

Fiche 1.10: MFK - Verordening tot instelling van een Europese stabilisatiefunctie voor investeringen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een Europese stabilisatiefunctie voor investeringen.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

31 mei 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM(2018)387

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52018PC0387>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD (2018) 297 final

f) Behandelingstraject Raad

Het voorstel zal worden besproken door de raads werkgroep van financiële raden.

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

h) Rechtsbasis

Artikel 175, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de EU.

i) Besluitvormingsprocedure Raad

De verordening betreffende de instelling van een Europese stabilisatiefunctie voor investeringen wordt met gekwalificeerde meerderheid aangenomen in de Raad.

De vaststelling van de verdeelsleutel en de overdracht van nationale bijdragen naar het 'fonds voor stabilisatiesteun' zal worden vastgelegd in een intergouvernementele overeenkomst die alle partijen daarbij overeenkomstig hun eigen grondwettelijke bepalingen moeten goedkeuren.

j) Rol Europees Parlement

Verordening betreffende de instelling van een Europese stabilisatiefunctie voor investeringen:

Medebeslissing

Intergouvernementele overeenkomst: geen.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie stelt voor om een zogenoemde investeringsstabilisatiefunctie in te stellen die ervoor moet zorgen dat publieke investeringen op peil blijven indien een land getroffen wordt door een (grote) asymmetrische schok. Dit moet voorkomen dat economische tegenspoed wordt verlengd door wegvallende investeringen.

Het voorstel voorziet erin dat de Europese Commissie een lening verstrekt aan een lidstaat in nood waarvoor zij zelf een lening afsluit op financiële markten. De stabilisatiefunctie richt zich op lidstaten die onderdeel zijn van de eurozone en zal ook toegankelijk zijn voor lidstaten die dat niet zijn, maar wel meedoen aan het wisselkoersmechanisme (ERM II). De redenering hierachter is dat deze lidstaten door het opgeven van het wisselkoersinstrument minder instrumenten ter beschikking hebben om asymmetrische schokken op te vangen.

In het voorstel wordt vastgelegd dat het totale bedrag aan uitstaande leningen op basis van het instrument niet meer dan 30 miljard euro zal bedragen. De EU-begroting zal garant staan voor deze leningen. Voor deze garantstelling wil de Commissie gebruik maken van de ruimte tussen het betalingsplafond van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het maximum aan eigen middelen dat de Commissie mag ophalen volgens het Eigenmiddelenbesluit. Deze ruimte is bedoeld om niet te voorziene begrotingsrisico's te kunnen dekken. Mochten in de huidige begrotingsperiode het European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) of de Balance of Payments assistentie bijvoorbeeld leiden tot onvoorziene uitgaven, dan kunnen deze uit de genoemde marge worden betaald.

Een lidstaat kan een beroep doen op het instrument als het werkloosheidspercentage snel is opgelopen. Daarbij moet het werkloosheidspercentage op kwartaalbasis hoger zijn dan het gemiddelde over vijftien jaar en bovendien met meer dan 1%-punt zijn toegenomen ten opzichte van hetzelfde kwartaal in het voorgaande jaar. Leningen moeten worden gebruikt voor overheidsinvesteringen die bijdragen aan dezelfde doelen als waarvoor de structuurfondsen¹ worden ingezet. Een lidstaat is daarbij verplicht om zijn overheidsinvesteringen op het gemiddelde niveau van de voorgaande vijf jaar te houden. De exacte hoogte van het uitgeleende bedrag wordt bepaald aan de hand van een formule, waarin de verandering van het werkloosheidspercentage, de gemiddelde hoogte van de overheidsinvesteringen in de EU (uitgedrukt als percentage van het BBP van de EU) en de economische omvang van een lidstaat bepalende variabelen zijn. Het uitgeleende bedrag bedraagt nooit meer dan 30% van het bedrag dat nog beschikbaar is voor leningen (dertig miljard euro minus de reeds uitstaande leningen). Als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een lening geldt dat een lidstaat zich houdt aan besluiten en aanbevelingen in het kader van het begrotings- en macro-economisch toezicht in de EU.

¹ Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Cohesiefonds, het Europees Sociaal Fonds, het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling.

Naast het beschikbaar stellen van een lening voorziet het voorstel ook in het wegnemen van de financieringskosten ervan, door middel van het verstrekken van een subsidie ter compensatie van de rentekosten die de lidstaat betaalt over de lening. Deze subsidie wordt gegeven indien de lidstaat de lening heeft terugbetaald. De rentesubsidie wordt betaald uit een op te richten 'fonds voor stabilisatiesteun'. Dat fonds wordt gevuld met jaarlijkse nationale bijdragen van lidstaten. De verdeelsleutel die daarbij wordt gehanteerd is gebaseerd op het aandeel van nationale centrale banken in de monetaire inkomsten van het eurosysteem (ook wel 'seignorage' of 'muntloon' genoemd)². De overdracht van die nationale bijdragen zal worden vastgelegd in een intergouvernementele overeenkomst, waarvan een ontwerp bij het voorstel is gevoegd.

Om het beheer van publieke investeringen te verbeteren stelt de Commissie bij wijze van aanvulling een methodologie voor waarmee de kwaliteit van dat beheer kan worden beoordeeld.

b) Impact assessment Commissie

De Europese Commissie heeft in haar impact assessment drie opties overwogen. Optie 1 is een stelsel van enerzijds marktconforme leningen en anderzijds rentesubsidies om overheidsinvesteringen op peil te houden in lidstaten die getroffen worden door grote schokken. Het verstrekken van leningen heeft volgens de Commissie als voordeel dat er geen permanente transfers tussen lidstaten ontstaan, waardoor de politieke haalbaarheid groter is. Deze optie komt overeen met het uiteindelijke Commissievoorstel.

Optie 2 is een verzekeringsmechanisme. In deze variant worden regelmatige bijdragen, met name in normale en economisch gunstige tijden, of een eigen middel bijeengebracht in een fonds. Wanneer een lidstaat door een grote schok wordt getroffen, ontvangt hij steun in de vorm van uitbetalingen/subsidies. Het nadeel hiervan is volgens de Commissie dat sommige landen vaker een uitkering zouden ontvangen dan anderen, zodat er sprake kan zijn van permanente begrotingstransfers tussen landen. De Commissie sluit deze optie echter nadrukkelijk niet uit voor de toekomst, maar stelt dat er meer uitwerking nodig is, onder meer van de vormgeving van begrotingsneutraliteit tussen lidstaten.

Optie 3 is een eigen begroting voor de eurozone. Deze variant zou vooral gericht zijn op het verstrekken van Europese openbare voorzieningen. Door gebruik van cyclische inkomsten (bv. vennootschapsbelasting) en anticyclische uitgaven (bv. werkloosheidsuitkeringen) zou dit via automatische stabilisatoren bijdragen aan macro-economische stabilisatie op nationaal niveau. Deze optie zou volgens de Commissie verder gaan dan een stabilisatiefunctie en een overdracht van bevoegdheden over uitgaven en inkomsten vereisen. De Commissie acht hiervoor de tijd niet rijp.

² De jaarlijkse nationale bijdrage is equivalent aan 6% van het bedrag dat nationale centrale banken jaarlijks krijgen uitgekeerd uit de inkomsten van het eurosysteem. De monetaire inkomsten van DNB bedroegen 636 miljoen euro in 2017.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, richt de Nederlandse onderhandelingspositie op het MFK zich op een modern en financieel houdbaar MFK. Nieuwe uitdagingen vragen om een herijking van de invulling en prioriteiten van de EU-begroting opdat het MFK nieuwe prioriteiten zoals onderzoek en innovatie, veiligheid, migratie en klimaat sterker reflecteert. Dit vraagt een ambitieus gemoderniseerde begroting die de EU in staat stelt gezamenlijke uitdagingen adequaat en tijdig te adresseren en die effectief en efficiënt optimale Europese toegevoegde waarde genereert. Brexit vereist een neerwaartse bijstelling van het MFK; een kleinere EU vraagt om een kleiner budget. De inzet is om via bezuinigingen op bestaand beleid versterkte of nieuwe prioriteiten te financieren, als ook de financiële gevolgen van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te vangen. Voorkomen moet worden dat Brexit leidt tot een onevenredig hoge rekening voor andere lidstaten en een stijging van de afdrachten. De financiering van het MFK moet rechtvaardig, transparant en simpel waarbij de lasten eerlijk moeten worden verdeeld. De Nederlandse netto betalingspositie dient ook in het komende MFK in lijn te zijn met de positie van lidstaten met een vergelijkbaar welvaartsniveau.

Zoals ook verwoord in het regeerakkoord is het kabinet geen voorstander van een stabilisatiemechanisme voor de eurozone om de gevolgen van economische schokken op te vangen. Voorts heeft het Kabinet zijn standpunt ten aanzien van de Economische en Monetaire Unie (EMU) uitgebreid uiteengezet in een brief aan de Eerste en Tweede Kamer (kenmerk 2017-0000222607). Volgens het Kabinet begint een sterke EMU bij sterke nationale economieën. Nederland vindt dat lidstaten hun eigen huis op orde moeten brengen door middel van structurele hervormingen en verstandig begrotingsbeleid. Dit geeft ze economische veerkracht en de budgettaire ruimte om economische schokken zelf het hoofd te bieden. Nederland zet daarom in op strikte naleving en handhaving van het huidige Europese raamwerk voor budgettair beleid en economische coördinatie, zoals vastgelegd in onder meer het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en de Macro-economische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP). Eventuele nieuwe Europese maatregelen moeten er niet toe leiden dat lidstaten eigen inspanningen terugschroeven.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet is geen voorstander van een stabilisatiemechanisme voor de eurozone om de gevolgen van economische schokken op te vangen. Lidstaten kunnen deze schokken opvangen door gebruik te maken van eigen budgettaire buffers en zogenoemde automatische stabilisatoren in nationale begrotingen. De begrotingsregels van het SGP zijn zo ingericht dat er rekening wordt gehouden met de stand van de conjunctuur, waardoor op nationaal niveau ruimte ontstaat voor de werking van budgettaire stabilisatoren. Lidstaten die voldoen aan hun zogenoemde middellangetermijndoelstelling ("*Medium Term Objective*"), en hun overheidsschuld niet uit hand hebben laten lopen, zijn in staat vrijwel alle economische schokken op te vangen. Ook flexibele economieën, met dynamische functionerende arbeids- en productmarkten, dragen bij aan de schokabsorptiecapaciteit van een lidstaat. De mogelijkheden voor grensoverschrijdende schokabsorptie kunnen bovendien worden vergroot met het versterken van de bankenunie en de

kapitaalmarktunie, aangezien die de beschikbaarheid van grensoverschrijdende financiering vergroten. In het uiterste geval dat een lidstaat vanwege een economische schok geen toegang meer heeft tot financiële markten fungeert het Europees Stabieliteitsmechanisme (ESM) als "lender of last resort", door het verstrekken van leningen tegen beleidsvoorwaarden. Ook zij opgemerkt dat een centrale stabilisatiefunctie prikkels bij individuele lidstaten om verstandig beleid te voeren kan verkleinen.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Er heeft nog geen politieke discussie over het voorstel van de Commissie plaatsgevonden. Hierdoor zijn er nog geen officiële posities van lidstaten ten aanzien van dit voorstel bekend. Ten algemene geldt dat verschillende lidstaten zich in het verleden positief hebben uitgelaten over een stabilisatiefunctie. Sommige andere lidstaten, waaronder Nederland, hebben in het verleden vraagtekens gezet bij de noodzaak van een dergelijke stabilisatiefunctie. Frankrijk en Duitsland hebben in een gezamenlijke verklaring van 19 juni j. (de "Meseberg-verklaring") gepleit voor een apart budget voor de eurozone, dat - naast concurrentiekracht en convergentie - ook ten goede zou moeten komen aan stabilisatie.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid van de Europese Unie is in beginsel positief. De Commissie stelt als rechtsbasis artikel 175, derde alinea, van het EU Werkingsverdrag voor. De Unie heeft op basis van dit artikel de bevoegdheid om – indien deze noodzakelijk blijken – buiten de structuurfondsen om specifieke maatregelen voor te stellen, die bijdragen aan de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang. Een instrument dat een lidstaat in staat stelt om bij economische tegenspoed zijn publieke investeringen op peil te houden, kan worden gezien als een maatregel die bijdraagt aan versterking van de economische samenhang in de EU. Het voorstel en de toelichting lijken erop te wijzen dat het ondersteunen van het functioneren van de EMU de voornaamste doelstelling van het voorstel is. Nederland zal bij de behandeling van het voorstel de vraag stellen hoe deze doelstelling zich verhoudt tot de gekozen rechtsbasis.

b) *Subsidiariteit*

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als deels positief en deels negatief. Het kabinet acht het ondersteunen van publieke investeringen vanuit de Unie in principe in lijn met het subsidiariteitsbeginsel. Er bestaan met de Europese Structuur en Investeringsfondsen (ESI), maar ook met het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI), immers al verschillende Europese initiatieven die zich richten op publieke investeringen. Het kabinet acht lidstaten echter zelf in staat om vrijwel alle schokken te effenen met behulp van automatische stabilisatoren in nationale begrotingen. Reeds bestaande afspraken, zoals de begrotingsregels, bieden voldoende waarborgen om dit te bewerkstelligen.

c) *Proportionaliteit*

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel als negatief. Volgens het kabinet kan naleving van de begrotingsregels uit het SGP ook zorgen voor buffers op nationaal niveau die kunnen worden aangewend voor stabilisatie in tijden van economische tegenspoed (zie ook de beoordeling onder 3b). Lidstaten worden daarbij geholpen door de toegenomen beschikbaarheid van financiering over de grenzen als gevolg van de banken- en kapitaalunie. Voor een grote schok die leidt tot verlies van markttoegang hebben de lidstaten met het ESM al een noodfonds in het leven geroepen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, maken de onderhandelingen over de toekomst van de stabilisatiefunctie voor wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027. Nederland hecht eraan dat besprekingen over de toekomst van de stabilisatiefunctie niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de onderhandelingen over de stabilisatiefunctie 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.

Het kabinet is geen voorstander van de wijze waarop de Commissie het instrument wil financieren. Het gebruik van de marge tussen het betalingsplafond en het plafond voor de Eigen Middelen kan leiden tot een verhoging van nationale afdrachten in het geval van verliezen op de leningen. De EU-begroting staat tot een bedrag van in totaal 30 miljard garant. Nederland is van mening dat instrumenten die tot uitgaven kunnen leiden, op de EU-begroting onder het MFK-betalingsplafond moeten vallen.

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

De Nederlandse overheid draagt bij aan de Europese begroting en financiert zodoende een deel van de potentiële kosten onder punt (a). De rijksoverheid zal daarnaast een jaarlijkse afdracht moeten doen ter financiering van het fonds voor stabilisatiesteun, dat aangewend wordt voor de rentesubsidie. Die afdracht wordt berekend op basis van het aandeel dat de nationale centrale bank van een lidstaat ontvangt uit de monetaire inkomsten van het eurosysteem³. De EU-afdrachten zijn een generaal dossier op de Rijksbegroting. In reactie op de motie van de

³ De jaarlijkse nationale bijdrage is equivalent aan 6% van het bedrag dat nationale centrale banken jaarlijks krijgen uitgekeerd uit de inkomsten van het eurosysteem. De monetaire inkomsten van DNB bedroegen 636 miljoen euro in 2017.

Kamerleden Van Rooijen, Leijten en Van Dijck⁴ merkt het Kabinet op dat de afdracht aan het fonds voor stabilisatiesteun geen directe claim vormt op de monetaire inkomsten van de nationale centrale bank. Het kabinet vindt het hanteren van een verdeelsleutel voor nationale afdrachten op basis van monetaire inkomsten echter onwenselijk. Indien het voorstel leidt tot afdrachten, dan ziet het kabinet geen noodzaak om af te wijken van de gebruikelijk verdeelsleutel op basis van BNI.

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

Er zijn geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

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

Er zijn geen gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

Er zijn geen gevolgen voor concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

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

Geen

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Het voorstel maakt de Commissie bevoegd om gedelegeerde handelingen aan te nemen waarmee:

- Het deel van de rentekosten waarvoor subsidie wordt verleend kan worden aangepast (vooral nog op 100% vastgesteld) (art. 9, lid 2);
- De wisselwerking met eventuele financiële ondersteuning uit het Europees Stabiliteitsmechanisme (of diens wettige opvolger) nader wordt vastgelegd, indien daartoe in de toekomst wordt besloten (het voorstel houdt uitdrukkelijk rekening met die mogelijkheid) (art. 10, lid 1);
- Nadere regels worden vastgesteld voor het beheer van het fonds waaruit de rentesubsidies worden verstrekt (art. 19, lid 3);
- De methodologie kan worden aangepast waarmee de Commissie de kwaliteit van het beheer van investeringen door lidstaten gaat beoordelen (art. 20, lid 4).

Nederland kan niet instemmen met de voorgestelde gedelegeerde bevoegdheden. Naar de mening van het kabinet gaat het hier om onderdelen van het voorstel die aan de Unie wetgever voorbehouden moeten worden (en dus in de Verordening zelf geregeld dienen te worden).

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

⁴ Kamerstukken 21501, nr. 1510.

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het publicatieblad van de Europese Unie. De Commissie beoogt het voorstel vanaf 1 januari 2021 toe te passen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal een tussentijds evaluatie uitvoeren zodra er voldoende informatie is over de implementatie en een finale evaluatie uitvoeren vier jaar na inwerkingtreding.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Geen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.