

# Nederland en de onderhandelingen over het sixpack inzake economisch bestuur

*Cato van Hasselt, Bas Limonard en Barselina Strietman*

---

Casestudie 4 bij IOB Evaluatie nr. 395: 'Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)'

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)  
Ministerie van Buitenlandse Zaken  
2014

## Ten geleide

Dit paper bevat een van de vier casestudies waarin de Nederlandse rol in de coalitievorming en beïnvloeding van de EU-Raadbesluitvorming wordt onderzocht. Deze vier casestudies vormen bouwstenen voor de beleidsdoorlichting ‘Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie’, uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De drie andere casestudies hebben betrekking op de onderhandelingen over het post-Lissabon regime voor comitologie (casestudie 1), het derde energiepakket (casestudie 2) en het meerjarenbeleidskader op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken 2010-2013 (Stockholm Programma) (casestudie 3). Een vijfde casestudie heeft betrekking op de Benelux Politieke Samenwerking binnen de EU-besluitvorming.

Het eindrapport van deze beleidsdoorlichting (*Strategie bij benadering; Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)*, IOB Evaluatie nr. 395, juli 2014) is op 20 oktober 2014, vergezeld van een beleidsreactie, door de minister van Buitenlandse Zaken aan het parlement aangeboden.

De casestudies zijn, net als alle andere documenten die betrekking hebben op deze beleidsdoorlichting, te downloaden van de IOB-website: [www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl).

## Inhoudsopgave

<i>Ten geleide</i>	<i>ii</i>
<i>Lijst van afkortingen</i>	<i>v</i>
<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2 Vraagstuk</b>	<b>3</b>
2.1 Achtergrond	3
2.2 Aanleiding voor nieuwe regelgeving	4
2.3 Globaal verloop van de onderhandelingen	5
2.4 Meest prominente onderhandelingskwesties	8
2.5 Algemeen krachtenveld	9
<b>3 Nederlandse inzet en betrokken actoren</b>	<b>13</b>
3.1 Nederlandse inzet	13
3.2 Betrokken Nederlandse actoren	14
<b>4 Nederland en de onderhandelingen</b>	<b>17</b>
4.1 Besluitvorming in de Raad in de preventieve arm van het SGP	17
4.1.1 Kwestie	17
4.1.2 Krachtenveld	18
4.1.3 Verloop van de onderhandelingen	20
4.1.4 Onderhandelingsresultaat	24
4.1.5 Bilaterale inzet	24
4.1.6 Analyse van de coalitie	26
4.1.7 Invloed op de besluitvorming	28
4.1.8 Belang van bilaterale betrekkingen	28
4.2 Asymmetrie binnen de macro-economische onevenwichtighedenprocedure	30
4.2.1 Kwestie	30
4.2.2 Krachtenveld	31
4.2.3 Verloop van de onderhandelingen	32
4.2.4 Onderhandelingsresultaat	34
4.2.5 Analyse van de coalitie	35
4.2.6 Bilaterale inzet	35
<b>5 Analyse</b>	<b>37</b>
5.1 Waarop waren de coalities gebaseerd?	37
5.2 Welke rol speelden de coalities	37
5.3 Hebben de coalities Nederland meer invloed gegeven?	38
5.4 Wat was het belang van bilaterale relaties?	39
5.5 Relaties met het Europees Parlement	40

<b>6</b>	<b>Conclusies</b>	<b>41</b>
Bijlage 1	Geïnterviewde en geraadpleegde personen	43

## Lijst van afkortingen

ALDE	Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa
BBP	Bruto Binnenlands Product
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CoCo	Coördinatie Commissie voor Europese integratie- en associatieproblemen
Coreper	Comité van permanent vertegenwoordigers
DIE	Directie Europese Integratie
ECB	Europese Centrale Bank
Ecofin	Raad Economische en Financiële Zaken
EFC	Economisch en Financieel Comité
EFSF	Europees Financiële Stabiliteitsfaciliteit
EL&I	Ministerie van Economie, Landsbouw en Innovatie
EMU	Economische en Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
ESCB	Europees Stelsel van Centrale Banken
ESM	Europees Stabiliteitsmechanisme
EU	Europese Unie
EVP	Europese Volkspartij
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
LIME	Working Group on the Methodology to asses Lisbon related structural reforms
MCEU	Ministeriële Commissie EU-zaken
MEOP	Macro-economische onevenwichtigheidsprocedure
MTO	Middellange termijn doelstelling ( <i>Medium term objective</i> )
QMV	Gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming ( <i>Qualified Majority Voting</i> )
PVEU	Permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie
SGP	Stabiliteits- en groeipact
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

## 1 Inleiding

Dit paper bevat een analyse van de Nederlandse rol in de onderhandelingen over het zogenoemde '*sixpack*'. Het *sixpack* betreft een pakket van vijf verordeningen en één richtlijn ter versterking van het economisch bestuur van de Economische en Monetaire Unie (EMU), in reactie op de financiële en economische crisis die de Unie sinds 2008 trof. Het *sixpack* bevatte met name een aanscherping van de regels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en een strenger handhavingsregime daarvan. Daarnaast introduceerde het een procedure voor het beheersen van macro-economische onevenwichtigheden. De onderhandelingen over het *sixpack* vonden plaats in de periode april 2010 tot en met september 2011.

De casestudie gaat in op de volgende vier vragen:

- 1) Welke coalities ging Nederland aan en op basis van welke factoren kwamen deze coalities tot stand?
- 2) Welke rol speelden deze coalities in de onderhandelingen?
- 3) Heeft het aangaan van coalities Nederland invloed verschaft?
- 4) Welke rol speelden bilaterale relaties (contacten op politiek en/of ambtelijk niveau, ambassades) bij het aangaan van deze coalities en bij het uitoefenen van invloed op de besluitvorming?

De onderhandelingen over het *sixpack* kunnen als volgt worden gekarakteriseerd:

- Hoewel het Europese wetgeving betref, werd het voortraject gedomineerd door de Raad. Parallel aan het ontwikkelen van de Commissievoorstellen functioneerde een werkgroep onder leiding van Europese Raadsvoorzitter Herman Van Rompuy. De onderhandelingen werden tot op het hoogste politieke niveau (Europese Raad) op een zeker detailniveau gevoerd. Wel speelde in de eindfase het Europees Parlement een belangrijke rol.
- De ministers van Financiën en de regeringsleiders stonden door de spanning op de financiële markten onder aanzienlijke tijdsdruk om maatregelen te nemen die de stabiliteit in de eurozone konden herstellen. De maatregelen moesten een duidelijk signaal afgeven.
- Het krachtenveld kende een sterke Noord-Zuid verdeling, waarbij de financieel-economische situaties van de lidstaten in hoge mate hun standpunten bepaalden. Toch ging het bij één van de onderzochte kwesties ook in belangrijke mate om een institutionele vraag: een meer communautaire dan wel meer intergouvernementele benadering. Juist bij deze kwestie kwam Benelux-samenwerking tot stand, in reactie op een Frans-Duits compromis.

De analyse richt zich op twee voor Nederland belangrijke onderhandelingskwesties:

- meer automatisme in de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), en
- een asymmetrische benadering binnen de macro-economische onevenwichtigheden-procedure.

De casestudie is gebaseerd op bureaustudie (literatuur, dossiers van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), het BZ-berichtenverkeer) en interviews met bij de onderhandelingen betrokken actoren namens Nederland, andere lidstaten en de Europese Commissie. In bijlage 1 is een lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen opgenomen. De standpunten van individuele lidstaten zijn voor een deel geanonimiseerd, omdat IOB – als onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken – terughoudend moet zijn met het openbaar maken van door lidstaten ingenomen standpunten.

## 2 Vraagstuk

### 2.1 Achtergrond

Alle lidstaten van de Europese Unie zijn ook lid van de EMU, maar niet alle lidstaten nemen deel aan de derde fase van de EMU. Deze stelt het gebruik van de euro als betaalmiddel in en regelt de coördinatie van het economische en financiële beleid in de Eurogroep (de informele vergadering van de ministers van Financiën van de landen die de euro als betaalmiddel hebben ingevoerd – de ‘eurozone’). Anno 2010 namen zeventien van de 27 lidstaten deel aan de derde fase, te weten: België, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije en Spanje.<sup>1</sup> De overige tien EU-lidstaten namen deel aan de EMU door zich aan fundamentele regels te houden, zoals de onafhankelijkheid van hun nationale centrale banken en de verplichting om op bepaalde terreinen hun economisch en monetair beleid met de leden van de Eurogroep te coördineren. De eurolanden hebben hun monetaire bevoegdheden overgedragen aan het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB). Hier maken de centrale banken van alle EU-lidstaten deel van uit, maar bij cruciale vraagstukken hebben alleen de centrale banken van de lidstaten van de eurozone – dat ook als het eurosysteem bekend staat – inspraakrecht. Aan de top van het ESCB staat de Europese Centrale bank (ECB).

Om de stabiliteit van de euro te garanderen hebben de EMU-landen een reeks afspraken vastgelegd in het Stabiliteit- en Groeipact (SGP). Het pact is in 1997 tot stand gekomen. De logica achter het pact is dat als in veel landen de overheidstekorten uit de hand lopen, dat leidt tot opdrijving van de rente en tot een verzwakking van de munt door hogere inflatie. Een oplopende schuld kan in extreme gevallen zelfs leiden tot het faillissement van overheden. In het Verdrag van Maastricht (1993) maakten de regeringen al afspraken over een maximaal begrotingstekort van drie procent van het bruto binnenlands product (BBP) en een maximale overheidsschuld van zestig procent van het BBP. In het SGP werden die afspraken nader ingevuld en werd afgesproken welke sancties volgden als landen zich niet voldoende inspanden om het begrotingstekort terug te brengen tot maximaal drie procent. Duitsland en Nederland wilden op dit punt harde afspraken, voordat ze hun eigen, sterke munt zouden inruilen voor de euro. Het pact werd uiteindelijk te streng bevonden; alle lidstaten, op Finland en Luxemburg na, overtraden de afgesproken normen. In 2005 werd het pact hervormd, waarbij een balans werd aangebracht tussen een meer flexibele toepassing van de normen in economisch slechtere tijden en meer discipline in economisch betere tijden.

---

<sup>1</sup> De tien andere lidstaten hadden de euro nog niet ingevoerd. Acht daarvan moesten conform het EU-verdrag en het EU-werkingsverdrag de euro als munt invoeren, zodra zij aan de criteria voldeden. Alleen Denemarken en het Verenigd Koninkrijk zijn dankzij een bedongen *opt-out* niet tot deelname aan de euro verplicht.



## 2.2 Aanleiding voor nieuwe regelgeving

### *Overheidsfinanciën*

De economische voorspoed sinds de introductie van de euro leidde er niet toe dat de lidstaten de positie van hun overheidsfinanciën verstevigden. Landen die traditioneel concurrerend waren, bleven dat door de lonen te matigen en structurele hervormingen door te voeren. De lidstaten die geen hervormingen doorvoerden zagen hun concurrentiepositie verslechteren doordat zij met een vaste wisselkoers niet meer in staat waren hun munt af te waarderen om hun positie op die manier te verbeteren.<sup>2</sup> De financiële markten maakten nauwelijks onderscheid tussen de risicoprofielen van de lidstaten, waardoor een land als Griekenland in staat was goedkoop kapitaal aan te trekken. Dit leidde tot hoge huizenprijzen en buitensporige publieke en private consumptie en niet tot investeringen die de productiviteit ten goede kwamen. De economische beleidscoördinatie in de Unie bleek niet in staat om lidstaten te dwingen tot noodzakelijke aanpassingen. De crisis dwong de Europese regeringsleiders en de Commissie ertoe om de regelgeving te herzien en na te denken over nieuwe vormen van macro-economische beleidscoördinatie.

De directe aanleiding voor de hervormingen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) waren de fors opgelopen begrotingstekorten en staatsschulden, in combinatie met het dreigende Griekse overheidsfaillissement. De situatie in Griekenland bracht de stabiliteit van de eurozone ernstig in gevaar, wat de eurolanden dwong tot gepaste actie. Tegelijk waren met name de lidstaten die de hulp zouden moeten gaan financieren bang dat een reddingsplan het SGP zou ondermijnen, doordat er een 'moreel risico' (*moral hazard*) werd gecreëerd om de overheidsfinanciën te laten versloffen. Juist om de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de nationale begrotingen te verankeren, was indertijd een 'no bail out'-clausule in het EU-verdrag opgenomen. Om deze reden diende een lening aan Griekenland gepaard te gaan met een stevig signaal: lidstaten moesten in de toekomst gedwongen kunnen worden hun overheidsfinanciën onder controle te houden. Bovendien was in 2009 gebleken dat de Griekse regering jarenlang veel te rooskleurige cijfers over het Griekse begrotingstekort had gepresenteerd. Doordat Eurostat (het statistische bureau van de Europese Unie) niet ter plaatse mocht controleren, was onopgemerkt gebleven hoezeer de Griekse situatie uit de hand was gelopen. Dit onderstreepte het belang van toezicht, onafhankelijke statistische bureaus en betrouwbare begrotingsraamwerken.

### *Macro-economische onevenwichtigheden*

De schulden crisis bracht ook het gevaar van grote macro-economische onevenwichtigheden binnen de eurozone aan het licht. Deze onevenwichtigheden uitten zich onder andere in tekorten en overschotten op de lopende rekeningen die zich sinds de start van de EMU ontwikkelden, en groter en hardnekkiger bleken dan verwacht. In 2007 stonden grote overschotten in Duitsland, Nederland en Luxemburg tegenover grote tekorten in Portugal,

---

<sup>2</sup> Minister van Financiën, *Miljoenennota 2012 (Nota over de toestand van 's Rijks financiën)*, TK 33 000, nr. 1, 20 september 2011, p. 14.

Spanje, Griekenland en, in mindere mate, Ierland, Frankrijk en Italië. De onevenwichtigheden werden wel gesignaleerd, maar onvoldoende aangepakt. Het idee leefde dat tekorten en overschotten op de lopende rekeningen binnen de monetaire unie vooral relevant waren voor landen zelf. Tijdens de kredietcrisis bleken echter vooral de landen met grote tekorten zeer kwetsbaar. Zij kampten gemiddeld met een veel grotere budgettaire verslechtering dan andere lidstaten. Dit droeg bij aan het ontstaan van de schuldencrisis, die het hele eurogebied raakte.<sup>3</sup>

Om te voorkomen dat zich in de toekomst grootschalige macro-economische onevenwichtigheden konden ontwikkelen, werd het noodzakelijk geacht het economisch beleid van de lidstaten beter te coördineren. Hiertoe is de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) in het leven geroepen.

### *Het sixpack*

Om een antwoord te bieden op de bovenstaande problematiek zijn er vijf verordeningen en een richtlijn opgesteld, die op 13 december 2011 in werking zijn getreden. Globaal gesproken bestond dit *sixpack* uit drie componenten:

- 1) het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) is aangescherpt, waardoor er in de preventieve en in de correctieve arm slagvaardiger kon worden opgetreden;
- 2) er worden strengere eisen gesteld aan de nationale begrotingsraamwerken, en
- 3) er is een macro-economische evenwichtigheidsprocedure in het leven geroepen.

## **2.3 Globaal verloop van de onderhandelingen**

### *De werkgroep Van Rompuy*

Tijdens de Europese Raad van 25 en 26 maart 2010 vroegen de eurolanden aan de voorzitter van de Europese Raad, Herman van Rompuy, om in samenwerking met de Commissie een werkgroep te formeren, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten, het roulerend voorzitterschap en de Europese Centrale Bank. Deze werkgroep moest een verbeterd raamwerk voor crisisoplossingen ontwerpen en maatregelen voor een betere begrotingsdiscipline voorbereiden, waarbij alle opties voor het versterken van het wetgevingskader werden verkend.<sup>4</sup> De werkgroep kwam bijeen op het niveau van de ministers van Financiën. De ambtelijke voorbereiding geschiedde door het zgn. Sherpa-comité, waarin de Secretarissen-generaal of Thesauriers-generaal van de ministeries van Financiën zitting hadden. Eind oktober 2010 presenteerde de werkgroep Van Rompuy haar voorstellen aan de Europese Raad. Het instellen van de werkgroep was bijzonder, omdat het formele initiatiefrecht voor dergelijke wetgevingsvoorstellen bij de Commissie lag. De Commissie was wel in de werkgroep vertegenwoordigd.

---

<sup>3</sup> De Nederlandse Bank, *Sterkere coördinatie rond macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied*, 3 augustus 2010, [www.dnb.nl/binaries/237444\\_Sterke%20coördinatie%20eurogebied.pdf](http://www.dnb.nl/binaries/237444_Sterke%20coördinatie%20eurogebied.pdf).

<sup>4</sup> Europese Commissie, *Conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 maart 2010*, EUCO 7/10, CO EUR 4, Brussel, 26 maart 2010, p. 8.

### *De Commissiefase*

Voorstanders van de communautaire methode beschouwden de intergouvernementele werkgroep als een aantasting van het initiatiefrecht van de Commissie en wenste dat commissaris Rehn al voorstellen zou doen voordat de werkgroep Van Rompuy met haar tussenrapport kwam. De aanwezige bestuurlijke capaciteit plaatste de Commissie in een goede positie om de technische aspecten van de voorstellen uit te werken, maar dit moest wel onder aanzienlijke tijdsdruk gebeuren. Hierdoor was de opstelling van het Commissievoorstel inzake het *sixpack* een meer dan gebruikelijk interne Commissie-aangelegenheid, waar bovendien slechts een kleine groep Commissieambtenaren bij betrokken was. Tegelijk was de Commissie als gevolg van de parallel lopende werkgroep Van Rompuy goed geïnformeerd over de zienswijzen van de lidstaten. Op 12 mei 2010 kwam de Commissie met haar mededeling, waarin de crisisaanpak uiteengezet werd, maar waarin nog geen concrete wetsvoorstellen werden gedaan. De Commissie beoogde:

- een versterking van het SGP;
- een verscherpt toezicht op macro-economische onevenwichtigheden;
- het instellen van een ‘Europees semester’<sup>5</sup>; en
- het instellen van een permanent crisismechanisme.<sup>6</sup>

Op 30 juni 2010 volgde er een tweede mededeling van de Commissie, waarin nader invulling werd gegeven aan de eerder nog in algemene termen vastgelegde intenties. Drie maanden later, op 29 september, kwam de Commissie met zes uitgewerkte wetsvoorstellen (vijf verordeningen en één richtlijn), waarin ook de vorderingen die de werkgroep Van Rompuy had gemaakt, werden meegenomen. Deze voorstellen hielden het volgende in:

- 1) Een versterking van (de preventieve en de correctieve arm van) het SGP.<sup>7</sup> Beoogd werd om de stemprocedure in de Raad rondom het opleggen van sancties een meer automatisch karakter te geven. Verder werd er aangestuurd op het instellen van een schulden*benchmark* aan de hand waarvan kon worden vastgesteld of de schuld in voldoende mate afnam richting de 60%.
- 2) Een aanscherping van de minimale Europese eisen die worden gesteld aan de nationale begrotingsraamwerken.
- 3) Preventieve en corrigerende maatregelen om de macro-economische onevenwichtigheden beter te kunnen beheersen. Zo zou er een scoreboard worden ontworpen met een aantal indicatoren waarmee onevenwichtigheden konden worden geïdentificeerd. Als de

---

<sup>5</sup> In het Europees semester worden de rapportage en monitoring van de economische prioriteiten van de EU en het toezicht van de EU op de begrotingen en macro-economische situatie in de lidstaten gecoördineerd.

<sup>6</sup> European Commission, *Reinforcing economic policy coordination*, Communication from the Commission tot the European Parliament, the European Council, the Council, The European Central Bank, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 250 final, Brussels, 12 May 2010.

<sup>7</sup> European Commission, *Proposal for a Council regulation (EU) No .../... amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*, COM(2010) 522 final, Brussels, 29 September 2010; European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*, COM(2010) 526 final, Brussels, 29 September 2010.

Commissie van mening was dat de situatie problematische vormen aannam, volgden er aanbevelingen. Indien de aanbevelingen onvoldoende werden opgevolgd, zou dit in het geval van de eurolanden tot een jaarlijkse boete kunnen leiden.

### *Raadstraject*

Niet alle lidstaten waren tevreden met het tussenrapport van de werkgroep Van Rompuy en de wetgevingsvoorstellen van de Commissie. De voorstellen bevatten nog veel losse eindjes. Frankrijk verzette zich fel tegen het idee om de besluitvorming rond het opleggen van sancties een meer automatisch karakter te geven. Duitsland was hier juist een groot voorstander van. Tegelijk pleitte Duitsland, als enige lidstaat, voor een verdragswijziging. De patstelling resulteerde in een uitruil tussen de twee grootste lidstaten, waarbij zij overeenkwamen dat meer automatisme in de procedure van het SGP, zoals deze werd beoogd in het tussenrapport van de werkgroep Van Rompuy en de Commissievoorstellen, aanzienlijk werd afgezwakt in ruil voor de Franse steun voor een verdragswijziging. Deze aanpassing werd meegenomen in het eindrapport van de werkgroep Van Rompuy van 21 oktober 2010.

In het vervolgtraject heeft de 'Ad hoc Council Working Group on economic governance' de aanbevelingen van de werkgroep in lijn gebracht met de Commissievoorstellen. De maanden hierna onderhandelden de lidstaten onderling over de nog openstaande kwesties. Op de top van 24 maart 2011 bereikte de Europese Raad overeenstemming over het totaalpakket aan crisismaatregelen, waarna de onderhandelingsfase met het Europees Parlement (EP) van start ging.

### *Europees Parlement*

Bij vier van de zes wetgevingsvoorstellen gold de normale wetgevingsprocedure (voorheen de medebeslissingsprocedure). Bij de richtlijn tot vaststelling van de voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten en de verordening betreffende de preventie en correctie van buitensporige onevenwichtigheden hoefde het Europees Parlement (EP) slechts geraadpleegd te worden, maar het EP probeerde ook hier een vinger in de pap te krijgen door het *sixpack* als een totaalpakket te behandelen. Ook binnen het EP was de inhoudelijke verdeeldheid groot.<sup>8</sup>

De druk om voor de zomer van 2011 tot een inter-institutioneel akkoord te komen was groot. Er werd dan ook stevig op aangedrongen dat het parlement de voorstellen al in eerste lezing zou goedkeuren. Nadat de Raad eind maart 2011 overeenstemming had bereikt, liet het parlement echter weten de maatregelen niet verstrekkend genoeg te vinden. De parlementaire Commissie Economische en Monetaire zaken voorzag het voorstel op 19 april 2011 van de nodige aanpassingen. Een aantal hiervan leidden tot groot verzet vanuit de lidstaten, waaronder een verdere automatisering van de besluitvorming binnen het SGP, een grotere aandacht voor het schuld criterium en de economische dialoog, waarbij ministers van de lidstaten zelfs in het EP ter verantwoording konden worden geroepen. Met

---

<sup>8</sup> Pieter Bouwen, *The Trilogue Negotiations on Economic Governance: Some Reflections*, EUDO Conferentie, Brussel, 9 november 2011.

het oog op deze bezwaren besloot het EP om de plenaire stemming over de voorgestelde aanpassingen op het pakket van de Europese Commissie uit te stellen. Om de rapporteurs een stevig onderhandelingsmandaat te geven en de kans te vergroten dat de voorstellen in eerste lezing werden aangenomen, bepaalde het EP al op 23 juni plenair haar positie. Deze eerste stemming om het mandaat illustreerde de verdeeldheid binnen het EP, vooral wat betreft de SGP-voorstellen waren de marges klein.

In de laatste weken van september 2011 bereikten de Raad en het EP overeenstemming, waarbij het EP erin was geslaagd een aantal van haar wensen (gedeeltelijk) te realiseren. Wat betreft de besluitvorming in de preventieve arm van het SGP kwamen het EP en de Raad iets meer automatisme in de besluitvormingsprocedure overeen dan was voorzien in het Raadsbesluit. Verder verwierf het EP het recht om ministers van Financiën uit de lidstaten die een waarschuwing hebben ontvangen, te kunnen uitnodigen voor een hoorzitting. Daarnaast is de Raad het EP op een aantal andere onderhandelingspunten tegemoetgekomen.

## 2.4 Meest prominente onderhandelingskwesities

De belangrijkste discussiepunten binnen de onderhandelingen over het *sixpack* betroffen:

- De aard van de besluitvorming in de correctieve en preventieve arm van het SGP: De kwestie betrof de mate van automatisme waarmee de Raad de aanbevelingen van de Commissie zou overnemen: gebeurde dit bij gekwalificeerde meerderheid of bij ‘omgekeerde’ gekwalificeerde meerderheid (*reversed QMV*). Dat wil zeggen dat een voorstel van de Commissie is aangenomen, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten het verwerpt. In het laatste geval is het moeilijker voor de Raad om een Commissievoorstel te verwerpen en om die reden wordt gesproken van meer automatisme of semi-automatisme.
- De afspraken rondom de nationale overheidstekorten: In de praktijk werd de buitensporige tekortprocedure alleen opgestart bij het overschrijden van de norm van drie procent en niet wanneer de staatschuld de grens van zestig procent van het bruto binnenlands product (BBP) overschreed. Een aantal lidstaten vroeg om meer aandacht voor het schuld criterium. Hierbij was de vormgeving van het numerieke schuld criterium voor de staatsschuld van belang. Het schuld criterium is in het Verdrag van Lissabon gedefinieerd als een schuld die onder de zestig procent van het BBP ligt of ‘in voldoende mate afnemend’ is. De discussie concentreerde zich op hoe ‘in voldoende mate afnemend’ gedefinieerd moest worden.
- Het uitgavencriterium in de preventieve arm van het SGP: Door middel van een uitgavencriterium zou niet alleen de ontwikkeling van het structurele saldo maar ook de uitgavengroei een reden kunnen zijn om een lidstaat te verzoeken extra maatregelen te nemen en als uiterste maatregel te kunnen sanctioneren. Een aantal lidstaten verzette zich tegen deze aanvulling.
- De (a)symmetrie bij macro-economische onevenwichtigheden: Hier was de vraag in hoeverre de lidstaten met handelsoverschotten op gelijke wijze behandeld zouden moeten worden als lidstaten met tekorten.

- De hoogte en verdeling van de sancties: Er bestond onenigheid over het percentage van het renteloos deposito dat in de verschillende procedures bij wijze van sanctie zou worden opgelegd en over de distributie van de opbrengsten. De inkomsten zouden direct terug kunnen vloeien naar de lidstaten, naar de Europese Investeringsbank of naar de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF).
- De mogelijkheid om structuur- en cohesiefondsen in te houden bij wijze van sanctie.

Hieraan gerelateerd speelde nog een aantal andere kwesties die van invloed waren op de onderhandelingen:

- Een verdragswijziging: Een verdragswijziging zou het mogelijk maken om het *ad hoc* crisismechanisme een permanent karakter te geven en bovendien om het stemrecht van een lidstaat tijdelijk op te schorten wanneer deze de stabiliteit van de eurozone in gevaar dreigde te brengen. Tegelijk bestond bij sommige lidstaten de angst dat het openbreken van het verdrag ertoe zou leiden dat de lidstaten de gelegenheid zouden aangrijpen om meer kwesties te heronderhandelen. Bovendien moest een aantal lidstaten een verdragswijziging per referendum voorleggen aan de eigen bevolking, met alle risico's van dien.
- Economisch bestuur: Een aantal lidstaten vroeg om een geïnstitutionaliseerde politieke aansturing van de zeventien eurolanden. Dit zou betekenen dat de regeringsleiders van de eurolanden op gezette tijden bijeen zouden komen. De bezwaren tegen een dergelijke constructie waren de mogelijke versterking van de tweedeling tussen de lidstaten die wel of niet de euro als betaalmiddel hanteerden en dat dit de suggestie wekte dat dit een uitbreiding van de discretionaire bevoegdheid van de regeringsleiders met zich mee zou brengen, ten koste van de Commissie.
- Het Europees semester: Beoogd werd om de jaarlijkse rapportages door de Commissie over het SGP en de jaarlijkse bespreking van de agenda 'Europa 2020' (voorheen de Lissabonagenda) samen te laten vallen tijdens de voorjaarsraad (de Lissabon-agenda werd traditioneel tijdens de najaarsraad besproken). Op deze manier kon de Commissie geïntegreerde voorstellen doen. Het discussiepunt betrof de mate waarin het Europees semester geformaliseerd moest worden.

## 2.5 Algemeen krachtenveld

Het krachtenveld was gedurende de gehele onderhandelingsperiode – en gedurende de gehele financiële crisis – consistent. Over het algemeen waren alle lidstaten ervan doordrongen dat er op de korte termijn iets moest gebeuren. Toch waren er belangrijke verschillen in opvatting, waarbij de eigen financieel-economische situatie grotendeels bepalend was voor de standpuntbepaling van de lidstaten. De onderhandelingen over het *sixpack* hingen nauw samen met de andere financieel-economische beleidsvoorstellen, waardoor er een wisselwerking ontstond die de dynamiek van de onderhandelingen sterk heeft beïnvloed. Dit was vooral zichtbaar bij de twee hoofdrolspelers: Duitsland en Frankrijk.

**Box 1 De Frans-Duitse as en de deal van Deauville***Duitsland*

Duitsland was voor Nederland een gelijkgezinde en bovendien zeer invloedrijke onderhandelingspartner op dit dossier. De regionale verkiezingen hingen tijdens de onderhandelingen boven het hoofd van de Duitse bondskanselier Merkel, wat er aan bijdroeg dat zij politiek genoodzaakt was om een restrictieve positie in te nemen. Onder de Duitse burgers leefde in toenemende mate het gevoel dat de gedisciplineerde Duitsers op moesten draaien voor de tekortkomingen van de zuidelijke eurolanden. De druk om met een veeleisend pakket te komen waarmee de Duitse onvrede enigszins getemperd werd, was dus hoog. Hierbij stond in eerste instantie strenge begrotingsregelgeving centraal. Een aanklacht bij het Duitse constitutionele Hof hekelde de Duitse steun aan Griekenland door te stellen dat deze strijdig was met de ‘no bail out’-clausule van het EU-verdrag<sup>9</sup> en met de Duitse grondwet.

Om toekomstige obstructie door het Duitse Constitutionele Hof in Karlsruhe te voorkomen hamerde de Duitse regering op een verdragsaanpassing, waarin werd vastgesteld dat een toekomstige *bail out* mogelijk zou zijn indien de stabiliteit van de euro gevaar liep. Dit zou betekenen dat het nog tijdelijke crisismechanisme EFSF een permanente en geformaliseerde status zou krijgen, waardoor het onder andere mogelijk werd een collectieve actieclausule op te nemen. Hiermee werd ook een middel gecreëerd om particuliere schuldeisers te betrekken bij de herstructurering van de schuld van failliete lidstaten. De Duitse wens van een verdragswijziging vond nauwelijks steun bij de andere lidstaten, die het crisismechanisme wilden optuigen met bestaande instrumenten.

Een tweede Duitse wens was het door de bondskanselier voorgestelde ‘concurrentiepact’, dat voor een stevige economische en budgettaire beleidscoördinatie in de eurozone moest zorgen.<sup>10</sup> De Duitse regering was geen voorstander van het overdragen van nationale bevoegdheden en de Duitsers stonden traditioneel zeer kritisch tegenover politieke aansturing van de economie.<sup>11</sup> De zwakke concurrentiepositie van een aantal lidstaten en de consequenties voor de euro maakten uitgebreider toezicht op de macro-economische ontwikkelingen en beleidscoördinatie echter ook voor de Duitsers onontbeerlijk. Bondskanselier Merkel opteerde voor een intergouvernamenteel systeem waarbij alleen de richting van de voor de concurrentiekracht relevante hervormingen werd vastgesteld, gepaard met concrete doelstellingen. Een dergelijke constructie was alleen bedoeld om de macro-economische onevenwichtigheden van de probleemlanden aan te kunnen pakken, terwijl de Duitse overschotten buiten beeld zouden blijven. De voorgestelde beleidscoördinatie zou alleen voor de eurolanden verplicht zijn.

Gedurende de gehele onderhandelingen trachtte Duitsland de verschillende onderdelen zoveel mogelijk aan elkaar te koppelen in de vorm van een ‘*Gesamtpakket*’, waarin zowel de schuldenproblematiek, het *sixpack*, het permanente crisismechanisme (Europees Stabielheidsmechanisme – ESM) en het concurrentievermogen werden aangepakt.<sup>12</sup> Door de maatregelen als een pakket te presenteren dacht de Duitse regering beter in staat te zijn om de noodsteun aan Griekenland binnenlands geaccepteerd te krijgen, doordat deze gepaard ging met

<sup>9</sup> Artikel 125, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).

<sup>10</sup> P. Spiel & Q. Peel, ‘Europe: Northern exposure’, *Financial Times*, 9 March 2011.

<sup>11</sup> Jean-François Jamet, Werner Mussler & Stefaan De Corte, *EU Economic Governance: The French and German Views*, Centre for European Studies, Brussels, 2011, p. 56.

<sup>12</sup> Berichtenverkeer, BLNC-009/11, 31 januari 2011.

strengere maatregelen op het gebied van crisisbeheersing en de preventieve werking van het sixpack. Ten tweede zou een *Gesamtpakket* waarin alle maatregelen bij elkaar werden gebracht een duidelijk politiek signaal afgeven aan de financiële markten.<sup>13</sup>

#### *Frankrijk*

Ook Frankrijk achtte het SGP niet voldoende om adequaat toezicht te houden op de lidstaten. Evenals Duitsland stuurde Frankrijk aan op een vorm van '*gouvernement économique*', waarbij er meer oog was voor een gezonde betalingsbalans en het concurrentievermogen. De Franse variant van deze beleidscoördinatie had een institutioneel zwaarder karakter dan de *Wirtschaftsregierung* van de Duitsers. Voor Frankrijk was het van groot belang dat de politieke sturing bij de Raad kwam te liggen en de Franse regering stelde dan ook een halfjaarlijkse Eurotop op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders voor. Het belang van discretionaire bevoegdheden van de Raad liep als een rode draad door de verdere standpuntbepaling van Frankrijk. Strenge regelgeving en automatische procedures vonden geen gemakkelijke aansluiting bij de Franse economische beleidstraditie, waarbij vooral in crisistijd een grote coördinerende rol voor de politiek was weggelegd.<sup>14</sup> Om dezelfde reden stond Frankrijk, in tegenstelling tot Duitsland, al aan het begin van de onderhandelingen sceptisch tegenover het instellen van meer automatisme in de besluitvorming ten aanzien van het SGP. Frankrijk wilde vermijden dat sancties door middel van een technocratisch proces tot stand kwamen. In plaats daarvan moesten de lidstaten per geval bekijken of zij sancties wilden opleggen. Verder hechtte Frankrijk grote waarde aan een tijdpad waarbij er voor de zomer van 2011 een inter-institutioneel akkoord zou liggen om het vertrouwen van de financiële markten terug te winnen.

#### *De 'deal' van Deauville*

De uiteenlopende ideeën van Duitsland en Frankrijk over de aanpak van de crisis werden op de spits gedreven rondom de vraag van de automatische sancties, ook voor Nederland één van de belangrijkste onderhandelingskwesaties. De Duitse minister van Financiën Schäuble stelde in mei 2010 dat de zes Commissievoorstellen nog niet ver genoeg gingen. Sancties zouden sneller en strenger moeten zijn, waarbij het ook mogelijk zou moeten worden om structuurfondsen in te houden en het stemrecht in de Raad op te schorten wanneer een euroland zich niet aan de regels hield.<sup>15</sup> Duitsland was wat betreft het aanscherpen van het SGP een belangrijke partner van Nederland. De verrassing in Nederland was dan ook groot toen de bondskanselier in oktober 2010 een compromis sloot met de Franse president Sarkozy, waarbij zij de automatisering van de sanctieprocedure afzwakte (maar waarbij Frankrijk wel enige automatisering accepteerde) in ruil voor Franse steun voor een verdragswijziging. Eerder waren Frankrijk en Duitsland al strengere sancties overeengekomen. De *deal* was indertijd des te opmerkelijker omdat een kleine technische verdragswijziging voor de meeste lidstaten een acceptabel was in ruil voor Duitse medewerking. Het kunnen opschorten van het stemrecht stuitte daarentegen op zoveel weerstand, van zowel de lidstaten als van Commissievoorzitter Barroso, dat Frankrijk er redelijkerwijs van uit kon gaan dat deze toegeving nooit gerealiseerd zou worden.<sup>16</sup> De Duitse prioritering van de wens om het permanente steunmechanisme verdragsmatig in te bedden, heeft belangrijke consequenties gehad voor het verdere verloop van de onderhandelingen over het *sixpack*.

<sup>13</sup> Berichtenverkeer, BLNC-030/2011, 7 maart 2011.

<sup>14</sup> Jamet, Mussler & De Corte 2011 (*supra noot 11*), p. 9.

<sup>15</sup> The German Government, *Key proposals to strengthen the euro area*, 19 May 2010.

<sup>16</sup> Jamet, Mussler & De Corte 2011 (*supra noot 11*), pp. 59-60.



De onderhandelingen over het gehele crisispakket werden gecompliceerd doordat de maatregelen deels de gehele Unie raakten en deels alleen de eurogroep. Onder de niet-eurolanden leefde de vrees dat de intensieve samenwerking tussen de eurolanden zou leiden tot een tweedeling in de Unie en tot mogelijke verstoring van de interne markt.<sup>17</sup> Bovendien zou een aantal van hen in de toekomst toetreden tot de eurozone, waardoor zij op den duur ook direct met het *sixpack* te maken zouden krijgen. De eurolanden vreesden op hun beurt dat problemen in de niet-eurolanden hun weerslag zouden krijgen op de eurozone. Er werd dan ook geprobeerd om ook de niet-eurolanden zoveel mogelijk bij de onderhandelingen te betrekken. Voor de eurolanden stond er evenwel meer op het spel.

De standpuntbepaling van de eurolanden was voor een belangrijk deel terug te voeren op hun financieel-economische situatie. Ook voor de probleemlanden<sup>18</sup> was het zaak dat de eurozone op korte termijn met een pakket van maatregelen zou komen dat voldoende robuust was om het vertrouwen van de financiële markten te herwinnen. Anderzijds waren dit ook de landen die geconfronteerd zouden worden met de sancties en opgelegde hervormingen die zouden voortvloeien uit een dergelijk pakket. Dit leverde een standpunt op dat deels om flexibiliteit vroeg, en daarmee om een zekere mate van discretionaire bevoegdheid van de Raad, en deels bereidwilligheid om vrij vergaande maatregelen te steunen. Over het algemeen hielden de eurolanden met de grootste financieel-economische problemen zich wat meer op de achtergrond en maakten zij zich maar voor enkele punten hard. Wellicht was het eventuele steunpakket dat veel landen boven het hoofd hing en de wens om de vaart in het besluitvormingsproces te houden als signaal naar de markt, reden om de onderhandelingen niet al te veel te willen ophouden.

---

<sup>17</sup> Berichtenverkeer, DIE-183/11, 8 februari 2011.

<sup>18</sup> De probleemlanden waren Cyprus, Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje.

### 3 Nederlandse inzet en betrokken actoren

#### 3.1 Nederlandse inzet

Het Nederlandse standpunt inzake het *sixpack* paste binnen de ‘100%-Unie’ benadering; een sterke nadruk in het algemeen van de Nederlandse regering op het naleven en handhaven van op Europees niveau gemaakte afspraken.<sup>19</sup> Er moest sprake zijn van strenge regels, waarbij geen ruimte was voor uitzonderingen. Nederland koos op dit dossier voor de communautaire methode, waarbij bevoegdheden zoveel mogelijk bij de Commissie werden belegd. De Nederlandse standaarden op het gebied van begrotingsbeleid, financieel beheer en macro-economisch beleid zouden idealiter de Europese norm moeten worden. De grenzen van een sterkere samenwerking lagen wat Nederland betrof bij een uitbreiding van de Europese crisismaatregelen naar terreinen als belastingen, sociale zekerheid en de zorg, en bij eventuele stappen richting een politieke Unie.<sup>20</sup> Dit laatste werd door de Tweede Kamer onderstreept bij het aannemen van de motie Slob, waarin als antwoord op de dreigende Frans-Duitse stappen richting een politiekere Unie de regering werd verzocht ‘krachtig afstand te nemen van elke beweging naar een meer politieke Unie’.<sup>21</sup> Nederland was hiermee geen voorstander van bijvoorbeeld de verdere institutionalisering van Eurotoppen waar Frankrijk en, in mindere mate, Duitsland op aanstuurden.

De eerste Nederlandse standpuntbepaling volgde op de Commissiemededeling van 12 mei 2010, nog voordat de voorstellen een concrete vorm aannamen. Voor Nederland was dit een moment om de uitkomst van zowel het Commissietraject als de werkgroep Van Rompuy te beïnvloeden. Het ministerie van Financiën bepaalde in nauwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) het Nederlandse standpunt en informeerde de Tweede Kamer op 19 mei middels een brief over de Nederlandse inzet binnen de werkgroep Van Rompuy.<sup>22</sup> De directie Integratie Europa (DIE) van BZ stelde een notitie op waarin de Nederlandse appreciatie van de Commissievoorstellen werd toegelicht. Deze werd op 21 mei vastgesteld in de ministerraad. Op basis hiervan werd een Nederlands *non-paper* opgesteld dat o.a. werd verspreid onder alle Nederlandse ambassades in de EU-lidstaten.<sup>23</sup> De Nederlandse initiële inzet ten aanzien van het SGP was als volgt:

- Nederland wilde een strikte scheiding tussen het SGP en de Europa 2020-strategie, waardoor onderstreept werd dat het SGP, in tegenstelling tot de Europa 2020-strategie, bindend was.
- Nederland was geen voorstander van een scheiding tussen eurolanden en niet-eurolanden en was dan ook niet voor het institutionaliseren van bijeenkomsten van staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone.

<sup>19</sup> De term ‘100%-Unie’ is ontleend aan: A. Schout, J. Wiersma en I. Ebben, ‘De EU-paradox van het kabinet-Rutte; zowel voor als tegen’, in: *Internationale Spectator*, Jrg. 66, nr. 9, september 2013:416-420.

<sup>20</sup> Berichtenverkeer, DIE-90/11, 21 januari 2011.

<sup>21</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Motie van het lid Slob c.s.*, TK 21501-07, nr. 779, 17 februari 2011.

<sup>22</sup> Brief van de minister van Financiën, TK 21 501-07, nr. 731, 19 mei 2010.

<sup>23</sup> Berichtenverkeer, DIE-709/10, 6 maart 2010.

- De macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) zou zich moeten richten op landen met tekorten op de lopende rekening. Overschotlanden moesten niet gedwongen worden tot kortetermijnmaatregelen die zouden leiden tot een vermindering van het concurrentievermogen, al erkende Nederland dat ook in overschotlanden macro-economische ontwikkelingen konden voorkomen met negatieve *spillovers* voor andere eurolanden.
- Nederland wilde meer aandacht voor de schuld en schuldhoudbaarheid in het SGP. De algemene voorwaarde was dat de criteria op dit vlak eenduidig werden geformuleerd om een sterker automatisme in het toepassen van de regels mogelijk te maken.
- Wat betreft de correctieve arm van het SGP was Nederland niet helemaal gelukkig met de Commissiemededeling en wenste meer automatisme. De Commissievoorstellen hadden het over een ‘versnelling van de procedure’, maar niet over concrete sancties. Nederland pleitte voor een sterker automatisme in het activeren en implementeren van de buitensporige tekortenprocedure.
- Nederland onderschreef het Commissievoorstel voor het versterken van Eurostat en een uitgebreidere monitoring.

Het Nederlandse standpunt inzake de twee onderzochte onderhandelingskwesties was als volgt:

#### *De besluitvorming in de Raad in de preventieve arm van het SGP*

Nederland wilde dat besluiten binnen de preventieve arm van het SGP werden genomen op basis van een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid en daarmee een meer automatisch karakter zouden krijgen. Deze stemprocedure zou het element van politieke besluitvorming door de Raad in de buitensporige tekortenprocedure beperken en ervoor zorgen dat de aanbevelingen van de Commissie al in de preventieve fase minder gemakkelijk genegeerd konden worden.

#### *Asymmetrie bij de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure*

Nederland had een overschot op de lopende rekening en zette er op in dat alleen lidstaten met tekorten in aanmerking konden komen voor bindende Commissieadviezen. De redenering hierachter was dat lidstaten met een tekort afhankelijk waren van externe financiering en het gevaar liepen toegang tot de kapitaalmarkt te verliezen, waardoor zij een risico konden vormen voor de hele eurozone. Wel werd erkend dat ook in overschotlanden macro-economische ontwikkelingen konden voorkomen die een beleidsreactie vereisten.<sup>24</sup>

### **3.2 Betrokken beleidsactoren**

De meest betrokken beleidsactoren van Nederland waren:

---

<sup>24</sup> Zie o.a. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Fiche: Voorstel voor een formele procedure om schadelijke macro-economische onevenwichtigheden binnen de EU en het eurogebied tegen te gaan*, reactie op Commissiedocument van 29 september, TK 22 112, nr. 1068, Den Haag, 19 oktober 2010.

- het ministerie van Financiën, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (directeur en afdeling EU),
- het ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Integratie Europa, afdeling Intern EU-beleid (cluster financieel-economisch),
- de permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie (financiële raad en permanent vertegenwoordiger),
- het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, directie Algemene Economische Politiek,
- het ministerie van Algemene Zaken, EU-adviseurs van de minister-president,
- de ambassades in de EU-hoofdsteden, m.n. in Berlijn en Parijs.

Het ministerie van Financiën was het eerstverantwoordelijke ministerie voor de onderhandelingen over het *sixpack*. Het Nederlandse standpunt werd politiek voorbereid in de Ministeriële Commissie EU-zaken (MCEU). Vaste deelnemers hieraan waren de minister-president, de minister van Financiën, de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Economische Zaken en de vicepremier. Wat betreft de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin-Raad) en de Europese Raad verliep de coördinatie via het reguliere traject, inclusief de BNC-werkgroep (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen), de Coördinatie Commissie voor Europese integratie- en associatieproblemen (CoCo) en de ministerraad. De voorbereidingen voor de bijeenkomsten van de eurogroep en informele raden, waar een belangrijk deel van de onderhandelingen plaatsvond, volgden dit traject niet. De eurogroep werd ambtelijk voorbereid door het Economisch en Financieel Comité (EFC), waarin de Thesauriers-generaal van de eurolanden zitting hadden. In brede samenstelling (EU-27) werd hier ook de Ecofin-Raad voorbereid. Het ministerie van Financiën trad binnen deze trajecten zelfstandig op. Het ministerie kon leunen op een groot eigen netwerk opgebouwd rond de eurogroep, de Ecofin-Raad, het EFC en de Eurogroep Werkgroep (EWG). Hiernaast had het ministerie contacten bij de Commissie en met de deelnemers uit de werkgroep Van Rompuy. Dit netwerk zorgde voor een goede informatiepositie, waardoor het ministerie niet afhankelijk was van de contacten van BZ of informatievoorziening vanuit de posten. Wel heeft het ministerie de permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie (PVEU) benut bij het informeel insteken van teksten voor de Commissievoorstellen.

Wat betreft de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) was ook de directie Algemene Economische Politiek van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) nauw betrokken. Voor het uitbreken van de crisis hield dit ministerie zich bezig met de Europese groeiagenda, terwijl Financiën zich ontfermde over het SGP. De twee departementen opereerden dus op andere terreinen en in gescheiden circuits. De discussie over de MEOP bevond zich juist in de overlap tussen het SGP en de interne markt en bracht voor EL&I een nieuw speelveld met zich mee, waardoor dit ministerie niet kon leunen op haar traditionele netwerk. De brug die het dossier sloeg tussen economische coördinatie en financiën vereiste nauwe samenwerking, aanpassingsvermogen en het leggen van nieuwe contacten. Financiën en EL&I hebben gezamenlijk het Nederlandse standpunt bepaald en ook gedurende de onderhandelingen intensief contact onderhouden.

BZ was nauw betrokken bij de onderhandelingen als coördinator voor de formele raden. Hiernaast heeft het ministerie wat betreft het lobbywerk ondersteuning geboden en het postennet ingezet. Er vond een vaste afstemming plaats tussen Financiën en BZ. Zo maakte een medewerker van BZ deel uit van de Nederlandse delegatie bij de Ecofin-Raad. Bij de eurogroep en informele raden werd BZ geïnformeerd over de stand van zaken.

Gezien het politieke karakter van de onderhandelingen en de hoge prioriteit van het dossier speelde het ministerie van Algemene Zaken een belangrijke rol. De betrokkenheid van de minister-president via de Europese Raad droeg bij aan een gecoördineerde en gedeelde inzet van de verschillende vakdepartementen. Bij veel bezoeken – politiek, hoogambtelijk en op het niveau van de medewerkers – zijn de Nederlandse standpunten met betrekking tot het *sixpack* uitgedragen.

In de contacten met het EP was Nederland gebaat bij de positie van de Nederlandse Europarlementariër Corien Wortmann-Kool (Europese Volkspartij, EVP) als een van de rapporteurs voor de hervorming van het SGP. Zij zou namens het EP de onderhandelingen voeren met de Raad en de Commissie. Mevrouw Wortmann was bovendien vicevoorzitter van EVP-fractie, die ongeveer een derde van de zetels in handen had en tot wiens politieke kleur ook Europese kopstukken als de voorzitter van de Europese Raad Van Rompuy en Commissievoorzitter Barroso behoorden. Het EVP-netwerk kwam voorafgaand aan de Europese Raadsvergaderingen bijeen om de aanpak rond verschillende vraagstukken te bespreken. Hoewel hier geen besluitvorming plaatsvond, boden deze bijeenkomsten en het prominente EVP-circuit een belangrijk platform voor informatie-uitwisseling en strategische coördinatie. Als rapporteur en vicevoorzitter was mevrouw Wortmann een goed geplaatst contact.

## 4 Nederland en de onderhandelingen

De analyse in deze sectie richt zich op de twee onderhandelingskwesties waar Nederland het grootste belang aan hechtte: meer automatische besluitvorming in de Raad binnen de preventieve arm van het SGP (paragraaf 4.1) en de asymmetrie bij de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (paragraaf 4.2).

### 4.1 Besluitvorming in de Raad in de preventieve arm van het SGP

#### 4.1.1 Kwestie

Bij de handhaving van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) besloot de Raad voorheen in alle stappen van de procedure met gekwalificeerde meerderheid. In de praktijk bleek het mechanisme onvoldoende te functioneren; de lidstaten te weinig bereid om elkaar op de vingers te tikken. Binnen de preventieve arm van het SGP leidde gesignaleerde problemen wel tot waarschuwingen en aanbevelingen van de Raad (op basis van Commissieadviezen), maar niet tot sancties, omdat hiertoe geen afspraken in het SGP waren gemaakt. In de Commissie-mededeling van 12 mei 2010 werd gesuggereerd dat er mogelijk een sanctie kon worden geïntroduceerd wanneer een lidstaat in goede economische tijden naliet voldoende stappen te zetten richting de middellange termijn doelstelling (*Medium Term Objective* – MTO).<sup>25</sup> In september 2010 volgde een wijzigingsvoorstel waarin duidelijk werd hoe de Commissie hier precies invulling aan wilde geven. De Commissie stelde voor om lidstaten die nalieten zich aan de regelgeving te houden, een sanctie op te leggen van een rentedragend deposito van 0,2 procent van het BBP. Het besluit om hiertoe over te gaan zou genomen worden op basis van de omgekeerde stemprocedure (ook wel omgekeerde gekwalificeerde meerderheid of *Reversed QMV*). Dit hield in dat een voorstel of aanbeveling van de Commissie was aangenomen, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de Raad binnen tien dagen hier tegen stemde.<sup>26</sup> Ook bij de andere stappen in de procedure, bij het besluit of een lidstaat al dan niet effectieve actie had ondernomen, zou de gekwalificeerde meerderheid vervangen worden door een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid. Het voorstel was in lijn met de Nederlandse wens om een sterker automatisme bij het toepassen van de regels mogelijk te maken. Nederland steunde het Commissievoorstel dan ook en hechtte er sterk aan dat de omgekeerde besluitvormingsprocedure gehandhaafd bleef.

Na de Frans-Duitse *deal* van Deauville werd het Commissievoorstel in het rapport van de werkgroep Van Rompuy als volgt afgezwakt: In de preventieve arm van het SGP zou de omgekeerde stemprocedure alleen nog worden toegepast in de laatste fase van de procedure; bij het besluit om daadwerkelijk een sanctie op te leggen. De stappen daarvoor,

---

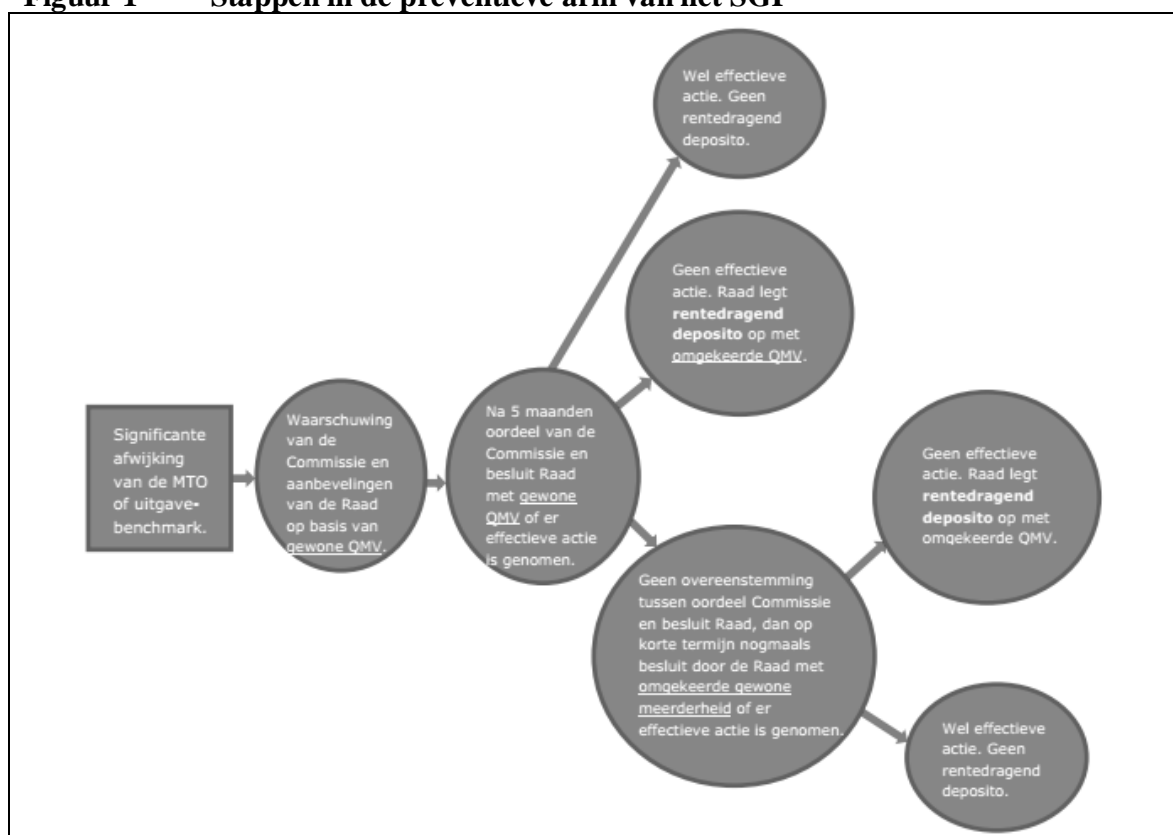
<sup>25</sup> European Commission, *Reinforcing economic policy coordination*, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Central Bank, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 250 final, Brussels, 12 May 2010.

<sup>26</sup> European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council amending Regulation (EC) NO 1466/97 (...)*, COM(2010) 526 final Brussels, 29 September 2010.

inclusief het besluit of een lidstaat effectieve actie had ondernomen, zou met gekwalificeerde meerderheid worden genomen. Hiermee was de beoogde automatisering van de procedure grotendeels teniet gedaan. Met dit standpunt ging de Raad de onderhandelingen met het Europees Parlement in.

De onderhandelingen met het EP eindigden met het compromis dat de Commissie de mogelijkheid kreeg om bezwaar aan te tekenen tegen een Raadsbesluit: wanneer de Raad tegen het advies van de Commissie positief oordeelt over de effectiviteit van de genomen actie, dan kan de Commissie binnen een maand bezwaar aantekenen. Indien de Raad het Commissieadvies nog een tweede keer wil verwerpen, kan dit alleen op basis van een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid (zie figuur 1).

**Figuur 1**      **Stappen in de preventieve arm van het SGP**



Bron: Heleen Hofmans, 'Hoe zien de gewijzigde Europese begrotingsregels eruit?', *Tijdschrift voor Openbare Financiën (TvOF)*, jaargang 44, nummer 2, 2012, pp. 81-95, p. 85.

#### 4.1.2 Krachtenveld

Duitsland, Finland en Nederland waren vanaf het begin de meest uitgesproken voorstanders van meer automatisering in de besluitvorming. Een aantal dagen na de eerste Commissie-

mededeling kwam het Duitse ministerie van Financiën op 19 mei met een reactie.<sup>27</sup> Hieruit bleek dat Duitsland de voorgestelde algemene benadering van de Commissie ook wat betreft de stemprocedure nog niet ver genoeg vond gaan. Duitsland pleitte voor snelle en meer automatische besluitvorming. Op 19 mei stuurde het kabinet een brief naar de Tweede Kamer waarin zij haar visie over de versterking van de economische en budgettaire coördinatie in de eurozone uiteenzette.<sup>28</sup> De brief bevatte al vrij concrete ideeën over de invoering van meer automatische, *rule based* sancties in het geval lidstaten niet voldoende vooruitgang boekten richting de MTO's. Naast het tijdelijk opschorten van structuurfondsen en andere Europese subsidies werd ook *naming and shaming* geopperd als mogelijke sanctie. Begin juni kwam Nederland met een *non-paper* waarin het Nederlandse standpunt voor de Commissie en de andere lidstaten uiteen werd gezet. In het paper wordt nog geen standpunt ingenomen ten aanzien van de toe te passen stemprocedure. Finland liet kort daarna weten het Commissievoorstel te steunen en te pleiten voor strengere budgettaire coördinatie en automatische sancties.<sup>29</sup> Ook de president van de Europees Centrale Bank Trichet en één andere lidstaat steunden het idee van automatische sancties nog voor de uitkomst van de werkgroep Van Rompuy.<sup>30</sup> De Commissie introduceerde de omgekeerde stemprocedure in de preventieve arm van het SGP in het uitgewerkte voorstel van 29 september en kwam zo tegemoet aan de wens om het sanctiemechanisme te verscherpen. De Commissie hield zich gedurende de onderhandelingen op de vlakte, maar zat inhoudelijk op dezelfde lijn als Nederland.

Op 21 juni 2010 nam de Duitse minister van Financiën Schäuble deel aan een vergadering van de Franse ministerraad. Hieruit volgde een gezamenlijk *non-paper* dat gold als de Frans-Duitse inbreng in de werkgroep Van Rompuy.<sup>31</sup> In het *non-paper* werden voorstellen gedaan ter versterking van het SGP en werd de mogelijkheid van financiële en politieke sancties verkend. Voorgesteld werd om een rentedragend deposito op te leggen, structuur- en cohesiefondsen in te houden en het stemrecht van een lidstaat tijdelijk op te schorten.<sup>32</sup> Wat betreft de procedure rond het toepassen van de financiële sancties bleken de twee lidstaten echter diep verdeeld. Frankrijk was fel gekant tegen het idee van automatische sancties, aangezien dit de politieke handelingsvrijheid ernstig zou beperken, terwijl Schäuble zich hier juist uitdrukkelijk voor uitsprak.<sup>33</sup> Op 18 oktober 2010, daags voordat de werkgroep Van Rompuy met haar eindconclusies kwam, ontmoetten de Franse president Sarkozy en de Duitse bondskanselier Merkel elkaar in de Franse kustplaats Deauville, in de marge van een ontmoeting met de president van de

<sup>27</sup> 'Schäuble reist mit Neun-Punkte-Vorschlagspaket nach Brüssel', *Reuters Deutschland*, 19 mei 2010, <http://de.reuters.com/article/idDEBEE64I09D20100519>.

<sup>28</sup> Brief van de minister van Financiën, *Versterking economische en budgettaire coördinatie in de EU*, TK 21 501-07, nr. 731, 19 mei 2010.

<sup>29</sup> 'The EU must slap automatic sanctions on budget sinners', *The News International*, 3 juli 2010, <http://www.thenews.com.pk/TodaysPrintDetail.aspx?ID=248679&Cat=3&dt=7/4/2010>.

<sup>30</sup> Zie bijvoorbeeld: 'Sous-estimer la zone euro serait une grave erreur', *Liberation*, 13 juli 2010; of voor Trichets standpunt later in de onderhandelingen: 'Trichet opposes EU agreement on fiscal sanctions', *Central Banking*, 21 oktober 2010.

<sup>31</sup> <http://www.elysee50.de/Lagarde-et-Schauble-veulent.5685.html>.

<sup>32</sup> <http://www.challenges.fr/economie/20100721.CHA9981/lagarde-et-schauble-veulent-sanctionner-les-deficits-excessifs.html>.

<sup>33</sup> 'The Treat of treaties', *The Economist*, 21 October 2010, <http://www.economist.com/node/17307985>.



Russische Federatie Medvedev. Hier sloten zij een compromis, waarbij de Duitse wens voor het automatiseren van de sancties deels werd ingeruild voor de Franse steun voor een verdragsaanpassing, waarmee ruimte werd gecreëerd voor een permanent crisismechanisme (en daarmee een ‘collectieve actieclausule’) en het opschorten van stemrecht voor begrotingszondaars.<sup>34</sup> Op de dag van de ontmoeting in Deauville waren de Europese ministers van Financiën ter voorbereiding van de Europese Raad in Luxemburg. De verrassing was groot toen de plaatsvervanger van minister Schäuble, staatssecretaris Asmussen, aangaf dat Duitsland opteerde voor de ‘gewone’ gekwalificeerde besluitvorming bij het opleggen van sancties, waarmee Duitsland radicaal brak met de tot dan toe gevolgde lijn.

Na Deauville ontwikkelde het krachtenveld zich als volgt. Frankrijk wilde *per se* de gemaakte *deal* met Duitsland handhaven. Een tweetal zuidelijke lidstaten keerde zich tegen de invoering van automatische sancties, waarvan één zich eerder richtte op de sancties binnen de macro-economische onevenwichtighedenprocedure dan die binnen het SGP. De probleemlanden waren gedurende de gehele onderhandelingen weinig vocaal. Een centraal-Europese lidstaat was het niet eens met de verdeelsleutel van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) en dreigde het *sixpack* te blokkeren indien deze sleutel niet werd aangepast. Een aantal kleine lidstaten binnen de eurozone met een relatief goede kredietwaardigheid waren in meer of mindere mate voorstanders van een verdergaande uitbreiding van de omgekeerde stemprocedure.

Alleen eurolanden zouden volgens de voorstellen een sanctie opgelegd kunnen krijgen binnen de preventieve arm van het SGP en alleen eurolanden mochten meestemmen over het opleggen van een sanctie. Dit nam niet weg dat ook de niet-eurolanden een standpunt innamen ten aanzien van de stemprocedure. Gezien het belang van een stabiele eurozone voor de lidstaten zonder euro en de toetreding op termijn van een aantal van hen, was de regelgeving rondom de stemprocedure ook voor hen relevant. Het Verenigd Koninkrijk was met handhaving van protocol 15 uitgesloten van eventuele sancties, maar heeft zich onder hetzelfde protocol wel gecommitteerd aan het beperken van buitensporige tekorten. Het land was wel voorstander van een versterkte economische coördinatie tussen de eurolanden en een versterking van het SGP. Verder was een aantal niet-eurolanden in principe voorstander van de verdere automatisering van de procedure, hoewel een enkele lidstaat later in de onderhandelingen de steun introk.

#### 4.1.3 Verloop van de onderhandelingen

##### *Werkgroep Van Rompuy*

In de voorfase waren er twee mogelijkheden om de voorstellen te beïnvloeden; via de Commissie en via de werkgroep Van Rompuy. In de Raadswerkgroepen heeft Nederland zijn standpunt consequent over het voetlicht gebracht. De Commissie was goed op de hoogte van de Nederlandse wensen en het krachtenveld in het algemeen. Het opstellen van de voorstellen was een meer dan normaal besloten exercitie. Nederland beschikte in beide

---

<sup>34</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Highlights van Rompuy werkgroep/Ecofin- voorbereiding ER*, memo DIE-1168/10, 20 oktober 2010.

trajecten over een aantal goedgeplaatste contacten met wie intensief informatie is uitgewisseld. Ook heeft het ministerie van Financiën een discussiebijeenkomst georganiseerd, waaraan de Commissie, de Nederlandse Bank en medewerkers van de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën deelnamen. Hier werd het Nederlandse standpunt onder de aandacht gebracht en toegelicht. Daarnaast had de in maart 2010 in het leven geroepen 'Euro Task Force on Coordinated Action', een ambtelijke werkgroep die zich onder meer over het Griekse reddingspakket boog, een Nederlandse voorzitter. Nederland beschikte daarmee op zijn minst over een goede informatiepositie. De Commissievoorstellen en het tussenrapport van de werkgroep Van Rompuy volgden de Nederlandse inzet in grote lijnen, waarbij de gelijkgezindheid van de Commissie en Nederland een belangrijke rol speelde.

De werkgroep Van Rompuy nam het Frans-Duitse compromis over in de eindvoorstellen die tijdens de Europese Raad van 21 oktober 2010 werden gepresenteerd. Dit betekende een aanzienlijke afzwakking ten opzichte van de Commissievoorstellen van 29 september met betrekking tot meer automatisme in de procedure. De procedure bleef dichtbij de *status quo*, aangezien de omgekeerde stemprocedure pas helemaal aan het eind van het traject werd ingesteld, nadat de aanbevelingen van de Commissie al op basis van de gewone stemprocedure waren aangenomen. Op 28 en 29 oktober aanvaardde de Europese Raad de uitkomsten van de werkgroep Van Rompuy zonder veel discussie. Met het aannemen van het rapport werd de onderhandelingsruimte beperkt. Het feit dat het *sixpack* van de Commissie nog moest worden aangenomen liet nog wel ruimte voor discussie, maar de piketpaaltjes waren geslagen.

### *Raadsfase*

Na de aanvaarding van het rapport van de werkgroep Van Rompuy werd het voor Nederland moeilijk om de kwestie van de stemprocedure op tafel te houden. Nederland wist zich reeds gesteund door Luxemburg en tijdens een regulier Benelux-overleg van de drie premiers voorafgaand aan de Europese Raad werd ook België betrokken bij het plan om gezamenlijk in Benelux-verband op te trekken. Dit leidde tot een *non-paper* waarin de Benelux-landen pleitten voor uitbreiding van de omgekeerde stemprocedure. In het paper werd geprobeerd de juridische bezwaren te weerleggen en aan de juridische diensten van de Raad en de Commissie werd gevraagd om de haalbaarheid van de Benelux-voorstellen te bevestigen. Tegenstanders van het voorstel bleven bezwaren aandragen, waarop de Benelux bleef aandringen op een schriftelijke opinie. De juridische dienst van de Raad stelde uiteindelijk dat de omgekeerde besluitvormingsprocedure binnen de correctieve arm van het SGP niet mogelijk was. De juridische dienst van de Commissie kwam echter met de redding door te beargumenteren dat de omgekeerde besluitvormingsprocedure binnen de preventieve arm van het SGP juridisch wel mogelijk was. Na het uitbrengen van het gezamenlijke *non-paper*, intervenueerde Nederland namens de Benelux.

In de aanloop naar de Eurotop<sup>35</sup> van 11 maart 2011 leek de stemprocedure niet op de agenda voor te komen, tot ongenoegen van de Benelux. Tijdens de voorbereidingen van de top gaf Nederland aan niet akkoord te kunnen gaan met een veelomvattend pakket

---

<sup>35</sup> Een Eurotop is een vergadering van de staatshoofden en regeringsleiders van de eurolanden.

zonder dat er voldoende aandacht uitging naar de preventieve kant van de maatregelen. Nederland probeerde druk uit te oefenen door aan te geven alleen te kunnen instemmen met het EFSF/ESM-akkoord wanneer er ook overeenstemming werd bereikt over het *sixpack*. Ondanks de steun van een gelijkgezinde lidstaat kreeg de Benelux het niet voor elkaar om een akkoord over het *sixpack* te agenderen.<sup>36</sup> De voorzitter, gesteund door het merendeel van de lidstaten, stuurde er op aan het gehele pakket, inclusief het *sixpack*, tijdens de Europese Raad van 24 maart goed te keuren. Om dit voor elkaar te krijgen moesten er eerst nog een aantal openstaande kwesties worden opgelost, wat Nederland de gelegenheid bood om de stemprocedure weer aan de orde te stellen als ‘openstaande kwestie’. Wanneer er geen overeenstemming kon worden gevonden in het Comité van permanent vertegenwoordigers (Coreper) zouden de laatste onderhandelingspunten worden doorgeschoven naar de Eurotop van 11 maart of de Ecofin-Raad van 15 maart.

De uitdaging was nu om gedurende de rest van het onderhandelingstraject de uitbreiding van de omgekeerde stemprocedure op tafel te houden om zo voor elkaar te krijgen dat hier op ministerieel niveau over werd gesproken. Na de *deal* van Deauville leken de meeste lidstaten dit punt als afgehamerd te zien, ondanks de bezwaren van het Europees Parlement (EP). Nederland en Luxemburg stelden de kwestie uit naam van de Benelux consequent aan de orde, maar kregen weinig bijval. Het voorzitterschap probeerde de Benelux over te halen om de kwestie te laten vallen, met als argument dat het punt in de onderhandelingen met het EP zeker nog aan de orde zou komen; het was immers ook één van de belangrijkste wensen van het EP. Nederland stemde hier niet mee in en kreeg het voor elkaar dat de kwestie werd meegenomen in de notitie die het voorzitterschap opstelde voor het diner van de ministers van Financiën aan de vooravond van de Ecofin-Raad van 15 maart. Het voorzitterschap concludeerde dat er te weinig draagvlak was voor de wensen van de Benelux. Daarop werd de ambitie bijgesteld door twee concrete voorstellen aan te dragen:

- 1) de omgekeerde besluitvormingsprocedure zou kunnen worden ingevoerd om de Raadsopinions aan te nemen ter goedkeuring van de Stabiliteits- en Convergentieprogramma's van de lidstaten; en
- 2) de Raad zou een ‘herenakkoord’ kunnen sluiten waarin werd afgesproken dat de Raad de aanbevelingen van de Commissie in de regel overnam. Deed de Raad dit in bepaalde gevallen niet, dan zou hij dit op basis van het *comply or explain*-principe in het openbaar moeten toelichten.

De Benelux liet weten deze voorstellen tijdens de Ecofin-Raad naar voren te zullen brengen.<sup>37</sup>

Tijdens de Eurotop van 11 maart was het de bedoeling dat de regeringsleiders overeenstemming zouden bereiken over een algemene benadering, op basis waarvan de onderhandelingen met het EP gestart konden worden. Het voorgestelde herenakkoord werd afgesproken, maar de uitbreiding van de omgekeerde stemprocedure werd niet opgenomen.

---

<sup>36</sup> Berichtenverkeer, BRE/FIN/GS/280211, 28 februari 2011.

<sup>37</sup> Berichtenverkeer, BRE/FIN/GS/100311a, 11 maart 2011.

De toepassing van deze stemprocedure bleef beperkt tot het besluit om daadwerkelijk over te gaan tot sancties.<sup>38</sup>

Er was op dat moment nog geen man overboord, aangezien de kans groot was dat de Raad op dit punt het EP nog tegemoet moest komen. Het EP eiste in eerste instantie dat de omgekeerde stemprocedure in totaal maar liefst vijftien keer werd opgenomen bij verschillende besluitvormingsmomenten; er was dus nog een aanzienlijke kloof te overbruggen. Het voorzitterschap stelde naar aanleiding van deze wens voor om te bekijken of deze stemprocedure eventueel kon worden ingesteld in de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP). Het zou dan gaan om het besluit of er werd overgegaan tot het opleggen van een rentedragend deposito en om het besluit of een lidstaat voldoende gevolg had gegeven aan de aanbevelingen.<sup>39</sup> Een aantal lidstaten gaf aan tot geen enkele concessie bereid te zijn. De Benelux-landen zetten samen met enkele andere lidstaten in op een bredere toepassing van de omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsprocedure. Daarbij gaven Nederland en een andere lidstaat hun teleurstelling te kennen over het feit dat het voorstel van het voorzitterschap alleen uitbreiding binnen de MEOP beoogde, terwijl de voorkeur van deze twee landen uitging naar een versterking van het automatisme binnen het SGP.<sup>40</sup>

#### *Onderhandelingen met het Europees Parlement*

Nadat er in de Raad overeenstemming was bereikt over de algemene benadering verplaatsten de onderhandelingen zich naar het Europees Parlement (EP). De kwestie rond de omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsprocedure ontpopte zich als een van de meest prominente kwesties. Het Hongaarse Raadsvoorzitterschap (eerste helft 2011) gaf al aan dat een tegemoetkoming op dit punt noodzakelijk was om met het EP tot overeenstemming te komen, maar stelde de inhoudelijke discussie hierover uit tot na de zomer. De druk op Frankrijk om op dit punt in te leveren nam langzamerhand toe.<sup>41</sup> Een snelle afronding van de onderhandelingen over het *sixpack* werd tijdens de informele Ecofin-Raad van 16-17 september het hoofddoel van het Poolse voorzitterschap (tweede helft 2011) genoemd.<sup>42</sup> Tijdens de werklunch gaf het voorzitterschap een *debriefing* over de stand van zaken rondom de onderhandelingen met het EP en gaf de resterende knelpunten aan, waaronder de omgekeerde stemprocedure. Onder grote druk van het EP liet Frankrijk zijn verzet vallen en stemde in met een tussenoplossing, waarbij een beroepsmogelijkheid werd gecreëerd, waarin de omgekeerde besluitvormingsprocedure van toepassing zou zijn. Op 28 september 2011 stemde het EP in met het *sixpack*.

---

<sup>38</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Instructie Coreper II*, nr. 2355, 9 maart 2011

<sup>39</sup> Council of the European Union, *State of play concerning the Economic Governance Package- Trialogue*, DS 1302/11, 12 May 2011.

<sup>40</sup> Berichtenverkeer, BRE/FIN/GS/120511, 13 mei 2011.

<sup>41</sup> Berichtenverkeer, bre-fin110713, 13 juli 2011

<sup>42</sup> Berichtenverkeer, WAR 104/2011, 14 september 2011

#### 4.1.4 Onderhandelingsresultaat

Nederland zette in op tenminste de handhaving van het Commissievoorstel en bij voorkeur een nog uitgebreidere toepassing van de omgekeerde stemprocedure. Dit is niet gelukt. De 'normale' stemprocedure bleef in principe gehandhaafd, behalve bij het uiteindelijke, laatste besluit tot het opleggen van een financiële sanctie (dit besluit wordt wel met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid genomen). Door de invoering van een beroepsmogelijkheid voor de Commissie is de verordening wel aangescherpt en is de macht van de Commissie verstevigd ten opzichte van de *status quo*. Dit resultaat is evenwel door het EP bereikt en niet al in de Raadsfase. Wel heeft de Benelux voor elkaar gekregen dat er een herenakkoord in de verordening werd opgenomen, die het voor de Raad iets moeilijker maakt om een aanbeveling van de Commissie naast zich neer te leggen. Afgesproken is dat de Raad in de regel de aanbevelingen van de Commissie overneemt. Doet hij dit niet, dan zal dit volgens het principe van *comply or explain* in het openbaar moeten worden toegelicht.<sup>43</sup>

#### 4.1.5 Bilaterale inzet

##### *Bilaterale bezoeken bewindslieden*

Over de kwestie van meer automatisme in de besluitvormingsproces is op het hoogste politieke niveau onderhandeld, met een actieve inzet van de regeringsleiders. Vanaf het aantreden van het eerste kabinet-Rutte hebben de minister-president, de staatssecretaris voor Europese Zaken en de minister van Financiën het Nederlandse standpunt in verschillende hoofdsteden onder de aandacht gebracht. Hoewel de onderhandelingen ook hiervoor al liepen, verkeerde het vierde kabinet-Balkenende bijna acht maanden in demissionaire status, waardoor er minder bilaterale bezoeken plaatsvonden. Het eerste kabinet-Rutte trad op 14 oktober 2010 aan, zes dagen voor Deauville. De kennismakingsbezoeken van de bewindslieden zijn in de weken hierna benut om kenbaar te maken dat Nederland bleef inzetten op aanscherping van het SGP. Aan het eind van de eerste week werden Luxemburg en België bezocht, waar de premier van Luxemburg (die tevens de minister van Financiën en de voorzitter van de eurogroep was) blijk gaf van zijn ongenoegen over Deauville. Tijdens een gesprek met de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken gaf de Luxemburgse premier aan dat hij wat betreft het sanctiemechanisme de samenwerking met Nederland wilde zoeken. In België ontving premier Rutte een lichte steunbetuiging, maar bleek ook dat de Belgen nog geen duidelijk standpunt hadden ingenomen.<sup>44</sup> Nederland wist op dit moment in ieder geval dat Luxemburg open stond voor een Benelux-initiatief. Ook in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk werd de boodschap uitgedragen. Duitsland toonde sympathie, maar liet duidelijk merken vast te houden aan de gemaakte afspraak met Frankrijk. Het Verenigd

---

<sup>43</sup> Verordening (EU) Nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, L 306/37.

<sup>44</sup> Berichtenverkeer, BRU-PPC-150-10, 21 oktober 2010.

Koninkrijk steunde de voorstellen, maar stond als niet-euroland tamelijk aan de zijlijn. De Franse president probeerde op zijn beurt vooral de *gouvernement économique* onder de aandacht te brengen. Gezien de onbeweeglijke standpunten van de grote lidstaten, leverden deze bezoeken naast het kenbaar maken van de Nederlandse inzet geen concrete resultaten op. Richting de slotfase van de onderhandelingen, tijdens het Poolse voorzitterschap, bezocht de staatsecretaris voor Europese Zaken zijn Poolse ambtsgenoot in Warschau. Daar vernam hij dat de afronding van het *sixpack* de hoogste prioriteit kreeg en dat de voorzitter probeerde Frankrijk te bewegen tot een compromis met het Europees Parlement.

#### *Bilaterale contacten op ambtelijk niveau*

Gedurende de onderhandelingen waren de contacten tussen de lidstaten intensief. In Brussel lag de frequentie van de vergaderingen hoog, zodat de onderhandelaars elkaar minstens twee keer per week zagen. Aangezien de Nederlandse en Luxemburgse onderhandelaars tijdens de vergaderingen naast elkaar zaten, konden de twee lidstaten hun interventies tijdens de vergaderingen goed op elkaar afstemmen. Het Benelux-standpunt is voornamelijk uitgedragen door middel van het e-mailverkeer in de aanloop naar de Raadswerkgroepen. Na de Raadsconclusies heeft Nederland de bijdragen gebruikt om de lidstaten erop te wijzen dat het Raadstandpunt niet houdbaar zou zijn, vanwege de positie van het EP. Verder bleven de ambtelijke contacten veelal beperkt tot de formele vergadermomenten. Op ambtelijk niveau is er naast het contact met Luxemburg en België, niet actief geprobeerd om buiten de werkgroepen om andere lidstaten op te zoeken. Ook de ambtelijke contacten vanuit Den Haag waren, tot aan het uitbrengen van het gezamenlijke *non-paper*, primair gericht op de onderlinge Benelux-afstemming, daarna werd intensieve afstemming minder noodzakelijk geacht.

#### *De ambassades: informatievoorziening en uitdragen standpunten*

Op 3 juni 2010 informeerde de directie Integratie Europa (DIE) van het ministerie van Buitenlandse Zaken de Nederlandse ambassades in de lidstaten middels het berichtenverkeer over de Nederlandse inzet voor de werkgroep Van Rompuy en het opgestelde *non-paper*. Voorafgaand aan Deauville kwamen er van de ambassade Berlijn berichten waarin de Duitse positie ten aanzien van het sanctiemechanisme voor Nederland in gunstige termen werd beschreven. De informatie uit Berlijn werd ontleend aan *briefings* en aan gesprekken met onder meer de directeur-generaal Europa van het Duitse ministerie van Financiën, de Duitse Sherpa en de EU-adviseur van de bondskanselier.<sup>45</sup> Op 22 september 2010 stuurde DIE, na afstemming met Financiën, een sondering naar de ambassades in Rome, Madrid, Parijs, Warschau, Praag, Berlijn, Londen en Dublin, met het verzoek om informatie over de nationale posities met betrekking tot 'de mogelijkheden voor het instellen van politieke en financiële sancties' in het SGP ter voorbereiding van een bijeenkomst van de werkgroep Van Rompuy op 27 september 2010.<sup>46</sup> De ambassade in Berlijn ontleende nog op dezelfde dag aan een gesprek met het Duitse ministerie van

<sup>45</sup> Berichtenverkeer, BLN-124/2010, 7 juni 2010; BLNC-131/10, 25 juni 2010.

<sup>46</sup> Berichtenverkeer, DIE-1025/10, 22 september 2010.

Financiën dat Duitsland aanstuurde op een verdragswijziging ten behoeve van de omgekeerde besluitvormingsprocedure.<sup>47</sup>

Op 15 oktober, enkele dagen voor Deauville, spraken de Benelux-ambassadeurs in Berlijn met de EU-adviseur van bondskanselier Merkel. De adviseur merkte op dat het gezien de Franse positie en de verwachte steun hiervoor van een groot aantal lidstaten het niet in het Duitse belang was om zich tijdens de Europese Raad van 28-29 oktober sterk te maken voor de automatisering van sancties middels de omgekeerde stemprocedure. Aangegeven werd dat Duitsland al van tevoren met Frankrijk wilde overleggen om een tussenweg te vinden en zo te voorkomen dat de Europese Raad verdeeld raakte over de kwestie. Duitsland wilde voorstellen om de omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsregel pas later in de sanctieprocedure toe te passen. De ambassade heeft deze informatie nog diezelfde dag via het berichtenverkeer naar de ministeries van Buitenlandse Zaken, Financiën, Algemene Zaken en Economische Zaken en enkele grote ambassades gestuurd.<sup>48</sup> Toch werd Nederland enkele dagen later, net als veel andere lidstaten, verrast door de *deal* van Deauville. De Frans-Duitse *deal* werkte op dat moment op volle toeren. De Duitse bondskanselier en de Franse president kwamen geregeld bij elkaar om te proberen tot een gezamenlijke lijn te komen. In deze context werd de ambassadeboodschap, wanneer al opgemerkt, mogelijk niet op waarde geschat. Bovendien is het niet aannemelijk dat een interventie van Nederlandse het compromis had kunnen afwenden.

#### 4.1.6 Analyse van de coalitie

Nederland had zijn standpunt al vroeg duidelijk gemaakt en sloot zich hiermee aan bij het Duitse standpunt. Finland volgde kort daarna en ook een niet-euroland gaf al voor het uitkomen van de tweede Commissiemededeeling aan te pleiten voor strengere toepassing van het sanctiemechanisme in het SGP. Later bleek ook dat twaalf andere lidstaten de Commissievoorstellen op het gebied van meer automatisme in meer of mindere mate steunden. Het leek erop dat Nederland kon rekenen op een grote groep van gelijkgezinde lidstaten, waarbij vooral de strenge lijn en actieve houding van Duitsland zwaar woog. Deauville maakte hier plotsklaps een einde aan doordat Duitsland het kamp van de gelijkgezinden verliet. Veel voorstanders van de Commissievoorstellen waren verontwaardigd over de Frans-Duitse *deal*, maar namen hierna toch een passieve houding aan. Deauville leek door de meeste lidstaten te worden beschouwd als een *fait accompli*. Nederland en Luxemburg legden zich er evenwel niet bij neer en probeerden in Benelux-verband de *deal* toch nog ter discussie te stellen.

#### *Benelux Politieke Samenwerking*

Tijdens een regulier Benelux-ontbijt voorafgaand aan een Europese Raad stelde premier Rutte voor om als Benelux gezamenlijk op te trekken. Net als Nederland had Luxemburg

<sup>47</sup> Berichtenverkeer, BLNC-177/2010, 22 september 2010.

<sup>48</sup> Berichtenverkeer, BLNC-191/2010, 15 oktober 2010. Dit onderwerp kwam pas in de laatste alinea van het bericht aan bod en werd niet vermeld in de samenvatting van het bericht; het bericht werd verder gedomineerd door de Duitse wens van een verdragswijziging ten behoeve van een permanent crisismechanisme.

zich geërgerd aan het Frans-Duitse onderonsje in Deauville en vreesde dat de intergouvernementele methode de boventoon zou gaan voeren. Ook Luxemburg was niet vergeten dat Frankrijk en Duitsland de begrotingsregels in 2004 hadden overtreden en daarmee de verzwakking van het SGP hadden ingeluid. Luxemburg pleitte dan ook voor een communautaire aanpak, waarbij de aansturing vanuit de Raad tot een minimum beperkt zou worden.<sup>49</sup> Mede door de intensieve contacten op ambtelijk niveau waren Nederland en Luxemburg goed op de hoogte van elkaars standpunten en lag samenwerking voor de hand. De positie van België was minder eenduidig. België volgde op 1 juli 2010 Spanje op als EU-voorzitter. Tijdens het voorzitterschap speelde België de rol van ‘*honest broker*’ en begon pas daarna explicietere standpunten in te nemen.<sup>50</sup> België was voorstander van de communautaire methode en zag de Frans-Duitse *deal* met lede ogen aan. De drie lidstaten schatten in dat de Benelux mogelijk een rol kon spelen in de driehoek Frankrijk/Duitsland, de Europese Commissie en Europese Raadsvoorzitter Van Rompuy.

Nederland heeft vervolgens aan België en Luxemburg tekstvoorstellen voor een *non-paper* voorgelegd. Luxemburg was het in principe eens met de inzet, maar plaatste enkele kanttekeningen bij de juridische haalbaarheid van het voorstel. Nederland zette hoog in en wilde de omgekeerde stemprocedure naar de mening van Luxemburg invoeren op plaatsen waar dit een verdragsaanpassing zou vergen, iets waar niemand op zat te wachten. De vroege signalering van de mogelijke juridische consequenties spoorde Nederland en Luxemburg aan om de zaak voor te leggen aan de juridische dienst van de Raad. Deze reageerde terughoudend en leek niet bereid met een schriftelijk advies te komen. België had in eerste instantie aarzelingen bij het *non-paper*. Gezien de hoge staatsschuld van België zou het voorstel mogelijk ook België raken. Tegelijk vond België strengere regelgeving noodzakelijk. Het kon na enige interne discussie het *non-paper* steunen. Nadat de Benelux-landen overeenstemming hadden bereikt over de tekst, werd het voorstel rondgestuurd aan de andere lidstaten en het EP.

Mede dankzij het Benelux-stempel hebben de overige lidstaten goed kennis genomen van de inhoud. De ambtelijke afstemming tussen de drie landen werd vanaf dit moment intensiever. Nederland was in 2011 voorzitter van de Benelux en daarmee in principe de woordvoerder. De financiële raden (functionarissen bij de permanente vertegenwoordigingen in Brussel) spraken onderling af wie, wanneer en langs welke lijn zou interveniëren tijdens de raadswerkgroepen. Luxemburg intervenieerde actief, terwijl België zich meer op de vlakte hield. Nadat het standpunt helder geformuleerd was in het *non-paper* was de tactiek van de Benelux vooral gericht op herhaling. Door de kwestie consequent aan de orde te stellen, hoopte de Benelux genoeg steun te verwerven om de *deal* van Deauville onder druk te zetten. Het is echter niet gelukt om de andere lidstaten echt aan boord te krijgen. Naarmate de onderhandelingen vorderde, werd wel duidelijk dat een aanzienlijk aantal lidstaten het Benelux-standpunt inhoudelijk deelde. Ook Duitsland, dat zich gebonden wist aan de deal van Deauville, liet op ambtelijk niveau informeel weten met het Benelux-standpunt te sympathiseren.

---

<sup>49</sup> Berichtenverkeer, 11/LUX/2011, 9 februari 2011. Zie ook: 53/LUX/2011, 29 september 2011.

<sup>50</sup> Berichtenverkeer, BRU-PPC-75-11, 14 oktober 2011; BRU-CdP/03, 2 februari 2011.



#### 4.1.7 Invloed op de besluitvorming

De Nederlandse inzet was er in eerste instantie op gericht om een verscherpt sanctiemechanisme opgenomen te krijgen in de uitkomsten van de werkgroep Van Rompuy en het Commissietraject. Nederland beschikte in beide trajecten over goed geplaatste contacten, maar het is moeilijk te zeggen in hoeverre dit de Nederlandse invloedpositie heeft verstevigd. Feit is wel dat de Nederlandse wensen hun weerslag vonden in het tussenrapport van de werkgroep Van Rompuy en in de Commissievoorstellen van eind september 2010. Gunstig was ook dat de Finse Eurocommissaris Rehn, verantwoordelijk voor het Commissietraject, de Nederlandse lijn deelde.

Na Deauville heeft Nederland een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van een gezamenlijk Benelux-standpunt. Luxemburg had al eerder aangegeven hiervoor open te staan. Nederland was de initiator en opsteller van het *non-paper* en heeft als Benelux-voorzitter de meeste interventies gepleegd. De Benelux is er in geslaagd om de kwestie rond de omgekeerde stemprocedure op de agenda te houden en de verdeeldheid binnen de Raad, ondanks de passieve houding van veel lidstaten, onder de aandacht te brengen. Dit was echter niet genoeg om de Fransen te doen zwichten. De consensus bij de meeste lidstaten bleef dat de afspraak gemaakt in Deauville bepalend was voor de onderhandelingsinzet van de Raad in de onderhandelingen met het EP. Tijdens de onderhandelingen met het EP werd echter steeds duidelijker dat een akkoord niet mogelijk zou zijn zonder dat de Raad op dit punt zou bewegen. Het Poolse voorzitterschap begon hier, wellicht mede door de aanwezige steun binnen de Raad voor een tegemoetkoming richting het EP, steeds meer op aan te sturen. De voorstanders voor een uitbreiding van de omgekeerde stemprocedure waren op dit moment de Commissie, een meerderheid in het EP, de ECB en de Benelux, stilzwijgend gesteund door circa tien lidstaten. De Franse positie was ook gezien de tijdsdruk om tot een compromis te komen na de zomer niet meer houdbaar, waardoor de Fransen uiteindelijk zwichtten voor een compromis met het EP. In hoeverre de vasthoudendheid van de Benelux hierbij een rol heeft gespeeld is moeilijk te zeggen.

#### 4.1.8 Belang van bilaterale betrekkingen

De bilaterale betrekkingen speelde in dit dossier een bescheiden rol. De informatie van de ambassades is behulpzaam geweest bij het inkleuren van het krachtenveld. Nederland beschikte over een genuanceerd beeld van de verschillende standpunten. Hiernaast hebben de bilaterale betrekkingen bijgedragen aan de totstandkoming van de Benelux-samenwerking. Deze was tamelijk opmerkelijk aangezien de drie lidstaten op financieel-economisch terrein niet vaak gelijkgezind zijn. De intensieve bilaterale contacten hebben er aan bijgedragen dat de landen al vroeg op de hoogte waren van de gedeelde lijn en zichzelf effectief konden organiseren. Tijdens het kennismakingsbezoek van de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken in het najaar van 2010 aan Luxemburg werd de mogelijkheid van samenwerking afgetast. De geïnstitutionaliseerde Benelux-bijeenkomsten voorafgaand aan de Europese Raad hebben uiteindelijk tot een concreet initiatief geleid. Toch bleef de actieve samenwerking beperkt tot de Benelux en heeft de relatie met Duitsland niet kunnen voorkomen dat ook Nederland verast werd door Deauville. Dit roept twee vragen op:

- Had een betere benutting van de bilaterale contacten met Duitsland, de verassing rond Deauville kunnen voorkomen?
- Had Nederland met een uitgebreider bilateraal offensief, meer lidstaten expliciet kunnen laten aansluiten bij de Benelux-coalitie?

Ten aanzien van de eerste vraag geldt dat de contacten tussen het ministerie van Financiën en het Duitse collega-departement intensief waren. De Duitse minister van Financiën Schäuble was tot op het laatste moment uitgesproken voorstander van meer automatisme in de procedure en alles duidde erop dat Nederland kon rekenen op Duitse steun. Het was echter het Kanzleramt dat het onderwerp als *Chefsache* naar zich toe trok en besloot tot de uitruil met Frankrijk. Het is waarschijnlijk dat ook het Duitse ministerie van Financiën pas laat van de uitruil op de hoogte was, waardoor het Nederlandse ministerie van Financiën van die kant geen verontrustende signalen ontving. De contacten tussen het Nederlandse ministerie van Financiën en het Kanzleramt waren minder vanzelfsprekend. Het Kanzleramt werd afgedekt door het ministerie van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en de ambassade in Berlijn. Het regelmatige overleg van de drie Benelux-ambassadeurs met de Europa-adviseur van de bondskanselier voorafgaand aan de Europese Raden gaf Nederland inzicht in de standpuntontwikkeling van het Kanzleramt en was daarmee een belangrijk bilateraal instrument. Uit het verslag van dit overleg voorafgaand aan Deauville valt op te maken dat Nederland wel degelijk op de hoogte had kunnen zijn van een ophanden zijnd compromis en zelfs van de inhoudelijke contouren daarvan. De informatievoorziening door de ambassade was op orde, maar het signaal heeft kennelijk geen alarmbellen doen rinkelen. Tegelijk is het niet aannemelijk dat Nederland op dat moment Duitsland van een dergelijk compromis had kunnen weerhouden.

Wat betreft de tweede vraag is het twijfelachtig of een bredere coalitie dan de Benelux het Frans-Duitse compromis wel had kunnen openbreken. Veel lidstaten hadden in dit stadium immers al een duidelijk standpunt ingenomen. De Benelux-tactiek richtte zich op herhaling van de boodschap. Het standpunt, de wenselijkheid en de juridische haalbaarheid ervan werden bij elke gelegenheid aan de orde gesteld, op ambtelijk niveau bij de Raadswerkgroepen en op politiek niveau bij de Ecofin-Raad, de eurogroep en de Europese Raad. Dit speelde zich echter vooral af binnen de Brusselse gremia. Er is, voor zover bekend, in deze fase weinig gebruik gemaakt van bilaterale instrumenten.

### *Europees Parlement*

Het bleek al snel dat een krappe meerderheid in het EP het Nederlandse standpunt deelde en zelfs nog veel verder wilde gaan, wat het EP voor Nederland tot een belangrijke bondgenoot maakte. De Benelux heeft het *non-paper* ook onder leden van het EP verspreid. Bovendien hebben de premier en de staatssecretaris voor Europese Zaken het EP bezocht. Op 31 januari en 1 februari 2011 bracht de staatssecretaris een bezoek aan het EP, waar hij met nagenoeg alle Nederlandse leden sprak, alsook met de fractievoorzitters van de EVP- en de ALDE-fractie.<sup>51</sup> De aanscherping van het SGP kwam tijdens zijn bezoek echter slechts zijdelings aan de orde. Op 23 juni, een aantal dagen voordat het EP het

---

<sup>51</sup> Berichtenverkeer, BRE/EP-03022011/CL, 3 februari 2011

onderhandelingsmandaat zou vastleggen, bezocht premier Rutte het parlement, waar hij sprak met EP-voorzitter Buzek, inkomend voorzitter Schultz en de Nederlandse leden van het EP. Het *sixpack* vormde met de uitgaande en inkomende voorzitters het belangrijkste gespreksonderwerp, waarbij vooral de verdeeldheid binnen het EP aan de orde kwam. Zes Nederlandse EP-leden stemden tegen de Europese partijlijn in voor het *sixpack* gestemd en steunden daarmee de nationale lijn. Het is moeilijk te zeggen welke rol de lobby vanuit Den Haag en de PVEU hierin heeft gespeeld.

Door de technische aard van het *sixpack* bestond er in eerste instantie bij de rapporteur van het EP, de Nederlandse Corien Wortmann-Kool, behoefte aan informatie en expertise om het pakket te kunnen beoordelen en met amendementsvoorstellen te kunnen komen. Vanuit Nederland liep de informatievoorziening aan de rapporteur voornamelijk via de Nederlandse Bank en Nederlandse stafleden van de ECB. Het ministerie van Financiën speelde in deze vroege fase geen rol. Na de publicatie van de Commissievoorstellen eind september 2010 heeft Financiën mevrouw Wortmann wel op ambtelijk niveau bezocht. Tijdens deze bezoeken zijn de artikelen structureel doorgenomen, standpunten uitgewisseld en compromisteksten bedacht die ook voor Nederland acceptabel zouden zijn. Nederland pleitte minimaal voor een handhaving van de Commissievoorstellen, maar twijfelde aan de juridische en politieke haalbaarheid van de nog veel hogere inzet van het EP.

Gedurende de onderhandelingen met het EP bleek de stemprocedure een heikele onderhandelingskwestie. Op het moment dat Nederland instemde met de Raadsconclusies, was het waarschijnlijk dat de uitkomst door een tegemoetkoming aan de eisen van het EP alsnog in een voor Nederland gunstige richting zou opschuiven. Dit scenario werd de Benelux in de Raad ook voorgehouden door het voorzitterschap, in een poging de Benelux-landen hun verzet te laten staken. De Benelux heeft de kwestie, ook na het aannemen van de Raadsconclusies, op tafel gehouden door te schermen met de positie van het EP, om zo de lidstaten ertoe te bewegen het EP op dit punt tegemoet te komen. De minister van Financiën heeft gedurende de onderhandelingen enkele malen contact gehad met de Nederlandse rapporteur om de voortgang te bespreken. Nadat de Raadsconclusies waren aangenomen zijn de contacten tussen het ministerie van Financiën en het EP ook op ambtelijk niveau geïntensiveerd. Er was volgens betrokkenen geen sprake van een rolverdeling, eerder van een intensieve onderlinge informatie-uitwisseling.

## **4.2 Asymmetrie binnen de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure**

### **4.2.1 Kwestie**

In haar mededeling van 12 mei 2010 stelde de Commissie vast dat het Europese macro-economische beleid structureel herzien moest worden, zodat buitensporige onevenwichtigheden tussen de lidstaten voorkomen konden worden, door middel van een beter toezichtmechanisme, *peer review*, beleidscoördinatie en *follow up*. Een 'scorebord' moest een verbeterd toezicht mogelijk maken. In de Commissievoorstellen van 29 september 2010 werd het scorebord omschreven als een set van interne en externe indicatoren, waaraan vaste grenswaarden werden gekoppeld die dienden als een signalering van mogelijke onevenwichtigheden. De indicatoren werden niet mechanisch toegepast, maar geïnterpreteerd met behulp van economische expertise en landenkennis om zo tot een

weloverwogen oordeel te komen. Bij het opstellen van landenspecifieke aanbevelingen zou de Commissie rekening houden met de ernst van de onevenwichtigheid en het risico van een eventueel *spillover*-effect naar andere lidstaten.<sup>52</sup> Bij overschrijding van de vastgestelde drempelwaarden ging er als het ware een lampje branden en kon de Commissie onevenwichtigheden constateren. Vanaf dat moment zou de correctieve arm van de procedure bij excessieve onevenwichtigheden in werking kunnen treden; de Commissie kon aanbevelingen doen, waarbij het mogelijk was om een boete op te leggen in het geval de betreffende lidstaat de aanbevelingen niet voldoende opvolgde.

Over het algemeen onderschreven de lidstaten het idee dat macro-economische onevenwichtigheden een probleem vormden voor de economische stabiliteit van de eurozone en van de EU-27. Het idee van een preventieve aanpak door middel van een scorebord werd dan ook breed gesteund. Het debat ontspon zich rondom de vraag in hoeverre de procedure zich ook zou moeten richten op lidstaten die wel concurrerend waren, zoals Duitsland en Nederland. Bij een zogenaamd asymmetrisch scorebord zou er alleen een lampje gaan branden bij een eenzijdige grenswaarde, bijvoorbeeld bij een te groot tekort op de lopende rekening. Bij een puur symmetrische benadering zouden positieve en negatieve waarden even zwaar wegen en dezelfde gevolgen hebben. Er zou dan ook een lampje gaan branden bij bijvoorbeeld een te groot overschot op de lopende rekening of bij een reële effectieve wisselkoersdaling. Daarnaast waren er tussenvarianten denkbaar, waarbij er wel negatieve en positieve grenswaarden werden vastgesteld, maar deze qua reikwijdte uiteenliepen.

#### 4.2.2 Krachtenveld

Naast het gedeeld belang van de lidstaten in een duurzame stabilisering van de Europese economie, waren de overschotlanden niet gebaat bij een symmetrische benadering waarbij zij gedwongen konden worden hervormingen door te voeren die hun relatieve concurrentievermogen konden aantasten. In 2010 hadden binnen de eurozone alleen Duitsland, Oostenrijk, Luxemburg, Finland en Nederland een overschot op hun lopende rekening (buiten de eurozone kwamen daar nog Denemarken en Zweden bij).<sup>53</sup> Het aantal potentiële voorstanders van de asymmetrische benadering was hiermee bij voorbaat al beperkt. Aan de andere kant van het spectrum stonden vooral de crisistanden, waarbij veel, zo niet alle lampjes van het scorebord direct zouden gaan branden. Dit betrof vooral Griekenland, Portugal, Ierland, Cyprus en in mindere mate Italië en Spanje.

Het daadwerkelijke krachtenveld bleek veel beperkter doordat nagenoeg alle lidstaten zich op de vlakte hielden. Duitsland en Spanje waren het meest vocaal in het propageren van de twee tegenovergestelde posities. Verder hebben naast Nederland drie van de lidstaten met een overschot op de lopende rekening zich actief uitgesproken tegen symmetrie. Drie zuidelijke lidstaten pleitten actief voor een symmetrische benadering. De rest schaarde zich grotendeels achter de Commissie. De Commissie zette in op een symmetrische benadering van het scorebord, maar stond al van meet af aan onder aanzien-

---

<sup>52</sup> European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council amending Regulation (EC) NO 1466/97 (...)*, COM(2010) 526 final, Brussels, 29 September 2010.

<sup>53</sup> Eurostat, *Macroeconomic Imbalances Procedure Scoreboard: Headline Indicators*, 1 November 2012, p. 3.

lijke druk van Duitsland. Door het Duitse verzet werd er getwijfeld aan de politieke haalbaarheid van een symmetrische benadering. Ook de ECB gaf al vanaf het begin aan hier geen voorstander van te zijn. Het EP, dat formeel geen zeggenschap had in deze kwestie, probeerde de zaak toch naar zich toe te trekken door het *sixpack* als één pakket te behandelen. Het EP pleitte voor een juridische inbedding van het scorebord, met een rol voor het EP bij het bepalen van de indicatoren, een uitbreiding van de indicatoren en voor een symmetrische benadering.

Nederland bevond zich met Duitsland in een stevig kamp, waarbij Duitsland de leiding nam. Duitsland verzette zich fel tegen symmetrie, omdat deze benadering haaks stond op de fundamenten van de Duitse crisisaanpak; in ruil voor Duitse financiële steun zouden de zuidelijke lidstaten moeten hervormen om zo hun economieën concurrerender te maken en hun schulden af te bouwen. De toegenomen concurrentie zou er op den duur voor zorgen dat de Duitse overschotten vanzelf werden teruggedrongen. Dit was de argumentatie die de bondskanselier gebruikte om de Duitse bevolking te overtuigen van de noodzaak van financiële steun. Dat Duitsland hervormingen opgelegd zou kunnen krijgen die het Duitse concurrentievermogen zouden schaden, was in dat verband moeilijk te verantwoorden. Hierbij kwam nog dat een symmetrische benadering, waarmee Duitsland in feite gedwongen werd zichzelf minder concurrerend te maken, de Duitse belangen direct raakte. Een ruime meerderheid van de Raad, de Commissie en een meerderheid van het EP bevond zich evenwel aan de andere kant van het spectrum.

#### 4.2.3 Verloop van de onderhandelingen

De lidstaten werden het in eerste instantie vrij gemakkelijk eens over de lijst met indicatoren. Er werden er negen geselecteerd op basis van statistische analyses van de Commissie, waarbij de meeste grenswaarden geen discussie leken op te leveren. De aard van de meeste indicatoren impliceerde automatisch een eenzijdige grenswaarde, positief dan wel negatief.<sup>54</sup> Zo zou de drempelwaarde van de private schuld op 160 procent van het bruto binnenlands product (BBP) komen te liggen. Hier speelde de symmetrievraag geen rol. Wat betreft de (a)symmetrie was vooral de indicator van het saldo van de lopende rekening van belang. Hierover werden de lidstaten het dan ook niet eens.<sup>55</sup> Zodra in de zomer van 2010 duidelijk werd dat de Commissie aanstuurde op grenswaarden voor het saldo van de lopende rekening van -4 en +4 procent gaf Duitsland te kennen onmogelijk akkoord te kunnen gaan met een symmetrische benadering. Wat Duitsland betrof moesten lidstaten met een overschot worden uitgesloten van sancties of er moest op een andere manier een oplossing worden gevonden waarbij Duitsland buiten schot bleef. Nederland schaarde zich achter Duitsland en zette zich ervoor in om de conceptverordening te veranderen zodat asymmetrie werd aangebracht, het liefst al in de preventieve fase door de

---

<sup>54</sup> Op dit moment zijn de geselecteerde indicatoren: Onevenwichtigheden op de lopende rekening, netto internationale investeringspositie, daling in exportmarktaandeel, stijging in arbeidskosten per eenheid product, verandering in reële effectieve wisselkoers, schuld van de private sector, overheidsschuld, private krediet-groei en stijging in huizenprijzen.

<sup>55</sup> Brief van de minister van Financiën, *Raad voor Economische en Financiële Zaken*, TK 21 501-07, nr. 792, 11 april 2011.

positieve grenswaarde op te schroeven.<sup>56</sup> Het Nederlandse overschot bedroeg in 2010 vijf procent, wat betekende dat met de voorgestelde grenswaarde er al een lampje zou gaan branden. Het Duitse overschot bedroeg in datzelfde jaar 5,9 procent.<sup>57</sup> Nederland en Duitsland beargumenteerden dat vooral lidstaten met een tekort kwetsbaar waren, omdat een lage waarde een plotseling verlies in vertrouwen kon aanwakkeren, met alle gevolgen van dien. Bovendien worden landen met een slechte concurrentiepositie doorgaans gekenmerkt door een tekort op de lopende rekening.<sup>58</sup>

Het EP probeerde een voet tussen de deur te krijgen door via een ‘gedelegeerde handeling’ haar medezeggenschap vast te leggen over de selectie van indicatoren en de grenswaarden. De Raad hield voet bij stuk en gaf de verantwoordelijkheid voor het scorebord niet uit handen. Het EP zou slechts geraadpleegd worden. De Raad was het er uiteindelijk over eens dat het scorebord niet zou worden opgenomen in de verordening, met als reden dan verzekerd te zijn van een flexibele toepassing en een gemakkelijke aanpassing van de indicatoren. De Commissievoorstellen en het rapport van de werkgroep Van Rompuy behandelde de macro-economische onevenwichtigheden in vrij algemene termen. Doordat de grenswaarden niet in de verordening terecht zouden komen, kon de symmetrievraag op de lange baan worden geschoven.

Tijdens de Ecofin-Raad van 15 maart 2011 werd er over de formulering van de conceptverordening macro-economische onevenwichtigheden gesproken. Dit ging vooraf aan de Europese Raad waarin de ‘*General Approach*’ werd vastgesteld, waarmee de Raad de onderhandelingen met het EP in ging. Ook al werd het scorebord zelf niet opgenomen in de verordening, er werd wel aan gerefereerd. Hoe dit gebeurde was van belang, omdat hier het doel van het scorebord werd beschreven, wat vervolgens richting gaf aan de onderhandelingen. Duitsland en Nederland bepleitten dan ook al in het ambtelijke voortraject dat er een passage werd opgenomen waarin stond dat de scorebordindicatoren gericht moesten zijn op het bevorderen van de concurrentiekracht. Een tegenstander van asymmetrie probeerde de passage af te zwakken door hier aan toe te voegen dat er gestreefd zou worden naar gebalanceerde groei. Duitsland, gesteund door Nederland, verzette zich met succes tegen deze aanvulling.<sup>59</sup> De twee lidstaten refereerden gedurende de onderhandelingen geregeld aan het vastgelegde uitgangspunt dat de procedure er op gericht zou moeten zijn de concurrentiepositie van de lidstaten te verbeteren.

Tijdens de informele Ecofin-Raad van 8 en 9 april 2011 werd het scorebord opnieuw aan de orde gesteld, waarbij de Nederlandse minister van Financiën een asymmetrische benadering propageerde. Drie lidstaten verzetten zich in de maanden hierna in de Raadswerkgroep nog fel door aan te geven dat symmetrie voor hen een *red line* was, terwijl één voormalige tegenstander met aanzienlijk stemgewicht zich meer flexibel opstelde. Het voorzitterschap schoof het punt door, omdat de uitwerking van het scorebord

---

<sup>56</sup> Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Fiche: Voorstel voor een formele procedure om schadelijke macro-economische onevenwichtigheden binnen de EU en het eurogebied tegen te gaan*, reactie op Commissiedocument van 29 september, TK 22 112, nr. 1068, Den Haag, 19 oktober 2010.

<sup>57</sup> Eurostat, *Macroeconomic Imbalances Procedure Scoreboard: Headline Indicators*, 1 November 2012, p. 3.

<sup>58</sup> Ministerie van Financiën, *Covernotitie Eurogroep en Informele Ecofin 8 en 9 april 2011 te Boedapest*, memorandum directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (geen kenmerk), 6 april 2011.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

buiten het *sixpack* viel en daardoor geen prioriteit had.<sup>60</sup> Nadat het EP en de Raad overeenstemming hadden bereikt over het *sixpack* kon de Raad zich gaan buigen over de *Code of Conduct* en de invulling van het scorebord. Tijdens de bijeenkomst van de Eurogroep op 16 september 2011, voorafgaand aan de Ecofin-Raad van 17 september, pleitten de Nederlandse minister van Financiën en zijn Duitse ambtsgenoot opnieuw voor asymmetrie, waarop de Europese Commissie toezegde dat een land niet vanwege zijn sterke exportsector of sterke concurrentiepositie in de procedure terecht zou komen.<sup>61</sup>

Begin november 2011 stonden de grenswaarden van het saldo van de lopende rekening nog steeds ter discussie. De Commissie kwam uiteindelijk met een compromisvoorstel waarbij de ondergrens op -4 procent en de bovengrens op +6 procent werd vastgesteld. Een aantal lidstaten stribbelde nog tegen en schermde met het standpunt van het EP, dat ook voor symmetrie pleitte. Tijdens de bijeenkomst van de eurogroep en de Ecofin-Raad van 7 en 8 november 2011 klonk er nog steeds verzet, maar nam de Commissie het voorstel toch over. Bovendien verklaarde de Commissie dat lidstaten op basis van hun overschot op de lopende rekening wellicht onder de preventieve arm van de onevenwichtigheidsprocedure geconfronteerd konden worden met reguliere aanbevelingen, maar nooit met daadwerkelijke sancties.<sup>62</sup>

#### 4.2.4 Onderhandelingsresultaat

Nederland zag de invoering van een macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) in een beleidsveld waar tot dan toe relatief weinig aandacht voor was als een winstpunt.<sup>63</sup> De uitkomsten van de onderhandelingen rond het symmetrievraagstuk waren grotendeels in lijn met de Nederlandse inzet.

- Conform de Nederlandse wens werd in de verordening opgenomen dat de keuze van de indicatoren en drempelwaarden moest bijdragen aan het bevorderen van het concurrentievermogen binnen de Unie.
- Nederland wilde dat de asymmetrie al in de preventieve fase werd toegepast bij de grenswaarden. Er is wel een positieve grenswaarde van 6 procent vastgelegd bij de indicator saldo lopende rekening, maar deze bevond zich buiten het bereik van de Nederlandse overschotten en was hoger dan de vier procent bij een negatieve grenswaarde.
- Mocht Nederland hier toch overheen gaan, dan had de Commissie toegezegd dat overschotten in geen geval zouden leiden tot sancties.

Het vaststellen van een positieve grenswaarde laat zien dat de uitslag een compromis betreft. Nederland had liever helemaal geen positieve grenswaarde gezien. In de praktijk leidt dit ertoe dat de Commissie in haar jaarlijkse analyses ook aandacht besteedt aan het

<sup>60</sup> Berichtenverkeer, BRE/FIN/GS/120511, 13 mei 2011.

<sup>61</sup> Ministerie van Financiën, *Verslag van de Eurogroep en de Informele Ecofin Raad van 16-17 september 2011 te Wroclaw, Polen*, 23 september, 2011, p. 3.

<sup>62</sup> Ministerie van Financiën, *Toezending verslag van de Eurogroep en Ecofin Raad van 7 en 8 november 2011 te Brussel*, brief aan Ministerie van Buitenlandse Zaken directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, BFB 2011 2514 M, 10 november 2011.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

terugdringen van overschotten op de lopende rekening. Omdat de Commissie echter nooit over zal gaan op de correctieve arm op basis van een overschot op de lopende rekening is dit echter niet schadelijk.

#### 4.2.5 Analyse van de coalitie

Duitsland gaf al van meet af aan nooit te kunnen instemmen met de symmetrische benadering. Het werd al snel duidelijk dat de Commissie op zoek was naar een compromis om Duitsland op dit punt te accommoderen. Nederland kon er redelijkerwijs vanuit gaan dat Duitsland zou volharden in deze kwestie. De twee lidstaten vormde een losse coalitie; Nederland heeft Duitsland consistent gesteund en meerdere malen actief geïntervenieerd, maar heeft niet de kar getrokken. Het Nederlandse standpunt is wel op ambtelijk en politiek niveau actief uitgedragen.

#### 4.2.6 Bilaterale inzet

In tegenstelling tot het vraagstuk van meer automatisme binnen de procedure van het SGP kwam de symmetrie van de macro-economische onevenwichtigheden-procedure (MEOP) tijdens bilaterale bezoeken nauwelijks aan de orde. Tijdens een bezoek van de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken aan het Kanzleramt en het Duitse ministerie van Economische Zaken begin september 2010 uitten de Duitsers wel hun zorg over de mogelijkheid van symmetrie, maar werd niet gesproken over een gezamenlijke benadering om dit te voorkomen.<sup>64</sup> Verder is het, voor zover kon worden nagegaan, tijdens de bezoeken van bewindslieden niet ter sprake gekomen. De bezoeken werden eerder benut om een meer algemene politieke boodschap uit te dragen. Ook de ambassades zijn op deze kwestie nauwelijks ingezet. In de sondering naar de ambassades in de grotere EU-lidstaten van 22 september 2010 werd de symmetriekwestie wel vermeld, maar werd er niet expliciet naar geïnformeerd. Uit Berlijn kwamen gedurende de onderhandelingen meerdere berichten dat Duitsland sterk hechtte aan asymmetrie. Er blijkt noch uit de berichten, noch uit de verslagen van bezoeken dat de bilaterale instrumenten hebben geleid tot onderlinge coördinatie of aanvullende informatievoorziening op dit punt.

Dat neemt niet weg dat er wel intensief contact is geweest tussen Duitsland en Nederland. De politieke betrokkenheid van de ministers van Financiën Schäuble en De Jager was groot. De twee ministers zagen elkaar door de frequente EU-vergaderingen geregeld en hadden beide duidelijke opvattingen over dit onderwerp. Ook op ambtelijk niveau werd er veelvuldig gecommuniceerd tussen de hoofdsteden. Er was geen sprake van een uitgesproken rolverdeling, maar de twee landen verzekerden elkaar wel het punt niet te laten vallen en actief te blijven interveniëren in de vergaderingen.

Hierbuiten is de bilaterale inzet beperkt gebleven. De Duits-Nederlandse inzet werd nog passief gesteund door twee andere lidstaten, maar dit ging, naast de reguliere contacten om, niet gepaard met intensieve bilaterale afstemming. De discussie over de MEOP tussen de lidstaten in de LIME-werkgroep (Working Group on the Methodology to assess Lisbon related structural reforms) werd in eerste instantie nog gevoerd op de technische inhoud,

---

<sup>64</sup> Berichtenverkeer, BLNC-0168/10, 10 september 2010.



maar deze kreeg al snel een politieke lading. Daardoor was er minder ruimte voor het uitwisselen van inhoudelijke argumenten. De Noord-Zuid tegenstelling was in dit dossier nogal scherp aanwezig, wat de dialoog tussen noordelijke en zuidelijke lidstaten bemoeilijkte. Voor zover bekend is er buiten de vergadertafel om dan ook geen sprake geweest van wederzijdse beïnvloedingspogingen tussen de twee kampen.

## 5 Analyse

### 5.1 Waarop waren de coalities gebaseerd?

Bij de kwestie van meer automatisme in de preventieve arm van het SGP was er in eerste instantie een vrij brede coalitie van lidstaten met een relatief goede kredietwaardigheid. Deze coalitie was gebaseerd op gelijkgezindheid, maar heeft geen vaste vorm gekregen. Op dat moment vond er tussen de gelijkgezinde lidstaten nog geen discussie plaats over de technische invulling van de omgekeerde stemprocedure. Er was eerder sprake van een globale consensus bij een groep lidstaten dat een zekere mate van automatisme binnen het SGP wenselijk was. Met name Duitsland was daarbij voor Nederland een belangrijke bondgenoot. De Frans-Duitse *deal* van Deauville veranderde het krachtenveld. Ten eerste omdat Duitsland door het compromis met Frankrijk als belangrijkste bondgenoot voor de omgekeerde besluitvormingsprocedure wegviel en ten tweede omdat de meeste andere lidstaten de kwestie daarmee als afgehamerd leken te beschouwen. Meerdere voor- en tegenstanders van meer automatisme beschouwden het Frans-Duitse compromis als een politiek voldongen feit.

Hierna richtte Nederland zich op de Benelux-coalitie om toch nog een poging te doen de *deal* open te breken ten gunste van meer automatisme. De keuze voor de Benelux kwam grotendeels voort uit de gebleken gelijkgezindheid met Luxemburg op deze kwestie en kreeg vorm dankzij de geïnstitutionaliseerde vooroverleggen tussen de premiers van de drie landen. Hoewel België inhoudelijk minder uitgesproken voorstander van automatisme in de procedure was, deelde het land de voorkeur voor een meer communautaire (en minder intergouvernementele) dynamiek binnen het SGP en deelden de Benelux-landen een zekere weerstand tegen het onderonsje van de grote lidstaten.

Bij de kwestie van asymmetrie binnen de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) was de coalitie met Duitsland gebaseerd op gelijkgezindheid en gezamenlijke belangen. Het betrof namelijk lidstaten met een overschot op de lopende rekening. De gedeelde belangen waren dusdanig dat de twee lidstaten elkaar niet hoefden te overtuigen van details. Ook hier was er geen sprake van sterke afstemming, al hebben Nederland en Duitsland elkaar laten weten dit punt niet te zullen laten vallen. Ook enkele andere lidstaten met een internationaal concurrerende economie hebben Duitsland op dit punt gesteund.

### 5.2 Welke rol speelden de coalities?

De coalitie van voorstanders van meer automatisme binnen het SGP was een nogal losse coalitie. De lidstaten hebben geen gezamenlijke actie ondernomen. Dit was anders bij de samenwerking tussen de Benelux-landen. De drie landen hebben een gezamenlijk *non-paper* opgesteld waarin werd gepleit voor meer automatisme. Daarmee wilde de Benelux de kwestie op de agenda houden nadat dit voor de meeste lidstaten een voldongen feit was. Ook heeft de Benelux bij elke Raadsvergadering aandacht voor de kwestie gevraagd.

Ook bij de kwestie van asymmetrie binnen de MEOP was er sprake van een losse coalitie met Duitsland, waarbij er geen sprake was van afgestemd optreden, maar wel van gelijklopende argumenten. Duitsland trok de kar, omdat het voor deze lidstaat onacceptabel was als het zou moeten boeten voor een te concurrerende economie. Nederland heeft, samen met enkele andere lidstaten, Duitsland hierin gesteund.

### 5.3 Hebben de coalities Nederland meer invloed gegeven?

Het opzoeken van de samenwerking met Benelux-partners heeft erin geresulteerd dat de drie partijen met een zekere mate van gelijkgezindheid tot overeenstemming kwamen over de technische invulling van het voorstel. België had enige aarzeling inzake de Nederlands-Luxemburgse lijn, maar besloot zich toch bij het standpunt aan te sluiten. Nederland heeft hier het voortouw genomen door met tekstvoorstellen te komen voor een *non-paper*. Nederland bekleedde op dat moment het Benelux-voorzitterschap en beschikte bovendien over meer personele capaciteit dan Luxemburg. Daarmee lag het voor de hand dat Nederland het voorstel verzorgde en namens de Benelux intervenieerde. Dit stelde Nederland in staat het Benelux-initiatief in hoge mate te sturen. Luxemburg maakte nog enkele juridische voorbehouden, maar het is gelukt om de twee partners achter het voorstel te krijgen. Vooral wat betreft België heeft de coalitievorming eraan bijgedragen dat deze lidstaat zijn standpunt in een voor Nederland gunstige richting heeft aangepast.

De Benelux-coalitie is gebruikt om meer gewicht in de schaal te leggen. Door met een uitgewerkt voorstel te komen heeft de Benelux een inhoudelijke bijdrage kunnen leveren aan de discussie. Het voorstel zette het standpunt uiteen en vroeg om een uitspraak over de juridische mogelijkheid van de omgekeerde stemprocedure. Het standpunt is vervolgens consequent uitgelegd en herhaald. Het feit dat dit uit naam van de Benelux gebeurde, heeft eraan bijgedragen dat de kwestie lang op de agenda is gebleven, terwijl het voorzitterschap de kwestie wilde parkeren tot de onderhandelingen met het EP zouden starten. De Benelux had echter onvoldoende steun om het gewenste resultaat al in de Raadsfase te bereiken. Het is de Benelux niet gelukt om genoeg andere lidstaten te mobiliseren om het voorstel actief te steunen.

Uiteindelijk is Frankrijk door druk van het Europees Parlement door de knieën gegaan en heeft ingestemd met een compromis, dat qua automatisme echter niet zo ver ging als het Commissievoorstel. Dit resultaat is overwegend op het conto van het EP te schrijven. Het is moeilijk aan te tonen welke rol het Benelux-optreden, zowel tijdens de Raadsfase als tijdens de onderhandelingen met het EP, hierbij heeft gespeeld. Het voorzitterschap heeft lange tijd vastgehouden aan de Raadsconclusies, maar heeft er uiteindelijk op aangestuurd om het EP op dit punt tegemoet te komen. Een duidelijker resultaat van de Benelux is dat een herenakkoord werd opgenomen in de verordening, dat stelde dat de Raad een aanbeveling van de Commissie in principe overnam en anders in het openbaar een toelichting moest geven op het niet overnemen ervan.

Bij de kwestie asymmetrie binnen de MEOP bood de gelijkgezindheid met Duitsland Nederland de mogelijkheid om zich samen met Duitsland actief op te stellen, zonder voorop te hoeven lopen. Nederland heeft niet geprobeerd om andere partijen van het eigen standpunt te overtuigen, maar heeft Duitsland gesteund in het verzet tegen een symmetrische benadering. De Commissie hield al vanaf het begin rekening met de Duitse

positie en het is aannemelijk dat Duitsland hoe dan ook in meer of mindere mate zou zijn geaccommodeerd. Indien Duitsland echter geïsoleerd had gestaan, was het land naar alle waarschijnlijkheid niet in staat geweest hetzelfde resultaat te bereiken.

#### **5.4 Wat was het belang van bilaterale relaties?**

De bilaterale inzet en de pogingen tot coalitievorming verliepen in dit dossier veelal langs traditionele lijnen. Een belangrijke verklaring voor het feit dat Nederland op dit dossier niet actief heeft getracht intensiever op te trekken met lidstaten buiten de vaste partners is dat het krachtenveld werd overheerst door een Noord-Zuid tegenstelling, die in sterke mate was ingegeven door de financieel-economische situatie waarin de lidstaten verkeerden. De nadruk op regelgeving en discipline van de noordelijke lidstaten stond op gespannen voet met de onder de zuidelijke lidstaten heersende overtuiging dat de discretionaire bevoegdheid van de politiek gewaarborgd moest blijven. De lidstaten die de steun aan de crisislanden zouden gaan financieren, zoals Duitsland en Nederland, wilden mede ter verantwoording naar het thuisfront dat de financiële steun gepaard ging met stevige hervormingen. Deze tegenstelling oversteeg de technische en inhoudelijke argumenten, waardoor het vooral op ambtelijk niveau niet zinvol leek om de dialoog aan te gaan. De afstand was zodanig dat deze alleen op politiek niveau overbrugd leek te kunnen worden.

Ook speelde een rol dat de onderhandelingen onder aanzienlijke tijdsdruk plaatsvonden. Naast bovengenoemde beperking was er weinig tijd om aan strategische allianties te bouwen. Er moest veelal snel worden gereageerd, waardoor de partnerkeuze werd ingegeven door vaste patronen en bekende contacten. De MEOP-onderhandelingen bevonden zich op een nieuw terrein, waar nog geen sprake was van een vaste dynamiek. De onderhandelaars borduurden voort op de contacten die het ministerie van Financiën had opgebouwd in de Ecofin-werkgroepen. De bijeenkomsten op ambtelijk en politiek niveau volgden elkaar bovendien snel op. De betrokken personen troffen elkaar met hoge regelmaat in Brussel, waardoor er veel contactmomenten waren. Ook via de permanente vertegenwoordiging bij de EU was er veel informatie beschikbaar. De meerwaarde van het gebruik van additionele bilaterale instrumenten, zoals bezoeken of rapportages van de ambassades, was hierdoor minder evident. Het ministerie van Financiën heeft, naast enkele gerichte sonderingen, dan ook weinig gebruik gemaakt van de ambassades.

Wat betreft Duitsland zijn er wel veel bilaterale instrumenten ingezet. Duitsland en Nederland leken bij aanvang van de onderhandelingen op een lijn te liggen. De indruk bestond dat de twee lidstaten wat betreft de financieel-economische dossiers nauw met elkaar zouden gaan optreden. De contacten tussen de ministeries van Financiën in Den Haag en Berlijn waren intensief. Het op 14 oktober 2010 aangetreden (eerste) kabinet-Rutte gaf aanleiding tot meerdere kennismakingsbezoeken, onder andere aan Duitsland, waar de eensgezindheid over de financieel-economische agenda werd benadrukt. Anderzijds was het al vrij snel duidelijk dat Frankrijk er een andere agenda op nahield. Doordat minister Schäuble zich zo uitdrukkelijk opstelde als pleitbezorger van meer automatisme in de procedure van het SGP, kwam het als een grote verrassing dat Duitsland, via het Kanzleramt, juist op dit punt zou toegeven. Toch was dit Frans-Duitse compromis enkele dagen van tevoren al aangekondigd in een bericht van de Nederlandse ambassade in Berlijn, dat aan de meest betrokken Nederlandse ministeries is gestuurd.

De Benelux-samenwerking is mede te danken geweest aan de goede bilaterale contacten. De samenwerking ontstond tijdens een reguliere ontbijtbijeenkomst van de drie Benelux-premiers voorafgaand aan de Europese Raad. Hiervoor had de Luxemburgse premier al tijdens het kennismakingsbezoek van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken aan Luxemburg aangegeven graag te willen samenwerken om de Frans-Duitse *deal* deels terug te draaien. De Benelux-samenwerking was mogelijk dankzij de grote mate van gelijkgezindheid in dit geval tussen met name Luxemburg en Nederland, maar de mogelijkheid van concrete samenwerking werd geïdentificeerd dankzij de geïnstitutionaliseerde bilaterale en trilaterale contacten.

## **5.5 Relaties met het Europees Parlement**

Het EP heeft een belangrijke rol gespeeld in de totstandkoming van het *sixpack*. Door het *sixpack* als ‘*packade deal*’ te behandelen wist het EP haar invloed te vergroten. De Raad is het EP op een aantal belangrijke onderhandelingskwesties tegemoet gekomen, onder andere door een beroepsmogelijkheid te creëren in de preventieve arm van het SGP. Het EP was op dit punt een belangrijke coalitiepartner voor de Benelux. Er is veel contact geweest tussen Den Haag en het EP, van het ambtelijke tot op het hoogste politieke niveau. Nederland was hierbij gebaat bij de positie van Europarlementariër Wortmann-Kool als rapporteur. De vooral technische assistentie die vanuit Nederland werd geleverd werd ingezet om de amendementsvoorstellen van het EP te formuleren. Deze kennis werd in eerste instantie vooral geleverd door de Nederlandse Bank en medewerkers van de Europese Centrale Bank. Het ministerie van Financiën ging zich pas strategisch op het EP richten nadat de Raadsconclusies waren aangenomen. Voorafgaand aan en tijdens de onderhandelingen met het EP heeft Nederland getracht in rondgestuurde bijdrages en door interventies in de vergaderingen de andere lidstaten ervan te overtuigen dat de Raad moest inleveren op de omgekeerde besluitvormingskwestie om tot een akkoord te komen. Er was hierbij geen sprake van een uitgesproken rolverdeling met het EP, maar eerder van twee parallelle sporen. De twee sporen hebben elkaar waarschijnlijk wel versterkt, waarbij de druk vanuit het EP doorslaggevend is geweest.

Wat betreft de kwestie van de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure was de Raad het er unaniem over eens dat het EP niet formeel betrokken zou moeten worden bij het bepalen van de indicatoren. Voorstanders van een symmetrische benadering gebruikten de steun van het EP wel om de druk binnen de Raad op te voeren. Het EP heeft hier echter geen grote rol van betekenis gespeeld.

## 6 Conclusies

Het *sixpack* inzake economisch bestuur was een belangrijk onderhandelingsdossier tijdens de hoogtijdagen van de financiële en economische crisis. De voorbereiding van het dossier was atypisch, doordat de plannen werden voorbereid door een werkgroep onder leiding van de voorzitter van de Europese Raad Herman Van Rompuy, terwijl het initiatief voor dergelijke wetgevende handelingen bij de Commissie lag.

Lidstaten die de noodsteun aan Griekenland moesten financieren, zoals Nederland, vonden dat lidstaten in de toekomst gedwongen moesten kunnen worden om hun overheidsfinanciën onder controle te houden en pleitten daarom voor een aanscherping van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Ook voor de probleemlanden was het zaak dat de eurozone snel met een pakket robuuste maatregelen kwam om het vertrouwen van de financiële markten te herwinnen. Zij steunden derhalve verdergaande afspraken binnen het SGP maar vroegen tegelijk om een zekere discretionaire ruimte voor de politiek en dus voor de Raad in de toepassing ervan. Er was ook brede steun voor het introduceren van een procedure voor het in de hand houden van macro-economische onevenwichtigheden. Lidstaten verschilden vooral van mening over de definitie van de criteria en de hoogte van de drempelwaarden. Ook was er discussie over het vraag of ook landen die mogelijk ‘te concurrerend’ waren (zoals Duitsland en Nederland) aan criteria met betrekking tot de handelsbalans gehouden moesten kunnen worden.

De standpunten van de lidstaten waren grotendeels gebaseerd op hun financieel-economische situatie, waarmee het krachtenveld voor de verschillende kwesties tamelijk consistent en gedurende de onderhandelingen ook redelijk stabiel was, langs een overwegend Noord-Zuid patroon. De lidstaten die de euro (nog) niet als betaalmiddel hadden ingevoerd speelden een minder prominente rol binnen de onderhandelingen.

Bij beide onderhandelingskwesties die in deze casestudie zijn geanalyseerd (meer automatisme binnen de preventieve arm van het SGP en asymmetrie binnen de macro-economische evenwichtighedenprocedure – MEOP) waren de coalities gebaseerd op gelijkgezindheid en gedeelde belangen. In beide gevallen was Duitsland (althans aanvankelijk) voor Nederland de belangrijkste bondgenoot. Er was sprake van nogal losse coalities van lidstaten die elkaar steunden, maar geen gezamenlijke actie ondernamen. Na het Frans-Duitse compromis in Deauville, zocht Nederland ten aanzien van de kwestie van meer automatisme de samenwerking met de Benelux-partners. Op het eerste gezicht was deze Benelux-samenwerking tamelijk bijzonder, omdat de drie landen op het terrein van financieel-economisch beleid niet vaak gelijkgezind zijn. Het ging hier echter ook om een keuze tussen een meer communautaire of meer intergouvernementele dynamiek binnen het SGP en dus om een institutioneel vraagstuk, waarbij de Benelux-landen wel vaker tegenwicht proberen te bieden aan een dreigende dominantie van de grote lidstaten. De Benelux-landen pleitten in een gezamenlijk paper voor meer automatisme in de SGP-procedure dan was voorzien in het compromis van de twee grote lidstaten.

Het eindresultaat van de onderhandelingen op beide kwesties was voor Nederland bevredigend, maar de invloed die Nederland door middel van de coalitievorming heeft kunnen uitoefenen is niet duidelijk vast te stellen. Bij de kwestie automatisering van de besluitvorming met betrekking tot het SGP heeft de Benelux het Frans-Duitse compromis

tot het eind ter discussie gesteld, maar in de Raadsfase kreeg de Benelux onvoldoende steun om dit compromis nog open te breken. In de onderhandelingen met het Europees Parlement (EP) heeft de Raad een concessie gedaan aan het EP die meer in de richting ging van het Nederlandse en het Benelux-standpunt. Het is niet duidelijk of de vasthoudendheid van de Benelux dit compromis op enigerlei wijze heeft gefaciliteerd. Wel heeft de Benelux ervoor gezorgd dat een herenakkoord, dat stelt dat de Raad zich in het openbaar verantwoordt als het een aanbeveling van de Commissie niet opvolgt, in de verordening is opgenomen. Ten aanzien van de kwestie van asymmetrie binnen de MEOP is het eindresultaat grotendeels toe te schrijven aan de harde opstelling van Duitsland. De steun die Duitsland van Nederland en een beperkt aantal andere lidstaten kreeg, betekende wel dat Duitsland niet geïsoleerd stond, hetgeen de Duitse positie heeft versterkt.

De bilaterale relaties speelden een bescheiden rol in de onderhandelingen. Door de hoge vergaderfrequentie op zowel ambtelijk als politiek niveau had dit dossier meer een 'Brusselse' dan een hoofdstedelijke dynamiek. Er is niet specifiek voor het dossier gereisd, maar het onderwerp kwam wel geregeld aan bod tijdens de reizen van ministers en hoge ambtenaren. De ambassades hebben informatie aangedragen waarmee in Den Haag het krachtenveld is ingekleurd. Tijdens de werkzaamheden van de werkgroep Van Rompuy heeft Den Haag aan de grotere ambassades gevraagd om in de hoofdsteden te sonderen naar het standpunt op enkele belangrijke vraagstukken binnen het *sixpack*. De goede en intensieve relatie met Duitsland op financieel-economisch terrein heeft niet kunnen voorkomen dat Nederland werd verrast door de *deal* van Deauville. Dit voorval toonde aan dat Nederland ook het Kansleramt goed in de gaten moet houden en niet blind kan varen op het standpunt van de Duitse vakdepartementen. Opmerkelijk genoeg kondigde de ambassade in Berlijn het Frans-Duitse compromis enkele dagen van tevoren al aan in een bericht, maar het signaal werd in Den Haag niet opgepikt. De mogelijkheid tot de Benelux-samenwerking ten aanzien van dit vraagstuk werd opgemerkt tijdens een kennismakingsbezoek van de minister van Buitenlandse Zaken aan Luxemburg (traditioneel worden België en Luxemburg als eerste bezocht) en de samenwerking werd concreet gemaakt tijdens een gebruikelijk vooroverleg van de drie premiers voorafgaand aan de Europese Raad. Van belang voor Nederland was ook het feit dat het Nederlandse lid van het Europees Parlement (EP) Corien Wortmann een van de rapporteurs voor het *sixpack* was. Via technische kennisoverdracht door onder andere medewerkers van de Nederlandse Bank en de Europese Central Bank is de formulering van amendementsvoorstellen gefaciliteerd. Ook hebben verschillende Nederlandse bewindspersonen het EP bezocht, waarbij het *sixpack* aan de orde is gekomen.

## **Bijlage 1 Geïnterviewde en geraadpleegde personen**

Jurgen Broekhuis, beleidsmedewerker, afdeling Europese Unie, directie Buitenlandse Financiële betrekkingen, ministerie van Financiën

Steven Costers, financiële raad, permanente vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie

Kees van Duin, senior beleidsmedewerker, directie Algemene Economische Politiek, ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Wilm Geurts, beleidsmedewerker, directie Integratie Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken

Heleen Hofmans, beleidsmedewerker, afdeling Europese Unie, directie Buitenlandse Financiële betrekkingen, ministerie van Financiën

Antoine Kastel, financiële raad, permanente vertegenwoordiging van Luxemburg bij de Europese Unie

Caroline Kollau, hoofd afdeling Europese Unie, directie Buitenlandse Financiële betrekkingen, ministerie van Financiën

Esther Loeffen, beleidsmedewerker economische afdeling, Nederlandse ambassade in Berlijn

Jorn van der Meer, beleidsmedewerker, directie Integratie Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken

Arnout Mijs, research fellow, Clingendael Research, Nederlands instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

Lucio Pench, directeur fiscaal beleid, directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken, Europese Commissie

Corien Wortmann, lid Europees Parlement, vicevoorzitter van de fractie van de Europese Volkspartij en EP-rapporteur voor het sixpack

Maarten Willemen, medewerker van Corien Wortman (lid van het Europees Parlement)