Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-20 Europese Raad

Nr. 707

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2012

Hierbij bied ik u aan, mede namens de minister-president, de geannoteerde agenda van de Europese Raad van 13 en 14 december a.s. te Brussel.

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

kst-21501-20-707
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

Geannoteerde Agenda Europese Raad 13/14 december 2012

Op 13 en 14 december komt de Europese Raad (ER) in Brussel bijeen. Hoofdthema's die door ER-voorzitter Van Rompuy zijn geagendeerd, zijn de toekomst van de Economische en Monetaire Unie (EMU) en het Europees toezichtmechanisme voor banken. Daarnaast staan de onderwerpen de *Annual Growth Survey*, de *Single Market Acts* I en II, EU-uitbreiding, en een voorbereidende bespreking van de ER in december 2013, die zal gaan over defensie-gerelateerde aspecten van het GVDB, op de agenda. Eventueel worden daar nog enkele actuele buitenlandspolitieke onderwerpen aan toegevoegd.

Toekomst EMU

Inleiding – Rapport Van Rompuy

Het kabinet heeft uw Kamer op 30 november jl. een brief gestuurd met de kabinetsinzet ten aanzien van de toekomst van de EMU (Kamerstukken 21501–20 nr. 704). Op 28 november publiceerde de Europese Commissie een mededeling met haar visie op de toekomst van de EMU («Een blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie: aanzet tot een Europees debat»). In voornoemde kamerbrief heeft het kabinet zijn reactie op deze mededeling gegeven.
Op 7 december stuurde het kabinet u het rapport over de toekomst van de EMU dat ER-voorzitter Van Rompuy heeft opgesteld in samenwerking met Europese Commissievoorzitter Barroso, ECB-president Draghi en Eurozonevoorzitter Juncker, om een routekaart met een tijdshorizon te presenteren om te komen tot een voldragen EMU. Dit rapport is gevraagd door de ER van juni, en de ER van oktober heeft een interim-versie besproken. Het rapport kent dezelfde indeling als de eerdere rapporten van dhr. Van Rompuy, met vier bouwstenen voor versterking van de EMU:

1. een geïntegreerd financieel raamwerk;
2. een geïntegreerd begrotingsraamwerk;
3. een geïntegreerd raamwerk voor coördinatie van economisch beleid;
4. een hoofdstuk over versterkte democratische legitimiteit en verantwoording.

In de conclusies van de ER van oktober is opgenomen dat de idee van individuele contractuele afspraken («contracten») tussen lidstaten van de eurozone en de EU-instellingen over de hervormingen waartoe zij zich verbinden en over de uitvoering ervan, verder zal worden onderzocht. Verder vermelden deze conclusies dat in het kader van een geïntegreerd begrotingsraamwerk voor de EMU verdere mechanismen, onder meer een passende begrotingscapaciteit, binnen de eurozone zullen worden onderzocht. Deze twee voorstellen beslaan daarom een belangrijk deel van het rapport. Het rapport bevat verder een voorstel voor een routekaart ter versterking van de EMU, waarin drie fasen worden onderscheiden met als belangrijkste elementen:

– Fase 1 (eind 2012–13): nadruk op afronden bestaande trajecten ten aanzien van bankentoezicht, begrotingsdiscipline, economische coördinatie.
– Fase 2 (2013–14): vervolmaking bankenunie met gezamenlijk resolutiemechanisme; opstellen contracten voor alle eurolanden gekoppeld aan beperkte financiële steun.
– Fase 3 (post 2014): een begrotingscapaciteit voor de eurozone in vorm van een fonds dat economische schokken in eurolanden kan helpen opvangen; verdergaande inmenging begrotingsbeleid en coördinatie economisch beleid.

Het rapport vertoont duidelijke overeenkomsten met de bovengenoemde blauwdruk van de Commissie. Hierbij moet worden opgemerkt dat, in tegenstelling tot de Commissie, dhr. Van Rompuy geen voorstellen doet ten aanzien van eurobonds en zich niet uitlaat over de noodzaak van eventuele verdragswijziging.

Het kabinet beoordeelt het rapport van dhr. Van Rompuy langs de lijnen zoals geschetst in de Kamerbrief over de toekomst van de EMU. Hieronder wordt deze inzet nader gespecificeerd met het oog op de komende ER.

Bespreking op de Europese Raad

De rapporten van de Commissie en van dhr. Van Rompuy zullen deel uitmaken van het debat tijdens de komende ER, maar het is niet de bedoeling deze documenten als geheel goed te keuren of aan te nemen. Na de bespreking in de Raad Algemene Zaken op 11 december zal kort voor de ER een herziene versie van de ER-conclusies verschijnen die de basis zal vormen voor de besprekingen tijdens de ER. Naar verwachting zal de nadruk tijdens de ER op de volgende onderwerpen liggen.

a) Lidstaatcontracten

Er is aanzienlijke steun van een aantal lidstaten en de instellingen voor de reeds tijdens de ER van oktober besproken idee van lidstaatcontracten. Het is belangrijk te onderstrepen dat er nog geen concreet voorstel op tafel ligt, zodat formele besluitvorming hierover nu niet aan de orde is. Op basis van de blauwdruk van de Commissie en het rapport van dhr. Van Rompuy kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

– De Commissie stelt voor de contracten verplicht te stellen voor landen in de correctieve arm van de macro-economische onevenwichtigheden procedure (MEOP). Van Rompuy zou contracten verplicht willen stellen voor alle eurolanden. De benadering van de Commissie sluit het beste aan bij de inzet van het kabinet. Het kabinet wil in ieder geval niet dat deze contracten de beleidsvrijheid voor landen die zich aan de regels houden, zouden inperken.
– De contracten zouden voortbouwen op de procedures van het Europees Semester, door de inhoud van de contracten te baseren op de landenspecifieke aanbevelingen waaronder die van de MEOP. In het Van Rompuy rapport staat dat de Commissie diepte-onderzoeken naar alle lidstaten zou moeten uitvoeren (zoals die nu in MEOP worden uitgevoerd voor veertien lidstaten, waaronder Nederland, zoals aangekondigd door de Commissie op 28 november jl.).
– De contracten zouden enkel afdwingbaar zijn voor landen in de correctieve arm van de MEOP, door de contracten voor deze landen te laten samenvallen met het bestaande actieplan dat in deze fase van de MEOP sowieso al moet worden opgesteld. In het uiterste geval is het onder de MEOP mogelijk boetes op te leggen wanneer het actieplan niet volstaat om macro-economische onevenwichtigheden aan te pakken. Er worden dus geen nieuwe afdwingbare procedures voorgesteld. Dit sluit aan bij de kabinetsinzet. Het kabinet wil wel nadere toelichting op de precieze juridische status van de contracten.
– Landen die een contract opstellen, bepalen zelf hoe zij hun parlement daarbij betrekken. Mocht Nederland op enig moment overgaan tot het afsluiten van een contract dan zal het kabinet dit altijd eerst met de Tweede Kamer bespreken.
– Zowel de Commissie als Van Rompuy koppelen de contracten aan de mogelijkheid tot financiële ondersteuning bij de uitvoering ervan (zie hieronder bij b).

Zoals in de Kamerbrief over de EMU uiteen is gezet, is Nederland onder duidelijke voorwaarden bereid mee te werken aan een nadere uitwerking van dit voorstel. Het biedt potentieel de mogelijkheid om meer nadruk te leggen op noodzakelijke economische hervormingen in een aantal lidstaten en kan de dialoog daarover verdiepen. Tegelijk mag dit de beleidsvrijheid voor lidstaten die zich aan de regels houden niet inperken. De Commissie heeft al aangekondigd in 2013 gebruik te maken van haar initiatiefrecht om met een voorstel te komen, zodat op dat moment meer duidelijk kan worden over de mogelijke vormgeving. Precieze beoordeling en formele besluitvorming, in nauw overleg met de Tweede Kamer, is pas dan aan de orde.

b) begrotingscapaciteit

Een aantal lidstaten legt net als de Commissie en dhr. Van Rompuy een koppeling tussen de contracten en de mogelijkheid van financiële ondersteuning bij de uitvoering daarvan. Daartoe zou in hun ogen een begrotingscapaciteit voor de eurozone moeten worden opgericht. In eerste instantie zou het om een beperkte capaciteit kunnen gaan voor gerichte steun bij het uitvoeren van de inhoud van de contracten, die zich na 2014 zou ontwikkelen tot een fonds dat economische schokken in eurolanden kan helpen opvangen. Wat de wijze van financiering betreft, noemt het rapport van dhr. Van Rompuy bijdragen van eurolanden, eigen middelen, of een combinatie van beide, met op termijn ook de mogelijkheid voor de begrotingscapaciteit om zelfstandig geld te lenen.

Zoals gesteld in de Kamerbrief over de toekomst van de EMU heeft Nederland ernstige bedenkingen bij dit idee. Nederland zal tijdens de ER duidelijk maken dat de totale Nederlandse afdrachten aan Europa niet zullen mogen stijgen. Nederland kan wel voorstellen steunen om de Europese uitgaven beter te laten bijdragen aan het bevorderen van economische groei via het stimuleren van structurele hervormingen, conform de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen. De door de Commissie en ER-voorzitter Van Rompuy voorgestelde verdere ontwikkeling van een begrotingscapaciteit tot een fonds dat economische schokken kan opvangen, is een verdergaand idee waar het kabinet geen voorstander van is. Het kabinet ziet geen noodzaak voor en meerwaarde van een instrument voor automatische stabilisatie op Europees niveau. Dit leidt potentieel tot hoge kosten voor Nederland en kan de druk om hervormingen door te voeren verminderen.

c) bankenunie

Tijdens de ER van juni jl. is besloten tot oprichting van een Europees toezichtmechanisme voor banken. Als doelstelling voor afronding van het juridisch raamwerk voor dit toezichtmechanisme is door de ER van oktober jl. uiterlijk einde 2012 gesteld.

De EcoFin-Raad heeft besloten een extra bijeenkomst in te lassen op 12 december a.s., vlak voor de ER, om deze onderhandelingen over het Europees toezichtmechanisme voor banken zo mogelijk af te ronden. Indien de EcoFin-Raad er niet in slaagt over dit onderwerp overeenstemming te bereiken, zal mogelijk de ER ook spreken over de laatste uitstaande punten in de onderhandelingen. Nederland is gecommitteerd aan de afspraak van de ER van oktober om het juridisch raamwerk voor het toezichtmechanisme voor het einde van het jaar af te ronden. Kwaliteit staat echter voorop: Nederland wil bijvoorbeeld dat het toezichtmechanisme zorgvuldig wordt ingefaseerd en dat de verordening en richtlijn over kapitaaleisen (CRD IV/CRR), die de juridische basis vormen waarop het toezichtmechanisme rust, aangenomen zijn voordat de ECB kan

starten met het toezicht. Het belangrijkste Nederlandse aandachtspunt in de onderhandelingen blijft dat de overgang naar het toezicht op alle banken (de ECB houdt in eerste instantie slechts toezicht op Europees gesteunde banken) pas kan plaatsvinden als het ECB-toezicht hier klaar voor is.

De ER zal naar aanleiding het rapport van dhr. Van Rompuy verder vooruitblikken op de te nemen stappen richting een geïntegreerd financieel kader. Zoals bekend is Nederland in principe voorstander van een volledige Europese bankenunie, maar verbindt het hier wel voorwaarden aan en dienen stappen in de juiste volgorde genomen te worden. In de Kamerbrief van de minister van Financiën van 1 oktober jl. wordt nader ingegaan op de Nederlandse inzet ten aanzien van het toezichtmechanisme voor banken, directe kapitalisatie van banken vanuit ESM en de stappen richting een bankenunie.

In reactie op het Van Rompuy rapport merkt het kabinet op dat de aandacht in het rapport voor het belang van een gezamenlijk resolutiemechanisme in beginsel positief is, maar dat hieraan niet de noodzakelijke voorwaarden worden verbonden. Het door Van Rompuy voorgestelde resolutiemechanisme omvat weliswaar een resolutie-autoriteit, een resolutiefonds dat via bijdragen van deelnemende banken wordt gefinancierd en een publieke achtervang in de vorm van een kredietlijn van het ESM. Volgtijdelijkheid en volledige *bail-in* van crediteuren is hierbij vooralsnog echter niet verzekerd. Dit is evenwel van groot belang om kosten pas in laatste instantie bij de belastingbetaler te laten neerslaan en om de juiste prikkels voor private partijen te verzekeren. Andere voor Nederland zeer belangrijke voorwaarden die ontbreken in het rapport zijn het op gelijk niveau brengen van de financiële posities van banken en de totstandkoming, op termijn, van één set aan Europese regels (een volledig *single rulebook*). In het rapport is wel opgenomen dat nationale resolutieraamwerken en depositogarantiestelsels geharmoniseerd moeten worden, hetgeen voor Nederland een eerste eis is voor een Europees resolutiemechanisme, maar wordt niet ingegaan op verdere harmonisatie en versterking van regels. Dit is volgens Nederland op termijn wel nodig omdat ook zaken als verpanding van bankbalansen, (excessieve) blootstelling aan staatsobligaties en gedragsregels de gezondheid van banken beïnvloeden.

d) begrotingsdiscipline en coördinatie van economisch beleid

Het rapport van dhr. Van Rompuy bevat, in tegenstelling tot de blauwdruk van de Commissie, geen concrete voorstellen ter verdere versterking van de begrotingsdiscipline. Nederland zal daarom tijdens de komende ER aandacht vragen voor de Nederlandse voorstellen op dit terrein zoals uiteengezet in de Kamerbrief over de toekomst van de EMU.

De ER zal waarschijnlijk oproepen tot uitwerking van de afspraak uit het Stabiliteitsverdrag dat landen grote economische hervormingen onderling bespreken voordat zij deze definitief vaststellen. De Commissie is voornemens hiervoor volgend jaar nadere voorstellen te doen, waarschijnlijk in het kader van het Europees Semester. Nederland ziet dit als een mogelijke verbetering van de coördinatie van het economische beleid zoals door Nederland bepleit en zal te zijner tijd de Commissievoorstellen bestuderen.

e) democratische legitimiteit en verantwoording

Er liggen geen nieuwe voorstellen voor aan de ER wat de democratische legitimiteit betreft. Het rapport van dhr. Van Rompuy verwijst wel naar de

mogelijkheid de samenwerking tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen te versterken in lijn met protocol 1 bij de Europese verdragen en artikel 13 van het Stabiliteitsverdrag, zoals al is besproken in de ER van oktober. In lijn met de Kamerbrief over de toekomst van de EMU zal Nederland bepleiten dat vooral ook moet worden gekeken naar de mogelijkheid de rol en betrokkenheid van nationale parlementen te versterken.

f) routekaart

Zoals hierboven gemeld, bevat het rapport van dhr. Van Rompuy, zoals verzocht door de ER van juni, een voorstel voor een routekaart ter versterking van de EMU waarin drie fasen worden onderscheiden. De ER zal deze routekaart bespreken en besluiten hoe hier verder mee om zal worden gegaan.

Het kabinet acht deze routekaart een nuttige bijdrage om het debat over de toekomst van de EMU te kunnen structureren. Zoals uiteengezet in de Kamerbrief over de toekomst van de EMU is een middellangetermijnvisie op een structureel houdbare en veerkrachtige eurozone geboden, zowel om de risico's van nieuwe instabiliteit in de toekomst te verminderen als om koers te blijven houden tijdens het crisismanagement in de eurozone. Tegelijkertijd is duidelijk dat de routekaart uit het rapport nu niet in zijn geheel kan worden aanvaard. Alleen al omdat deze in zijn huidige vorm nog niet met de lidstaten is besproken, maar ook omdat er een aantal voorstellen instaat dat nadere uitwerking en discussie vergt voordat hierover besluitvorming zou kunnen plaatsvinden. Hierboven staan de belangrijkste discussiepunten en vragen opgesomd die daarbij wat het kabinet betreft aan de orde zijn. Het kabinet wil tijdens de komende ER daarom een debat voeren over deze routekaart en op basis daarvan besluiten welke onderwerpen al dan niet nader zouden moeten worden uitgewerkt.

Overige economische onderwerpen

De ER zal kort stilstaan bij het verschijnen van de mededeling van de Commissie aangaande de «Jaarlijkse Groeiprioriteiten» (*Annual Growth Survey*, AGS). Deze mededeling kwam op 28 november jl. uit. De AGS is het startsein voor de nieuwe cyclus van het Europees Semester en zal in de komende maanden in de betrokken vakraden worden besproken. Uw Kamer ontving onlangs een separate brief van de ministers van Economische Zaken en Financiën met daarin een kabinetsappreciatie van de AGS.

Tenslotte zal de ER zal kort spreken over de interne markt. Op basis van een brief van ER-voorzitter Van Rompuy zullen staatshoofden en regeringsleiders de balans opmaken ten aanzien van de voortgang geboekt op de twaalf wetgevingsvoorstellen uit de *Single Market Act I* (SMA I). Dit is een belangrijk onderwerp in het licht van de groei-agenda. Nederland hecht aan spoedige afronding van de SMA I voorstellen, zoals ook is onderstreept door de ER van juni en oktober jl. Prioriteiten zijn in dit verband de voorstellen over het unitair octrooi, beroepskwalificaties en elektronische identificatie. Ten aanzien van het octrooi is grote vooruitgang geboekt. De verwachting is dat er voor het eind van het jaar een akkoord is op het octrooipakket, hetgeen Nederland van harte toejuicht. Ook zal de ER kort stilstaan bij de *Single Market Act II* (SMA II), het vervolgpakket maatregelen ter versterking van de interne markt. Nederland is voorstander van dit pakket, met name de aankondigingen van de Commissie om de richtlijn betalingsdiensten te herzien, de werking van het derde energiepakket te versterken en elektronische facturering te

stimuleren. Nederland zal zich in dit verband hard maken voor het belang van tijdige en kwalitatief goede implementatie van wet- en regelgeving.

Uitbreidingspakket

De ER zal mogelijk besluiten over stappen in het uitbreidingsproces voor Macedonië en Albanië, op basis van de conclusies over het Uitbreidingspakket die door de Raad Algemene Zaken op 11 december worden aangenomen.

Uw Kamer is per brief d.d. 26 oktober jl. (kabinetsappreciatie van het Uitbreidingspakket, Kamerstuk 23 987, nr. 126) geïnformeerd over het kabinetsbeleid. Hierover heeft ook overleg plaatsgevonden met de Tweede Kamer (algemeen overleg EU-uitbreiding d.d. 29 november jl.).

Macedonië

Nederland kan evenals in 2009, 2010 en 2011 ook dit jaar instemmen met de start van toetredingsonderhandelingen met Macedonië. Evenals in voorgaande jaren is de naamskwestie met Griekenland nog niet opgelost. De Commissie heeft voorgesteld een onderhandelingsraamwerk op te stellen waarin de oplossing van de naamskwestie met Griekenland al aan het begin van de onderhandelingen een harde voorwaarde is. Wanneer de ER het principebesluit neemt om de toetredingsonderhandelingen te openen, dan zal de Commissie dit onderhandelingsraamwerk hiervoor opstellen, in lijn met de nieuwe onderhandelingsmethodiek voor de onderhandelingshoofdstukken 23 (rechtstaat, fundamentele vrijheden) en 24 (justitie, vrijheid, veiligheid). De daadwerkelijke onderhandelingen gaan pas van start nadat de Raad het onderhandelingsraamwerk heeft goedgekeurd.

Albanië

De Commissie heeft voorgesteld Albanië de status van kandidaat-lid te verlenen, onder de voorwaarde dat Albanië de komende periode een aantal nog openstaande voorwaarden vervult (aanname wetgeving hervorming Hoge Raad en Openbaar Bestuur, aanpassing van het parlementaire Reglement van Orde). Nederland kan hier op grond van de tot nu toe bereikte resultaten niet mee instemmen. Albanië zal eerst moeten aantonen dat het aangenomen wetgeving ook daadwerkelijk implementeert en in dit kader een positief *track record* opbouwt. Het gaat hierbij onder andere om de versterking van de rechtsstaat, de aanpak van straffeloosheid en corruptie op alle niveaus, de bestrijding van georganiseerde misdaad, de hervormingen van het openbaar bestuur en het kunnen organiseren van vrije en eerlijke verkiezingen.

Voorbereiding Europese Raad 2013: GVDB

Tijdens de ER van december 2013 zullen de staatshoofden en regeringsleiders uitgebreid stilstaan bij het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). Op 13 en 14 december a.s. zullen zij de kaders voor hun discussie in 2013 vastleggen.

Het kabinet is voorstander van een effectief en efficiënt GVDB binnen het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). Een geïntegreerde benadering is cruciaal voor het behalen van duurzame resultaten. Bij de afweging van prioriteiten zou voorrang moeten worden gegeven aan missies en operaties in gebieden rondom de Europese Unie. De civiele missies en militaire operaties van het GVDB moeten ondersteund worden door toereikende capaciteiten, samenwerkingsverbanden

en structuren. Nederland is een krachtig pleitbezorger van defensiesamenwerking en zet in op het verder samenbrengen van schaarse middelen. Stappen naar verdere samenwerking zijn gewenst. De versnippering van de defensiemarkt en van defensiebudgetten moet zoveel mogelijk worden tegengegaan.

Overig

Ten aanzien van het verzoek van het lid Omtzigt, gedaan tijdens de Regeling van Werkzaamheden op 6 december jongstleden, over het bij het debat betrekken van de concept-conclusies van de ER, kan ik u het volgende melden.

Alle inhoudelijke elementen waaraan in de concept-raadsconclusies wordt gerefereerd, kunnen uiteraard met uw Kamer worden besproken. Daar wordt in deze brief ook in detail op ingegaan. Ten aanzien van het betreffende document zelf, en ten aanzien van de exacte bewoordingen die in dit document worden voorgesteld, geldt echter dat hierop in de gehele Europese Unie geldende afspraken van vertrouwelijkheid van toepassing zijn. Het betreft immers een document dat door het EU-raadssecretariaat de classificatie *limité* heeft gekregen. Dit document of onderdelen ervan worden derhalve niet publiekelijk met uw Kamer gedeeld, en ik verzoek uw Kamer er ook niet in openbaar debat uit te citeren of anderszins elementen eruit publiek te maken. Voor zover parlementen in andere lidstaten inzage hebben gekregen in deze concept-raadsconclusies, zijn daarop deze zelfde EU-brede afspraken inzake vertrouwelijkheid van toepassing.