro-gedemineerde standaardcontracten. Ten aanzien van grondstoffen en landbouwproducten zal een consultatie worden opgezet om te kijken in hoeverre bij in Europa gevestigde handelsplatformen en directe contracten tussen bedrijven de euro een alternatief betaalmiddel kan zijn.⁶ Tot slot zal met het oog op de transportsector (luchtvaart, maritiem en trein) een algemene consultatie naar de randvoorwaarden om meer euro's te gebruiken worden uitgevoerd.⁷

2.2 Aanbeveling

De Commissie doet ten aanzien van energie een aparte aanbeveling om het gebruik van de euro in transacties te vergroten. De dollar is de dominante munt in energiemarkten. Op dit moment beslaat ruwe olie circa 93% van de internationaal verhandelde energieproducten. Ruwe olie wordt altijd gedenomineerd in dollars, ook in Europa. Gas is moeilijker internationaal te verhandelen, vanwege de hoge transportkosten, waardoor in Europa gascontracten wel in toenemende mate in euro's gedenomineerd zijn, maar daarbuiten niet. Ook hier zijn nog grote verschillen tussen Europese regio's: in Noordwest-Europa wordt primair in euro's gehandeld, maar in Scandinavië, de Baltische staten en Zuid-Europese landen bestaat nog veelal een koppeling met olie-indexatie

⁴ Federal Reserve Bank, Bank of England, Bank of Japan, Bank of Canada en de centrale bank van Zwitserland-

⁵ COM

⁶ https://ec.europa.eu/agriculture/markets/role-euro-international-trade-agri-food-commodities_en

⁷ https://ec.europa.eu/growth/content/consultation-role-euro-trade-transport-means_en

(en dus in dollars). Ook export vanuit de EU wordt nog primair afgerekend met dollars.

In de aanbeveling spoort de Commissie allereerst eurolanden aan om voor energie-gerelateerde contracten en transacties tussen eurozone overheden en derde landen de euro te gebruiken. Hiervoor wordt idealiter een door de Commissie ontwikkelde modelcontractclausule gebruikt. De Commissie zal daarbij ook systematisch op het gebruik van de euro wijzen als landen onderhandelingen met derde landen starten.⁸ Ten tweede spoort de Commissie relevante private marktpartijen aan euro's te gebruiken in contracten. Dit kan onder meer via het ontwikkelen van prijsbenchmarks in energieproducten door zogenaamde private prijsnoteringsbureaus, de ontwikkeling door financiële marktpartijen van relevante financiële producten zoals derivaten voor ruwe olie en de verdere ontwikkeling en stimulering van het gebruik van de gas-hubs in de EU waarop nu al grotendeels in euro's wordt gehandeld. Tot slot beveelt de Commissie aan dat door overheden opgezette centrale entiteiten voor voorraadvorming contracten gedenomineerd in euro's gebruiken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is gecommitteerd aan de EMU. Aan de euro zijn duidelijke voordelen voor Nederland verbonden. De gemeenschappelijke munt draagt niet alleen bij aan het scheppen van voorwaarden voor duurzame welvaart in Nederland en Europa, maar met de totstandkoming van de euro is ook een internationale reservevaluta gecreëerd die de rol van Europa in de mondiale economie heeft ondersteund. Een grote internationale rol voor de euro heeft diverse voordelen, zoals de mogelijkheid voor Europese bedrijven om wisselkoersrisico's te vermijden, lagere rentes voor inwoners van het eurogebied door de aantrekkelijkheid om vermogen in euro's aan te houden, goede toegang tot financiering in de eigen munt in crisistijd, wanneer de munt als een veilige haven kan dienen, en winst uit monetaire operaties. Op dit moment is de euro na de dollar reeds de meest gebruikte munt ter wereld voor zowel transacties als het aanhouden van vermogen waardoor deze voordelen deels gerealiseerd worden.

Een sterke internationaal veel gebruikte euro kan het best worden gerealiseerd via het opbouwen van een *trackrecord* van gezond economisch en begrotingsbeleid in de individuele lidstaten, omdat hierdoor de risico's van het aanhouden van (blootstellingen in) euro's afnemen en de euro derhalve aantrekkelijker wordt. In aanvulling op het opbouwen van een dergelijk *trackrecord* kunnen maatregelen die de institutionele fundamenten van de euro versterken en zo de geloofwaardigheid en duurzaamheid van de munt bestendigen bijdragen aan het vergroten van de internationale rol van de euro. De visie van het kabinet over de EMU is uiteengezet in de brief over de toekomst van de EMU uit november 2017.⁹ Daarbij dragen de stappen die zijn gezet op de meest recente Eurotop (13 december jl.), zoals het versterken van het ESM, het versterken van het raamwerk voor herstructurering van onhoudbare overheidsschulden en

⁸ Op basis van het Besluit tot instelling van een informatiemechanisme voor informatie-uitwisseling met betrekking tot intergouvernementele overeenkomsten en niet-bindende instrumenten tussen lidstaten en derde landen op energiegebied (beslissing 2017/684) moeten landen de Commissie informeren wanneer zij onderhandelingen starten en kan de Commissie vervolgens een advies geven.

⁹ Kamerstuk 21 501-20, Nr. 1262

risicoreductie in de financiële sector in grote mate bij aan het duurzaam maken van de EMU.¹⁰

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Conform de geschetste essentie van het Nederlandse beleid vindt het kabinet het goed dat de Commissie gedegen nationaal begrotings- en economisch beleid, een stabiele financiële sector en respect voor de Europese begrotingsregels benoemt als belangrijke factoren die kunnen bijdragen aan een groeiende internationale rol van de euro. Dit geldt in algemene zin ook voor de bijdrage die het versterken van de EMU, inclusief de bankenunie en de kapitaalmarktunie, kan leveren aan de aantrekkingskracht van de euro. De Nederlandse positie op de verschillende voorstellen die de Commissie in dit kader verder noemt, is uitgebreid beschreven in BNC-fiches en/of kamerbrieven.¹¹ Nederland ziet in deze mededeling geen grond voor positiewijzigingen ten aanzien van deze voorstellen.

Specifieke acties t.a.v. de werking van financiële markten

De Commissie benoemt in de mededeling mogelijke acties t.a.v.: (i) Uitbreiding clearingverplichting ii) Benchmarks, iii) Betalingsverkeer en iv) Valutamarkten.

i. Uitbreiding clearingverplichting

Het kabinet wil voorstellen voor uitbreiding van de clearingverplichting open bezien, maar vindt dat de technische afweging van baten en risico's leidend moet zijn. De mededeling maakt de uitbreiding een doel op zichzelf, terwijl juist de liquiditeit van de markt leidend moet zijn. Indien de markt niet liquide genoeg is kan het uitbreiden van de clearingverplichting tot meer risico's leiden omdat dit tot grotere prijsschokken kan leiden.

Specifiek ten aanzien van de locatie van clearing van in euro's gedenomineerde derivaten is het kabinet van mening dat clearing in euro's ook in andere jurisdicties buiten de EU (en het eurogebied) moet kunnen plaatsvinden, mits deze landen over een aan EMIR-equivalent toezicht- raamwerk beschikken en er een goede samenwerking is van de lokale autoriteiten met Europese toezichthouders. Slechts wanneer het toezicht- raamwerk en de samenwerking met toezichthouders uit derde landen onvoldoende aanknopingspunten bieden, kan het intrekken van de erkenning van een CCP uit een derde land worden overwogen. Om zeker te zijn dat derde landen met grote CCP's zich ook aan de gelijkwaardige prudentiële normen houden, zijn nu enkele aanscherpingen voorgesteld in de EMIR-wetgeving ten aanzien van derde landen. De regering kan deze aanscherpingen op hoofdlijnen ondersteunen.¹² De beslissing over de locatie waar clearing vervolgens plaatsvindt, is naar de mening van het kabinet, in de eerste plaats een keuze van marktparticipanten, die moeten bezien waar de prijsstelling het best en liquiditeit het grootst is. Voor clearing kan dit zodoende bij CCP's binnen de EU, maar ook in een equivalente jurisdictie en erkende CCP in een derde land. De Commissie

¹⁰ Zie verslag Europese Raad 13/14 december jl.: Kamerstuk 21 501-20, nr. 1412

¹¹ Voor een Europese stabilisatiefunctie voor investeringen: Kamerstuk 22 112, nr. 2632. Voor het hervormingsondersteuningsprogramma: Kamerstuk 22 112, nr. 2633. Voor gezamenlijke vertegenwoordiging van de eurozone in het IMF: Kamerstuk 21 501-20, nr. 1051, voor Sovereign bond backed securities: Kamerstuk 34 973, nr. 2. Voor een rapportage over de laatste stand van zaken t.a.v. de kapitaalmarktunie zie Kamerstuk 22 112, nr. 2362 («kabinetsreactie mid term review kapitaalmarktunie actieplan»).

¹² Kamerstuk 22 111, nr. 2377 (fiche verordening aanpassing toezicht op centrale tegenpartijen)

benoemt deze keuzevrijheid van marktparticipanten overigens ook als een groot goed.

ii. Benchmarks

Het waar mogelijk faciliteren van de implementatie van de *verordening financiële benchmarks* door de Commissie is welkom. Een toenemend gebruik van de euro is hier weliswaar niet het hoofddoel, maar kan een neveneffect van de aantrekkingskracht van dergelijke benchmarks zijn.

iii) Betalingsverkeer

Nederland steunt het voorstel van de Commissie om dit initiatief van een EU-breed *instant payment* systeem verder te brengen, in aanvulling op het huidige aanbod aan grensoverschrijdende betaaloplossingen. In Nederland zullen banken vanaf begin 2019 *instant payments* gaan aanbieden, waarmee Nederland tot een van de koplopers in de eurozone hoort. Nederland voldoet aan de Europese standaard voor *instant payments* (de SEPA¹³ *Instant Credit Transfer Scheme*) en kan meedoen aan een Europese oplossing. Partijen en systemen in het betalingsverkeer zijn niet alleen Nederlands of Europees. Het is geen doel op zich om het betalingsverkeer niet via systemen buiten Europa, of in handen van niet-Europese partijen te laten lopen. Wel moeten deze systemen aan degelijk toezicht onderhevig zijn. Daarbij kan een dergelijke EU-brede oplossing een aantrekkelijke aanvulling zijn op de huidige betaalsystemen.

iv) Valutamarkten

Tot slot kan het kabinet zich vinden in een consultatie onder financiële marktpartijen om te inventariseren wat de voornaamste obstakels en prikkels voor handelaren in het buitenland bij aankoop en verkoop van euro's zijn. Het kabinet wijst er echter op dat de lagere marges die handelaren rekenen voor het wisselen van dollars grotendeels gedreven lijken door de populariteit van de dollar, hetgeen het best kan worden ondervangen via goed nationaal begrotings- en economisch beleid en bestendigen van de EMU, inclusief bankenunie en kapitaalmarktunie. Het kabinet hecht er in deze context vooral aan dat er een gelijk speelveld is voor Europese en niet-Europese partijen, voor handel in welke willekeurige valuta dan ook. Het is de vraag of een grotere rol voor banken in de eurozone, waar de Commissie op wijst, ook automatisch betekent dat marges die handelaren rekenen op Eurotransacties zullen dalen in verhouding tot de marges die handelaren op dollars rekenen. Eventuele wijzigingen in het prudentiële kader voor Europese banken ter bevordering van een dergelijk gelijk speelveld mogen daarbij niet ten koste gaan van de financiële gezondheid van banken.

Initiatieven gerelateerd aan de internationale financiële sector

De Commissie suggereert dat de rol van de euro kan worden vergroot door het aanbieden van swaplijnen in euro's. Het kabinet kan zich voorstellen dat een swaplijn tussen euro en een andere valuta onder bepaalde omstandigheden nut kan hebben voor het waarborgen van de financiële stabiliteit. Het zekerstellen van toegang tot een reservemunt door middel van een swaplijn kan ook het gebruik van de euro door partijen buiten de eurozone stimuleren. Tegelijkertijd kennen valutaswap-overeenkomsten ook keerzijden. Zo kan het beschikbaar stellen van publieke swap-overeenkomsten de prikkel voor banken om zichzelf in te

¹³ Single Euro Payments Area

dekken tegen wisselkoersrisico's verstoren. Bij swap-overeenkomsten staan centrale banken garant voor het terugbetalen van elkaars valuta waardoor het kredietrisico beperkt is. In extreme gevallen, als een land bijvoorbeeld in een grote financiële crisis belandt, bestaat echter de kans dat de centrale bank niet meer over euro's kan beschikken om de ECB terug te betalen. Het is aan de *governing council* van de ECB om te beslissen of de ECB nieuwe swapovereenkomsten met andere centrale banken aangaat.¹⁴

Het kabinet kan zich vinden in de wens van de Commissie dat Europese Instellingen als de EIB en ESM zich zoveel mogelijk in Euro's financieren. Het is echter onduidelijk in welke mate dit een bijdrage kan leveren aan het vergroten van de internationale rol van de euro, gezien de relatief beperkte mate van dollarfinanciering die nu plaatsvindt bij deze instellingen. Daarnaast hebben deze instellingen specifieke mandaten en zullen de instellingen zelf de afweging moeten maken in welke mate verhoging van de financiering in euro's het moeilijker maakt de kerndoelstellingen van de instellingen te verwezenlijken. Het kabinet acht het daarom van belang dat de mogelijkheid blijft bestaan om leningen in vreemde valuta uit te geven indien hier goede redenen voor zijn, zoals bijvoorbeeld het bevorderen van een gediversifieerde investeerdersbasis of het financieren van projecten in andere valuta.

Het kabinet kan zich tot slot goed vinden in het bepleiten van gebruik van de euro via economische diplomatie en het aanbieden van technische assistentie aan Afrikaanse partnerlanden en nabuurlanden zolang dit niet gepaard gaat met concrete toezeggingen van versoepeling van de toegang tot euro's, zoals bijvoorbeeld middels het optuigen van nieuwe swaplijnen of andere vormen van toezeggingen.

Gebruik van de Euro in strategische sectoren

De Commissie is, zoals aangegeven, van plan consultaties te doen naar het gebruik van de euro bij transacties van grondstoffen (metalen en mineralen) en landbouwproducten, alsook in de transportsector. In het recente verleden is op verzoek van de Eurogroep onderzoek gedaan naar belemmeringen voor het gebruik van de euro in enkele specifieke sectoren, waaronder energie, luchtvaart en financiële diensten.¹⁵ De voornaamste conclusie uit dit onderzoek was dat bedrijven in deze sectoren geen wettelijke of boekhoudkundige belemmeringen ondervonden bij het gebruik van de Euro bij contracten en betalingen. Redenen die door ondervraagde bedrijven werden genoemd om geen euro's, maar dollars te gebruiken, betroffen specifieke voorkeuren van klanten, het belang de wisselkoersdenominatie van in- en uitgaande kasstromen te matchen en de dominante rol van de dollar en de lagere omwisselkosten van dollars die daaruit voortvloeit. Hoewel het kabinet verdere consultatie kan ondersteunen, wijzen deze verklaringen primair op het belang van gedegen macro-economisch beleid in de landen van de EMU. Het is belangrijk dat via additionele consultaties geen onrealistische verwachtingen worden gewekt.

¹⁴ De ECB heeft momenteel valutaswapovereenkomst met de centrale banken van de VS, het VK, Japan, Canada, China, Zwitserland, Denemarken, Hongarije, Polen en Zweden.

¹⁵ :Invoicing Currencies in International Trade – Drivers and Obstacles to of the use of the Euro», EC joint research center (JCR), januari 2016)

Aanbeveling

De Commissie beveelt aan dat eurozoneoverheden in energie gerelateerde contracten met overheden van derde landen euro's gebruiken en private partijen aanmoedigen dit ook te doen. In algemene zin merkt het kabinet op dat, hoewel het vergroten van de hoeveelheid transacties in euro's op energiemarkten in theorie kan bijdragen aan de aantrekkingskracht van de euro, het de vraag is in hoeverre dit, zolang de euro niet de gangbare valuta voor specifieke energiemarkten is, niet tot evenredige kostenstijgingen zal leiden omdat tegenpartijen risico's van het omzetten van euro's in dollars zullen willen afdekken. Ervaringen in de praktijk laten zien dat het niet makkelijk is de dominante rol van de dollar in energiecontracten te doorbreken. China heeft onlangs een *future contract* geïntroduceerd voor ruwe olie dat is gebaseerd op de yuan, maar dit instrument heeft moeite van de grond te komen, vanwege de gebrekkige liquiditeit.

In Nederland heeft de overheid geen contracten met derde landen voor olie. De aanbeveling heeft daardoor maar beperkte relevantie. Het kabinet heeft ook beperkt zicht op de mate waarin andere landen in overeenkomsten tussen overheden reeds aandringen op het gebruik van euro's. Met betrekking tot private partijen is het kabinet van mening dat deze allereerst zelf een afweging moeten maken wat de meest aantrekkelijke valuta is.

Aangaande het deel van de aanbeveling dat ziet op centrale entiteiten voor voorraadvorming is relevant dat het centraal orgaan voorraadvorming aardolieproducten (COVA) de euro reeds gebruikt voor bedrijfsvoering en exploitatie. Voorts is de zogenoemde voorraadheffing, die strekt tot financiering van de exploitatiekosten van COVA, in de wet in euro's bepaald. Voor iedere olie(product) transactie – die op dit moment per definitie een dollar marktquotatie heeft – is het daarmee noodzakelijk om een euro-dollar transactie uit te voeren. De transactie wordt vervolgens ook weer afgedekt om prijsrisico's te voorkomen. Een uitzondering betreft de contractuele aankoop van bepaalde voorraadhoeveelheden, de zogenaamde "ticket" handel.¹⁶ Deze geschiedt in sommige gevallen wel in euro's omdat dergelijke transacties geen marktquotatie kennen. In het geval dat er – tijdens een crisis – gebruik gemaakt wordt van een ticket zal het onderliggende olie(product) echter alsnog in dollars worden aan- of verkocht.

Het kabinet ziet voordelen van olie(product) handel in euros. Zo hoeft het wisselkoersrisico niet meer door COVA gedragen te worden. Tegelijkertijd zullen transacties nog steeds gebaseerd blijven op een dollar quotatie in de markt zolang dat de geldende norm is. De partij waar handel mee bedreven wordt, voert dan zelf alsnog een euro-dollar transactie uit waardoor COVA het valuta risico loopt.

c) Eerste inschatting van het krachtenveld

Enkele landen benadrukken periodiek het belang van een vergroting van de mondiale rol van de euro. Andere landen zijn hierin minder uitgesproken, hoewel het aannemelijk is dat de voordelen van een grotere rol breed wordt erkend. De Eurogroep van februari 2016 heeft geconcludeerd dat een gezond macro-economisch beleid en verdere versterking van de EMU belangrijke factoren zijn die het internationale gebruik van de euro

¹⁶ Ticket handel: olie tickets bieden aan de koper van een ticket het exclusieve recht om bij de verkoper van de ticket de overeengekomen olievoorraad aan te kopen op een door de koper nader te bepalen moment tegen de dan geldende marktprijzen. Tickets worden verkocht met een vooraf afgesproken looptijd en prijs per volume-eenheid. Tickets worden vooral gebruikt ter afdekking van verplichte (strategische) olievoorraden.

kunnen stimuleren. Er zijn geen signalen dat landen op basis van deze mededeling bereid zijn hun posities ten aanzien van het versterken van de EMU inhoudelijk aan te passen. De Europese Raad van 13 december jl. heeft akte genomen van de mededeling maar geen waardeoordeel uitgesproken. Wel wordt verder werk aangemoedigd.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid is voor zowel de mededeling als de aanbeveling positief. De mededeling heeft voornamelijk betrekking op het beleidsterrein van de interne markt. Op dit beleidsterrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, onder a VWEU).

Wat betreft de aanbeveling geldt dat de Commissie op grond van artikel 292 VWEU bevoegd is aanbevelingen vast te stellen op de gebieden waarvoor de Unie bevoegd is. De aanbeveling heeft primair betrekking op energie. Op dit beleidsterrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, onder i VWEU)

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van zowel de mededeling als aanbeveling. Het vergroten van het internationale rol voor de euro, en het daarbij optimaal benutten van de voordelen die een mondiaal belangrijke reservemunt biedt, vereist in beginsel op diverse terreinen beleidsafspraken tussen de eurozoneleden. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de euro heeft actie op het niveau van de Unie meerwaarde ten opzichte van enkel optreden op het niveau van de lidstaten.

c) Proportionaliteit

Met betrekking tot de mededeling is de grondhouding van het kabinet t.a.v. de proportionaliteit positief met een kanttekening. De vijf aangekondigde consultaties¹⁷ zijn een geschikt middel om een beter inzicht te verkrijgen in hoe de populariteit van de euro het best kan worden vergroot, los van de reeds bekende noodzaak tot gedegen macro-economisch beleid en het voltooiën van de EMU. Daarnaast is bestaand beleid op terreinen als het stimuleren van een EU-breed *single payment system* – ook los van de positie van de euro in de wereld – belangrijk. Het kabinet heeft een positieve grondhouding tegenover de faciliterende rol van de Commissie bij de ten uitvoerlegging van de verordening financiële benchmarks.

Kanttekening is dat het nog wel de vraag is in hoeverre de inzet van de Commissie daadwerkelijk een materiële bijdrage kan leveren aan het stimuleren van de rol van de euro gegeven het feit dat private partijen uiteindelijk zelf een keuze maken voor de meest aantrekkelijke valuta. Specifiek ten aanzien van het uitbreiden van het aantal en type derivaten onder EMIR ziet het kabinet niet direct waarom dit een geschikte maatregel zou zijn in het licht van de doelstelling van het vergroten van de rol van de euro. De mededeling maakt de uitbreiding een doel op zichzelf, terwijl juist de liquiditeit van de markt leidend moet zijn.

¹⁷ Consultaties aangaande (i) liquiditeit van de euro in markten voor buitenlandse valuta, (ii) rol van de euro in energie, (iii) rol van de euro in grondstoffen (metalen+mineralen), (iv) rol van de euro in internationale handel van landbouwproducten en (v) rol van de euro in transport.

Wat betreft de aanbeveling is de grondhouding van het kabinet positief met een kanttekening. De aanbeveling kan bijdragen aan het verwezenlijken van het doel van een grotere internationale rol van de euro en gaat daarbij niet verder dan noodzakelijk. Kanttekening hierbij is dat het wel de vraag is in welke mate de populariteit van de euro daadwerkelijk kan worden vergroot door het aansporen van private sector partijen tot het zoveel mogelijk gebruiken van euro's en/of het ontwikkelen van energieproducten met quotes in euro's. Uiteindelijk zullen bedrijven zelf de afweging moeten kunnen maken welke valuta ze op welke manier gebruiken. Het kabinet zal dit ook bij de Commissie onder de aandacht brengen.

d) Consequenties EU-begroting

Voor zover voorzien geen consequenties op de EU-begroting. Nederland is van mening dat eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

Voor zover voorzien zijn er geen financiële consequenties voor de mededeling voor nationale overheden. Eventuele budgettaire consequenties zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

In theorie kan een andere onderhandelingspositie t.a.v. energiecontracten gevolgen hebben voor de inkoopkosten van de rijksoverheid. Dit is echter van individuele contracten afhankelijk en is vooraf lastig in te schatten. Daarnaast kan de rapportageverplichting t.a.v. de tenuitvoerlegging van de aanbeveling tot kosten leiden.

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

Voor zover voorzien geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

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

Voor zover voorzien zijn er geen gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten die direct uit de mededeling voortvloeien. T.a.v. de aanbeveling zullen lidstaten op jaarbasis moeten rapporteren aan de Commissie over de stand van de tenuitvoerlegging van de aanbeveling.

Stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller valt.

h) Gevolgen voor concurrentiekracht

Er zijn geen gevolgen voor concurrentiekracht.