

Fiche 2: Governanceraamwerk begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen (BICC)

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een governanceraamwerk voor het begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen voor de eurozone

b) Datum ontvangst Commissiedocument

24 juli 2019

c) Nr. Commissiedocument

COM (2019) 354

d) EUR-lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019PC0354>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Economische en Financiële zaken (ECOFIN)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

h) Rechtsbasis

Het voorstel is gebaseerd op artikel 136, lid 1, onder b), in combinatie met artikel 121, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid (van leden van de Raad die lidstaten vertegenwoordigen die de euro als munt hebben)

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Tijdens de eurocrisis werden de Europese Unie en de eurozone met een snelle verslechtering van haar economische en sociale situatie geconfronteerd. Eén van de lessen van de crisis is dat lidstaten die de euro als munt hebben, hun economieën nog veerkrachtiger moeten maken door middel van doelgerichte structurele hervormingen en investeringen teneinde de convergentie en het concurrentievermogen van de eurozone als geheel te bevorderen.

Tegen die achtergrond heeft de Eurotop van 14 december 2018 de Eurogroep opgedragen te werken aan een aantal punten ter versterking van de economische en monetaire unie (EMU). Onder andere is de Eurogroep gevraagd om in de context van het meerjarig financieel kader (MFK) te werken aan het ontwerp, de uitvoeringsbepalingen en het tijdschema van een begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen (BICC) voor de eurozone, en de wisselkoersmechanisme (ERM II-)lidstaten op vrijwillige basis.¹²

Op 14 juni 2019 heeft de Eurogroep overeenstemming bereikt over een aantal kenmerken van het BICC.³ Hierover is het Parlement geïnformeerd via het verslag van de Eurogroep.⁴ Eén van de overeengekomen kenmerken is dat de strategische sturing van het BICC door de Eurotop en de Eurogroep zal plaatsvinden in aansluiting op het al bestaande Europees Semester. Met dat doel voor ogen voorziet het voorliggende voorstel in de totstandkoming van een governance raamwerk voor het BICC, consistent met de reeds bestaande cyclus van het Europees Semester. Het voorliggende voorstel heeft dus alleen betrekking op de *governance* van het BICC, door lidstaten van de eurozone.

Ten aanzien van de andere kenmerken van het BICC hebben regeringsleiders tijdens de Eurotop van 21 juni 2019 de Commissie en de Eurogroep gevraagd te blijven werken aan alle onopgeloste vraagstukken.⁵ Het gaat dan om zaken als de financiering, de verdeelsleutel voor het toekennen van middelen en de hoogte en mogelijke variatie van de nationale medefinanciering. De Eurogroep moet hier dus eerst nog overeenstemming over bereiken. Voorts krijgen deze afspraken van de Eurogroep vorm in de aanpassing van het Commissievoorstel voor een verordening voor een hervormingsondersteuningsprogramma, waar het BICC onderdeel van uit zal maken^{6,7}. Deze

¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/37595/14-eurosummit-statement-nl.pdf>

² Het wisselkoersmechanisme (in het Engels Exchange Rate Mechanisme of ERM II) moet schommelingen minimaliseren door middel van een spilkoers. Landen die willen toetreden tot de euro dienen gedurende twee jaar deel te nemen aan dit mechanisme.

³ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/17/verslag-eurogroep-en-ecofin-13-en-14-juni-2019>

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/06/21/statement-of-the-euro-summit-21-june-2019/>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1527781056037&uri=COM:2018:391:FIN>

⁷ BNC-fiche: Kamerstuk 22 112, nr. 2633, 2017-2018

aangepaste verordening zal net als het nu voorliggende voorstel voor governance-verordening via de gewone wetgevingsprocedure worden behandeld (gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing EP) De omvang van het BICC, tenslotte, moet in de context van het MFK worden bepaald. De MFK-verordening, inclusief de omvang, wordt unaniem vastgesteld door de Europese Raad.

Twee belangrijke elementen van het voorgestelde governanceraamwerk zijn:

- Wanneer in het kader van het Europees Semester jaarlijks een eurozone-aanbeveling wordt voorgesteld door de Commissie (meestal november) en aangenomen door de Raad (meestal januari), zullen als onderdeel daarvan strategische oriëntaties met betrekking tot de hervormings- en investeringsprioriteiten voor de *eurozone als geheel* worden voorgesteld en aangenomen.
- Wanneer in het kader van het Europees Semester jaarlijks land specifieke aanbevelingen worden voorgesteld door de Commissie (meestal mei) en aangenomen door de Raad (meestal juli), zullen tegelijkertijd voor eurozonelanden land specifieke richtsnoeren voor hervormings- en investeringsdoelstellingen worden voorgesteld en aangenomen. Dit met het oog op de samenstelling van hervormings- en investeringspakketten die kunnen worden ondersteund door het BICC.

Beide elementen zullen voor lidstaten als uitgangspunt fungeren voor het doen van eventuele voorstellen voor samenhangende hervormings- en investeringspakketten in het kader van het BICC. Uiteindelijk is het de lidstaat die beslist of hij al dan niet deelneemt en hervormings- en investeringspakketten presenteert die voor steun uit het BICC in aanmerking komen.

Met betrekking tot de in deze verordening bedoelde maatregelen hebben alleen de leden van de Raad stemrecht die lidstaten vertegenwoordigen die de euro als munt hebben. Voor ERM II-lidstaten die op vrijwillige basis deelnemen aan het BICC dienen passende regelingen te worden ontwikkeld die stroken met het raamwerk waarin deze verordening voorziet.

Tijdens de Eurogroep van 14 juni 2019 is overeengekomen dat in het kader van het BICC een minimaal nationaal medefinancieringspercentage zal worden vastgesteld, welke eventueel kan worden aangepast. Daarbij is afgesproken dat deze mogelijke aanpassing van het medefinancieringspercentage zou kunnen plaatsvinden op basis van een vooraf gemeenschappelijk overeengekomen, voorspelbare en transparante procedure met betrokkenheid van de eurolanden. Zoals hierboven gezegd is dit een van de onderwerpen waar de Eurogroep nog overeenstemming over moet bereiken. In het voorliggende voorstel van de Commissie staat dat de Raad, op basis van een evaluatie van de Commissie, tegelijk met de land specifieke richtsnoeren, ook zal vaststellen welke lidstaten kampen met een ernstige economische neergang. De Commissie stelt dit voor met het oog op de mogelijke aanpassing van het nationale medefinancieringspercentage.

b) Impact assessment Commissie

Niet opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Nederlandse inzet op het BICC is veelvuldig uitgedragen, onder andere in de recente Geannoteerde Agenda's (GA) voor de Eurogroep en Raad Economisch en Financiële Zaken (Ecofin), waaronder de GA voor de Eurogroep en Ecofin van 13 en 14 juni jl.⁸

In lijn met het regeerakkoord is het kabinet voorstander van het versterken van de koppeling tussen de EU-begroting en de uitvoering van structurele hervormingen. Dit voorstel draagt hieraan bij, aangezien het zorgt voor een sterke link tussen de bestedingen uit het BICC en de aanbevelingen die worden gedaan in het Europees Semester ten aanzien van hervormingen. Nederland heeft zodoende eerder reeds aangegeven in te kunnen stemmen met een separate verordening die de economische aansturing van het BICC en de link met het Europees Semester in meer detail vastlegt. Over een dergelijke verordening, en eventuele uitvoeringshandelingen die eruit voortvloeien, zouden dan wel alleen eurolanden moeten kunnen stemmen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief ten opzichte van de meeste elementen in dit voorstel, dat alleen ziet op de *governance* van het BICC door lidstaten van de eurozone. De vormgeving van het BICC zelf moet nog nader worden bepaald. Op respectievelijk 14 juni jl. en 21 juni jl. is in de Eurogroep en Eurotop door de lidstaten, inclusief Nederland, overeengekomen dat de economische aansturing van het BICC zal plaatsvinden op basis van het Europees Semester. Daarbij is afgesproken dat het wenselijk is om de details van de economische aansturing van het BICC door de eurolanden vast te leggen in een separate wettelijke bepaling. Dit voorstel is een uitwerking van deze afspraak.

Het kabinet vindt het positief dat in het voorstel een directe koppeling met het Europees Semester wordt voorgesteld. Daardoor wordt voorkomen dat een parallel coördinatieproces wordt ingericht. Ook wordt zo de door Nederland gewenste koppeling tussen de EU-begroting en de uitvoering van structurele hervormingen vormgegeven. Daarnaast wordt voorgesteld dat alleen Eurolanden in de Raad kunnen stemmen, wat overeenkomt met de Nederlandse inzet en de tussen de lidstaten gemaakte afspraken.

Nederland is ook positief over een actieve rol van de Raad in eurozoneverband bij het vaststellen van een reden voor aanpassing van het medefinancieringspercentage in een lidstaat, zoals het voorstel beoogt. Het voorstel loopt echter vooruit op de procedure voor aanpassing van het medefinancieringspercentage, waarover nog overeenstemming moet worden bereikt in de Eurogroep. De Commissie stelt immers voor om een ernstige economische neergang als reden voor aanpassing van het medefinancieringspercentage te hanteren. Het ligt volgens Nederland voor de hand dat de passages in het voorstel over variatie in het medefinancieringspercentage in

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/03/geannoteerde-agenda-eurogroep-en-ecofinraad-van-13-en-14-juni-2019>

een later stadium afgestemd worden op de uitkomst van de bredere discussie over medefinanciering in het BICC die nog in de Eurogroep plaats moet vinden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten staan waarschijnlijk positief tegenover de uitwerking van de reeds overeengekomen afspraak dat de economische aansturing van het BICC zal plaatsvinden op basis van het Europees Semester.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De rechtsbasis van de verordening ligt in artikel 136(1)(b) in combinatie met artikel 121(6) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). In artikel 136 VWEU is bepaald dat de Raad specifiek voor de lidstaten van de eurozone richtsnoeren voor hun economisch beleid kan vaststellen. Een afzonderlijke verordening op grond van dit artikel biedt de mogelijkheid om maatregelen op het gebied van economische *governance* vast te stellen voor de lidstaten van de eurozone, zoals de strategische oriëntaties met betrekking tot de hervormings- en investeringsprioriteiten. Daarnaast kan een verordening op basis van dit artikel voorzien in mechanismen voor de lidstaten van de eurozone om besluiten te nemen op het gebied van de coördinatie van het economisch beleid. Het blijft een keuze van de lidstaat zelf welke hervormingen en investeringen deze uit wil voeren en of dit op nationaal, regionaal of lokaal niveau moet plaatsvinden. Hiermee blijft de nationale bevoegdheid op dit gebied behouden. Op basis van dit artikel vindt de besluitvormingsprocedure in de Raad plaats door middel van een gekwalificeerde meerderheid van leden van de Raad die lidstaten vertegenwoordigen die de euro als munt hebben. Artikel 121(6) VWEU stelt dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure nadere bepalingen voor de toezichtprocedure op het gebied van economische beleidscoördinatie kunnen vaststellen. Dit bepaalt de vaststellingsprocedure van de voorgestelde verordening. Nederland kan zich vinden in de gekozen rechtsbasis.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel positief. Eurozonelanden dienen de veerkracht van economieën te verbeteren door middel van structurele hervormingen en ondersteunende investeringen. Dit draagt bij aan de convergentie binnen, en het concurrentievermogen van, de eurozone en maakt daarmee de eurozone als geheel sterker. Het governanceraamwerk voorziet in strategische oriëntaties met betrekking tot de hervormings- en investeringsprioriteiten voor de eurozone als geheel en land specifieke richtsnoeren met individuele hervormings- en investeringsdoelstellingen. Deze Europese coördinatie draagt bij aan de coherentie van het economisch beleid en daarmee aan de convergentie en het concurrentievermogen van de Eurozone als geheel. Dit kan per definitie niet door de lidstaten zelf worden gedaan, maar moet op EU-niveau gebeuren. Door de Raad een rol te geven in het proces kunnen lidstaten van de eurozone elkaar beter helpen bij en aanspreken op hun economisch beleid dan nu het geval is.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel positief. Het realiseert de gewenste koppeling van het BICC aan het Europese Semester, waarmee passende coördinatie wordt gewaarborgd zonder onnodige duplicatie van procedures. De strategische oriëntaties en de land specifieke richtsnoeren zijn niet bindend. Lidstaten kunnen zelf besluiten of ze een pakket van hervormingen en investeringen willen indienen en hoe ze die vormgeven. Op deze manier wordt er voldoende ruimte gelaten aan lidstaten en het voorstel gaat daarmee niet verder dan noodzakelijk.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De verordening voor een governanceraamwerk voor het BICC heeft geen gevolgen voor de EU-begroting, omdat het alleen de governance-aspecten van het BICC regelt en geen betrekking heeft op de financiële omvang ervan. De Commissie voorziet in het voorstel voor het governanceraamwerk dat het BICC onderdeel wordt van het al eerder gedane voorstel voor een hervormingsondersteuningsprogramma.

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het MFK-voorstel van de Commissie⁹, maakt het voorstel voor een hervormingsondersteuningsprogramma voor wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het MFK 2021–2027. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het hervormingsondersteuningsprogramma niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het hervormingsondersteuningsprogramma zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes, én bezuinigingen. Om het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te kunnen vangen en nieuwe prioriteiten te kunnen financieren moeten substantiële bezuinigingen worden doorgevoerd. Het kabinet streeft naar substantiële bezuinigingen binnen traditionele beleidsterreinen zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het cohesiebeleid, waarmee een aanvullende Nederlandse bijdrage als gevolg van Brexit vermeden kan worden en die ruimte bieden voor de financiering van nieuwe beleidsprioriteiten. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Naar verwachting heeft de verordening voor een governanceraamwerk voor het BICC geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

⁹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1349, 2017-2018

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

Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

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

Door koppeling van het bestaande governanceraamwerk aan het Europees Semester wordt de uitvoeringslast voor de overheid zoveel mogelijk beperkt.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

De doelstelling van het BICC is om convergentie en concurrentievermogen van de eurozone te versterken. Het governanceraamwerk draagt hieraan bij met strategische oriëntaties met betrekking tot de hervormings- en investeringsprioriteiten voor de eurozone als geheel en met de land specifieke richtsnoeren met individuele hervormings- en investeringsdoelstellingen.

6. Implicaties juridisch

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

Geen consequenties.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

N.v.t.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Uiterlijk 31 december 2023, en daarna elke vier jaar, publiceert de Commissie een evaluatie en zendt deze aan het Europees Parlement en de Raad. Het kabinet hecht aan deze evaluaties aangezien hiermee de effectiviteit van het gevoerde beleid kan worden getoetst. De datum voor de eerste evaluatie is ruim voor de einddatum van het volgende MFK. Hierdoor kan de evaluatie worden meegenomen in de voorstellen voor een daaropvolgend MFK.

e) *Constitutionele toets*

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorliggende voorstel heeft geen implicaties voor uitvoering en/of handhaving door Nederlandse overheden of uitvoeringsinstanties.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.