

Vergaderjaar 2011–2012

33 181

EU-voorstellen: voor een verordening betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit in het eurogebied COM(2011)819¹ en het voorstel voor een verordening betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van het eurogebied COM(2011)821²

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 maart 2012

De vaste commissie voor Financiën³ heeft op 14 februari 2012 gesproken over twee Europese voorstellen die betrekking hebben op de versterking van het economische en budgettaire toezicht en de beoordeling van ontwerpbegrotingsplannen. Het betreft de dossiers E110091 (Voorstel voor een verordening betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van het eurogebied COM(2011)821) en E110092 (Voorstel voor een verordening betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit in het eurogebied COM(2011)819)

Naar aanleiding daarvan heeft zij de minister van Financiën op 23 februari 2012 een brief gestuurd.

De minister heeft op 19 maart 2012 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Kim van Dooren

¹ Het COM-document is als bijlage bij dit verslag gevoegd; zie E110092 op www.europapoornt.nl

² Het COM-document is als bijlage bij dit verslag gevoegd; zie E110091 op www.europapoornt.nl

³ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Terpstra (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA), (voorzitter), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP) Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Klever (PVV), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD), (vice-voorzitter), Van Rey (VVD) en Bröcker (VVD).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Den Haag, 23 februari 2012

De vaste commissie voor Financiën heeft op 14 februari gesproken over twee Europese voorstellen die betrekking hebben op de versterking van het economische en budgettaire toezicht en de beoordeling van ontwerp-begrotingsplannen. Het betreft de dossiers E110091 (Voorstel voor een verordening betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerp-begrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van het eurogebied COM(2011)821)¹ en E110092 (Voorstel voor een verordening betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit in het eurogebied COM(2011)819)¹. De leden van de commissie hebben beide ontwerpverordeningen beoordeeld op hun eigen merites alsook in relatie tot de kabinetsvisie inzake de toekomst van de Economische en Monetaire Unie, zoals verwoord in de brief d.d. 7 september 2011². De behandeling van deze voorstellen heeft de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen, die hoofdzakelijk betrekking hebben op E110091.

Algemeen

Op welke onderdelen acht de regering de ontwerpverordeningen onvoldoende aan te sluiten bij haar visie zoals verwoord in de brief d.d. 7 september 2011²? Hoe is de regering voornemens te bewerkstelligen dat dit alsnog gebeurt? In deze kabinetsvisie staat het financiële instrumentarium centraal, daar waar de Europese problematiek (thans) ook een reële component heeft, in het bijzonder zorgwekkende welvaarts- en werkgelegenheidsontwikkelingen in diverse lidstaten. Welk standpunt heeft de regering over het adresseren van deze reële component? Voorts vraagt de commissie hoe de feitelijke en voorziene ontwikkeling van het Nederlandse begrotingstekort en de staatsschuld zich verhoudt tot de aangescherpte bepalingen in onderhavige ontwerpverordeningen, in het bijzonder voor wat betreft de buitensporigtekortbepalingen.

Consequenties begrotingssystematiek Nederland en parlementaire betrokkenheid

De leden van de commissie vragen zich af of op welke wijze de systematiek van voorafgaande beoordeling van de begrotingen van de lidstaten, die de Europese Commissie voorziet, gevolgen heeft voor de begrotingssystematiek in ons land en de wijze van behandeling van de begrotingswetten door het Nederlandse parlement. Ten aanzien van een vijftal aspecten heeft zij nadere vragen.

1. In artikel 3 van de ontwerpverordening beoordeling ontwerp-begrotingsplannen wordt bepaald dat begrotingswetten voor de overheid als geheel jaarlijks uiterlijk op 31 december worden aangenomen en openbaar gemaakt. Hoe beschouwt de regering in dit kader de (timing van de) rol van de Eerste Kamer bij het begrotingsproces? Vergt de in de ontwerpverordening beoordeling ontwerp-begrotingsplannen voorgestelde procedure aanpassing van de Comptabiliteitswet?
2. In beide ontwerpverordeningen wordt op diverse plaatsen (onder andere artikel 8 lid 2 van de ontwerpverordening beoordeling ontwerp-begrotingsplannen en artikel 3 lid 6 van de ontwerpverordening budgettair toezicht financieel problematische lidstaten) gesproken over het presenteren van adviezen c.q. besluiten van de Commissie aan de nationale parlementen. Hoe beoordeelt de regering deze

¹ Dossiënummer op www.europapoort.nl.

² Kamerstukken II 2010–2011, 21 501-07, nr. 839.

voorgestelde gang van zaken? In hoeverre acht zij het verkieselijker dat de Commissie zich via de regering met de nationale parlementen verstaat?

3. Kan de regering aangeven hoe zij de relatie ziet tussen het oordeel van de Europese Commissie over de begrotingen van nationale lidstaten en de eigen oordelen van deze lidstaten zelf? Is hier sprake van een hiërarchische ordening? Daarbij stelt zich een soortgelijke vraag rond de inbreng en verantwoordelijkheden van de parlementen van de nationale lidstaten. Welke garanties ziet de regering dat de bevoegdheden en «span of control» van het Nederlandse parlement niet verloren gaan bij deze toenemende regiemacht van de Europese Commissie? Daar waar de verordening spreekt van nationale begrotingsplannen stelt zich de wezenlijke vraag of het gaat om door de nationale parlementen goedgekeurde begrotingen of om kabinetsvoorstellen terzake. Indien het eerste het geval is, hoe gaat de regering dan om met de situatie dat het Nederlandse parlement een begroting heeft goedgekeurd, terwijl deze door de Europese Commissie wordt afgewezen? Indien het gaat om plannen die geen goedkeuring verkrijgen, wat is dan nog de rol van ons nationale parlement? De leden van de commissie stellen een reflectie van de regering op deze spanningsverhouding tussen «Europa» en het eigen parlement op prijs.
4. Ook vragen de leden van de commissie het oordeel van de regering over de monitoringsplannen en evaluatiecriteria die de Europese Commissie denkt te gaan hanteren. Hebben deze de instemming van de regering? Zijn er ook onderdelen die naar het oordeel van de regering scherper of minder scherp hadden gekund?
5. De Europese Commissie is met name ook geïnteresseerd in de begrotingsontwikkelingen op middellange termijn. Aan deze ontwikkelingen liggen nationale prioriteiten voor economisch beleid ten grondslag die zijn vastgesteld c.q. geaccordeerd door nationale parlementen; in ons geval het Nederlandse parlement. Betekent deze ontwerpverordening dat de Europese Commissie, en de geledingen daarbinnen, een grotere zeggingskracht krijgt over het Nederlandse economisch beleid? En zo ja, vindt de regering dit een wenselijke ontwikkeling? Waar liggen de grenzen van deze zeggingskracht?

Onafhankelijke begrotingsraad

Voorts hebben de leden van de commissie enkele vragen over de in artikel 4 van de ontwerpverordening beoordeling ontwerpbegrotingsplannen genoemde onafhankelijke begrotingsraad. Betreft dit één raad voor alle lidstaten of één raad per lidstaat? Hoe zou hieraan, indien het laatste het geval is, naar het oordeel van de regering in Nederland invulling dienen te worden gegeven? Verder wordt in artikel 5 lid 6 van de ontwerpverordening beoordeling ontwerpbegrotingsplannen bepaald dat de Commissie de inhoud van het in lid 1 bedoelde ontwerpbegrotingsplan preciseert. Wat wordt hiermee bedoeld?

De leden van de commissie vragen zich hieromtrent eveneens af in welke lidstaten momenteel concept begrotingen worden gebaseerd op macro-economische ramingen die niet door een onafhankelijk instituut worden gemaakt. In het verlengde hiervan vragen de leden van de commissie zich af op welke manier de desbetreffende lidstaten zullen worden begeleid bij de oprichting van onafhankelijke instituten op het gebied van macro-economische ramingen en statistiek of wordt er wellicht voorzien in grensoverschrijdende dienstverlening van bestaande instituten (inclusief CPB)?

Implementatie in nationale en Europese wetgeving

In overweging 7 en artikel 4 van de ontwerpverordening beoordeling ontwerpbegrotingsplannen wordt gesproken over omzetting van het «uniale begrotingskader» in nationale wetgeving «in de vorm van bindende regels die bij voorkeur van constitutionele aard zijn.» Hoe waardeert de regering deze uitspraak? Hoe verhoudt deze uitspraak zich tot de door de regeringsleiders tijdens de eurotop van 26 en 27 oktober 2011 gemaakte afspraken dat lidstaten met de euro de eisen van het SGP opnemen in hun constitutionele wetgeving?

De leden van de commissie stellen voorts de vraag wat de toegevoegde waarde is van de bepaling in de ontwerpverordening dat de bepalingen uit het SGP in nationale wetgeving verankerd moeten worden. Is het niet zo dat de betreffende bepalingen reeds zijn opgenomen in van zichzelf reeds bindende verdragen c.q. verordeningen? Ziet de regering ook risico's in de verplichting tot nationale wetgeving? Is bekend of de Europese Commissie deze mogelijke risico's ook ziet?

Daarnaast vragen de leden van de commissie zich af in hoeverre en in welk tempo de bepalingen uit het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en governance in één of meerdere verordeningen zullen worden geïmplementeerd. In dit kader stelt de commissie ook vast dat regering momenteel bezig is met de voorbereiding van het wetsvoorstel houdbare overheidsfinanciën, die afspraken uit het SGP wettelijk vast moet leggen. Om welke afspraken gaat dit precies en wat is de huidige status van het wetsvoorstel?

Sanctiemogelijkheid lidstaten met grote problemen met de financiële stabiliteit

Ten aanzien van de verordening voor versterkte surveillance van lidstaten met grote problemen met de financiële stabiliteit hebben de leden van de commissie nog enkele specifieke vragen. In hoeverre zal het mogelijk financieel beboeten van de lidstaten met grote problemen met de financiële stabiliteit tot een versterking van de problematiek leiden? In artikel 6 lid 5 van de ontwerpverordening budgettair toezicht financieel problematische lidstaten wordt gesteld dat de Raad op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan besluiten dat de betrokken lidstaat niet voldoet aan de beleidsvoorwaarden die in het aanpassingsvoorstel worden gesteld. Is het de regering duidelijk welke sanctie hier mogelijk aan wordt verbonden, daar waar overweging 7 spreekt over schorsing van betalingen van Uniefondsen, maar dit verder niet in de ontwerpverordening is uitgewerkt?

De vaste commissie voor Financiën ziet de beantwoording van deze brief graag op korte termijn tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
P. H. J. Essers

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2012

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de vragen die mij 23 februari jl. zijn gesteld door de vaste Commissie van Financiën over de Europese voorstellen COM (2011)819 en COM(2011)821.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

Algemeen

Op welke onderdelen acht de regering de ontwerpverordeningen onvoldoende aan te sluiten bij haar visie zoals verwoord in de brief van d.d. 7 september 2011?¹ Hoe is de regering voornemens te bewerkstelligen dat dit alsnog gebeurt?

In reactie op de uitkomst van deze twee ontwerpverordeningen, heb ik de Tweede Kamer op 6 december 2011 geïnformeerd over de inhoud van deze verordeningen en voorzien van een appreciatie.² Met name de ontwerpverordening betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van het eurogebied, heeft concrete raakvlakken met de toekomstvisie van het kabinet op de EMU waar u naar verwijst.

In dat antwoord heb ik aangegeven dat deze verordening goed in lijn is met de toekomstvisie op de EMU van het kabinet, aangezien er mogelijkheden worden geschapen voor de Commissie om al in eerder in actie te kunnen komen als lidstaten niet (dreigen te) handelen conform de eisen van het SGP. Deze mogelijkheden komen bovenop de afspraken van het aangescherpte Stabiliteits- en Groeipact. Belangrijk hierbij is dat de genoemde rapportageverplichtingen en aanbevelingen in de ontwerpverordening in aantal en zwaarte zullen toenemen als de regels van het SGP overtreden worden.

De Ecofin Raad van 21 februari jl. bereikte een akkoord over de inzet in de richting het Europees Parlement over de twee ontwerpverordeningen.³ De inhoud van dit akkoord draagt naar vermogen bij aan het realiseren van de kabinetsvisie op de toekomst van de EMU.

Wel heb ik aangegeven dat het kabinet ook na deze voorstellen nog verdere stappen zou willen zetten. Zo zou de Commissie de mogelijkheid gegeven moeten worden om het uitkeren van Europese fondsen stop te zetten wanneer niet aan de Europese budgettaire spelregels is voldaan. Deze afspraken dienen echter te worden gemaakt in het kader van de onderhandelingen over het nieuwe Meerjarig Financieel Kader van de EU, en kunnen niet in de voorliggende ontwerpverordening worden geregeld.

In deze kabinetsvisie staat het financiële instrumentarium centraal, daar waar de Europese problematiek (thans) ook een reële component heeft, in bijzonder zorgwekkende welvaarts- en werkgelegenheidsontwikkelingen in diverse lidstaten. Welk standpunt heeft de regering over het adresseren van deze reële component?

Een absolute voorwaarde voor groei op de lange termijn is dat de rust op financiële markten wordt hersteld, overheidsfinanciën op orde worden gebracht en het verdienvermogen van de Europese economie wordt vergroot. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een combinatie van consolidatie én hervormen.

Hierbij is het van belang dat er zowel op nationaal niveau als Europees niveau gewerkt wordt aan een ambitieuze groeiagenda. Nationale overheden dienen groeiversterkende maatregelen door te voeren die het functioneren van arbeids-, diensten- en productmarkten verbeteren en het concurrentievermogen vergroten. De landenspecifieke aanbevelingen onder de Europa 2020 strategie en het Europees semester zijn hierbij een belangrijke leidraad.

¹ Kamerstukken II 2010–2011, 21 501-07 nr. 839.

² Kamerstukken II 2011–2012, 21 501-07 nr. 867.

³ Kamerstukken II 2011–2012, 21 501-07 nr. 888.

Ook op Europees niveau dienen de noodzakelijke maatregelen te worden genomen. In een brief van 20 februari jl. aan Commissievoorzitter Barroso en voorzitter van de Europese Raad Van Rompuy heeft de minister-president samen met 11 collega regeringsleiders concrete groei-initiatieven benoemd die de komende jaren in de EU niveau gerealiseerd dienen te worden, waaronder het verder versterken van de interne markt voor diensten, inclusief de noodzaak voor het formuleren van concrete acties en deadlines. De inhoud van deze brief is in grote mate gereflecteerd in de conclusies van de Europese Raad van 2 maart jl.¹

Modernisering van de Europese begroting moet eveneens een bijdrage leveren aan versterking van het Europese groeivermogen. Het kabinet wil in het kader van de onderhandelingen over het nieuwe Meerjarig Financieel Kader van de EU de Europese begroting binnen een sober kader stevig hervormen en verduurzamen. Specifiek kan bijvoorbeeld een modernisering van de structuurfondsen bijdragen aan convergentie, door deze sterker te richten op groeibevorderende investeringen in achterblijvende regio's en door de resultaatgerichtheid van de fondsen te verbeteren.

Voorts vraagt de commissie hoe de feitelijke en voorziene ontwikkeling van het Nederlandse begrotingstekort en de staatschuld zich verhoudt tot de aangescherpte bepalingen in onderhavige ontwerpverordeningen, in het bijzonder voor wat betreft de buitensporigtekortbepalingen.

De ontwerpverordeningen voegen inhoudelijk geen nieuwe eisen toe aan de afspraken over tekort- en schuldreductie zoals deze zijn gemaakt in het aangescherpte Stabiliteits- en Groeipact, welke reeds in december vorig jaar in werking is getreden. De ontwerpverordening biedt de Commissie wel meer mogelijkheden om lidstaten voortijdig aan te spreken wanneer zij niet (dreigen te) handelen in lijn met de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact. De negatievere ontwikkelingen rondom het Nederlandse begrotingstekort bemoeilijken de taak om aan de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact te voldoen. Het kabinet zal de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact niettemin respecteren.

Consequenties begrotingssystematiek Nederland en parlementaire betrokkenheid

In artikel 3 van de ontwerpverordening beoordeling ontwerpbegrotingsplannen wordt bepaald dat begrotingswetten voor de overheid als geheel jaarlijks uiterlijk op 31 december worden aangenomen en openbaar gemaakt. Hoe beschouwt de regering in dit kader de (timing van de) rol van de Eerste Kamer in het begrotingsproces? Vergt de in de ontwerpverordening beoordeling ontwerpbegrotingsplannen voorgestelde procedure aanpassing van de Comptabiliteitswet?

De ontwerpverordening stelt in artikel 3, lid 3, dat begrotingswetten van de centrale overheid jaarlijks uiterlijk op 31 december moeten worden aangenomen en openbaar gemaakt. In het akkoord zoals bereikt in de Ecofin Raad van 21 februari jl., is hier aan toegevoegd dat lidstaten daarnaast nationale procedures moeten hebben die ingaan op wat er gebeurt wanneer dit, buiten de controle van de regering om, onverhoopt niet zou lukken.

De huidige Comptabiliteitswet (2001) gaat er impliciet van uit dat de begrotingen vóór 1 januari worden vastgesteld. Er is alleen in een terugvalprocedure voorzien voor de situatie dat de begrotingswetten niet uiterlijk op 31 december door de Tweede en de Eerste Kamer zijn aangenomen. Dan treedt de zogenaamde viertwaalfde regeling in werking (artikel 23 CW 2001). Qua wetgeving wordt derhalve aan de bepaling in

¹ Kamerstukken II, 2011–2012 21 501-20, nr. 626

artikel 3, lid 3, van de ontwerpverordening voldaan. De vraag is echter of er met de toepassing van de viertwaalfde regeling in lijn gehandeld wordt met artikel 3, lid 3 van de ontwerpverordening. De standaardpraktijk is immers dat de Eerste Kamer de begrotingen altijd *na* 1 januari vaststelt. Die praktijk volgt uit het recht van beide Kamers om hun eigen agenda te bepalen.

Aangezien in de Nederlandse praktijk de terugvalprocedure van artikel 23 CW in feite de standaard situatie is geworden – hetgeen op zich als onbevredigend kan worden aangemerkt, maar nu ook in het licht van de voorliggende ontwerpverordening – overweegt de regering in het kader de herziening van de Comptabiliteitswet een expliciete bepaling in die wet op te nemen die de hoofdlijn bevat – het vaststellen van de begroting vóór de aanvang van het jaar waarvoor die geldt – , maar met een voorziening voor de bijzondere situatie als een begrotingswet niet vóór 1 januari wordt vastgesteld. Een dergelijke wettelijke vastlegging heeft in procedurele zin voor beide Kamers van de Staten-Generaal gevolgen en die zullen vanzelfsprekend in overleg tussen de regering en de Kamers besproken worden.

In beide ontwerpverordeningen wordt op diverse plaatsen (onder andere artikel 8 lid 2 van de ontwerpverordening beoordeling ontwerpbeegrotingsplannen en artikel 3 lid 6 van de ontwerpverordening budgettair toezicht financieel problematische lidstaten) gesproken over het presenteren van adviezen c.q. besluiten van de Commissie aan de nationale parlementen. Hoe beoordeelt de regering deze voorgestelde gang van zaken? In hoeverre acht zij het verkieselijker dat de Commissie zich via de regering met de nationale parlementen verstaat?

Dit betreft een vrijwillige mogelijkheid voor nationale parlementen om toelichting te verzoeken van de Commissie naar aanleiding van bepaalde aanbevelingen die de Commissie uit hoofde van deze ontwerpverordeningen aan eurolanden kan geven. Het kabinet heeft hier geen bezwaren tegen. Eventueel zou dit gecombineerd kunnen worden met bezoeken die Eurocommissarissen nu al met enige frequentie afleggen aan nationale parlementen. Het is echter aan het parlement of hij zich door de Commissie wil laten informeren en op welke wijze.

Kan de regering aangeven hoe zij de relatie ziet tussen het oordeel van de Europese Commissie over de begrotingen van nationale lidstaten en de eigen oordelen van deze lidstaten zelf? Is hier sprake van een hiërarchische ordening? Daarbij stelt zich een soortgelijke vraag rond de inbreng en verantwoordelijkheden van de parlementen van de nationale lidstaten. Welke garanties ziet de regering dat de bevoegdheden en de «span of control» van het Nederlandse parlement niet verloren gaan bij deze toenemende regiemacht van de Europese Commissie? Daar waar de verordening spreekt van nationale begrotingsplannen stelt zich de wezenlijke vraag of het gaat om door de nationale parlementen goedgekeurde begrotingen of om kabinetsvoorstellen ter zake. Indien het eerste het geval is, hoe gaat de regering dan om met de situatie dat het Nederlandse parlement een begroting heeft goedgekeurd, terwijl deze door de Europese Commissie wordt afgewezen? Indien het gaat om plannen die geen goedkeuring verkrijgen, wat is dan nog de rol van ons nationale parlement? De leden van de commissie stellen een reflectie van de regering op deze spanningsverhouding tussen «Europa» en het eigen parlement op prijs.

De ontwerpverordening gaat in op de mogelijkheid voor de Commissie om een oordeel te vellen over nationale ontwerpbeegrotingen van eurolanden. Eurolanden dienen concept nationale begrotingen uiterlijk

15 oktober aan nationale parlementen te presenteren. In de Nederlandse context zou het dus gaan om een beoordeling van de Commissie van een kabinetsvoorstel voor de begroting, en niet een Commissiebeoordeling van een door het parlement goedgekeurde begroting.

De Commissie komt alleen met een openbaar oordeel over de nationale ontwerpbegroting van een euroland, en mogelijk ook met aanbevelingen voor het aanpassen van de nationale ontwerpbegroting, indien zij van mening is dat de ontwerpbegroting in strijd is met de afspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact. Dit doet de Commissie op basis van haar eigen inschatting, en niet de inschatting van het desbetreffende nationale parlement. Het feit dat de Commissie afgaat op haar eigen inschattingen van de begrotingsontwikkelingen, en niet op basis van inschattingen van de betreffende lidstaat, is gangbare praktijk in het Stabiliteits- en Groeipact. Indien lidstaten geen gehoor geven aan deze oproep van de Commissie om de nationale ontwerpbegroting aan te passen, kan de Commissie gebruik maken van de (al bestaande) mogelijkheden die het Stabiliteits- en Groeipact de Commissie biedt om voor deze eurolanden vervolgstappen in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact voor te stellen. Wie uiteindelijk de nationale begroting vaststelt is en blijft een nationale aangelegenheid.

Zolang Nederland naar de mening van de Commissie handelt in lijn met afspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact, volgt geen aanbeveling van de Commissie tot wijziging van de nationale ontwerpbegroting. De enige nieuwe verplichting die in dat geval op het gebied van de nationale ontwerpverordening voor Nederland voortvloeit uit deze ontwerpverordening, is dat informatie over de ontwerpbegroting aan de Commissie dient te worden aangeboden. Deze informatie zal worden gestandaardiseerd, zodat alle eurolanden jaarlijks uiterlijk 15 oktober uniforme informatie over hun nationale ontwerpbegrotingen bij de Commissie aanleveren. De verwachting is dat de informatie die aangeleverd moet worden, in grote mate overeenkomt met de informatie die eurolanden elk jaar al uiterlijk eind april in de Stabiliteitsprogramma's dienen aan te leveren bij de Commissie, gecorrigeerd voor (beleids)wijzigingen die sinds die tijd hebben plaatsgevonden.

Ook vragen de leden van de commissie het oordeel van de regering over de monitoringsplannen en evaluatiecriteria die de Europese Commissie denkt te gaan hanteren. Hebben deze de instemming van de regering? Zijn er ook onderdelen die naar het oordeel van de regering scherper of minder scherp hadden gekund?

Het ontwerpvoorstel vindt wat het kabinet betreft een goede balans tussen aan de ene kant het bieden van de mogelijkheid aan de Commissie tot het doen van aanbevelingen naar aanleiding van ontwerp nationale begrotingen die volgens de Commissie niet in lijn zijn met het Stabiliteits- en Groeipact, terwijl aan de andere kant de rechten van nationale parlementen worden gerespecteerd en er geen disproportionele (rapportage)lasten ontstaan voor eurolanden die zich aan de regels houden. Voor een nadere appreciatie van de ontwerpverordeningen verwijs ik u naar de brief die ik hierover op 6 december 2011 naar de Tweede Kamer zond.¹

¹ Kamerstukken II 2011–2012, 21 501-07
nr. 867

De Europese Commissie is met name ook geïnteresseerd in de begrotingsontwikkelingen op middellange termijn. Aan deze ontwikkelingen liggen nationale prioriteiten voor economisch beleid ten grondslag die zijn vastgesteld c.q. geaccordeerd door nationale parlementen; in ons geval het Nederlandse parlement. Betekent deze ontwerpverordening dat de Europese Commissie, en de geledingen daarbinnen, en grotere zeggingskracht krijgt over het Nederlandse economische beleid? En zo ja, vindt de regering dit een wenselijke ontwikkeling? Waar liggend de grenzen van deze zeggingskracht?

In de ontwerpverordening stelt de Commissie voor dat lidstaten jaarlijks in april de begrotingsplannen voor de middellange termijn openbaar dienen te maken. Op dit moment leveren eurolanden elk jaar in april het Stabiliteitsprogramma in, waarin de eurolanden de Commissie en de andere lidstaten al een budgettaire doorkijk dienen te bieden tot en met het jaar t+3. Het kabinet maakt hierbij altijd gebruik van onder andere de meest recente Miljoenennota en de meest recente CPB-ramingen voor wat betreft de macro-economische variabelen zoals de economische groei. Op basis van het akkoord dat in de Ecofin Raad van 21 februari is bereikt over de twee ontwerpverordeningen als inzet van de Raad voorafgaande aan de onderhandelingen met het Europees Parlement, sluiten de eisen uit de ontwerpverordening op dit gebied zeer nauw aan bij wat eurolanden op dit moment jaarlijks al in april bij de Commissie moeten aanleveren. Er is op basis van deze voorstellen uit de ontwerpverordening dus geen sprake van grotere zeggingskracht van de Europese Commissie op het Nederlandse economische beleid

Onafhankelijke begrotingsraad

Voorts hebben de leden van de Commissie enkele vragen over de in artikel 4 van de ontwerpverordening beoordeling ontwerpbegrotingsplannen genoemde onafhankelijke begrotingsraad. Betreft dit één raad voor alle lidstaten of één raad per lidstaat? Hoe zou hieraan, indien het laatste het geval is, naar het oordeel van de regering in Nederland invulling dienen te worden gegeven? Verder wordt in artikel 5 lid 6 van de ontwerpverordening beoordeling ontwerpbegrotingsplannen bepaald dat de Commissie de inhoud van het in lid 1 bedoelde ontwerpbegrotingsplan preciseert. Wat wordt hiermee bedoeld?

De leden van de commissie vragen zich hieromtrent eveneens af in welke lidstaten momenteel concept begrotingen worden gebaseerd op macro-economische ramingen die niet door een onafhankelijk instituut worden gemaakt. In het verlengde hiervan vragen de leden van de commissie zich af op welke manier de desbetreffende lidstaten zullen worden begeleid bij de oprichting van onafhankelijke instituten op het gebied van macro-economische ramingen en statistiek of wordt er wellicht voorzien in grensoverschrijdende dienstverlening van bestaande instituten (inclusief CPB)?

Het betreft hier één Raad per lidstaat. In de overeenkomst over de ontwerpverordeningen zoals bereikt op de Ecofin Raad van 21 februari jl. is opgenomen dat lidstaten de nationale begroting dienen te baseren op onafhankelijke macro-economische ramingen. Het kan hierbij gaan om ramingen van een nationaal onafhankelijk instituut dat al bestaat of dat nog zou moeten worden opgericht. Lidstaten mogen ook eigen macro-economische ramingen gebruiken, maar deze moeten dan wel geverifieerd en bekrachtigd worden door een onafhankelijk budgettaire instituut.

In 2009 waren er volgens de Europese Commissie 29 onafhankelijke budgettaire instituten verdeeld over verschillende lidstaten (België, Duitsland, Denemarken, Estland, Spanje, Frankrijk, Hongarije, Italië,

Nederland, Portugal, Zweden, Oostenrijk, Slovenië, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk). In 2010 hebben Griekenland, Roemenie en het Verenigd Koninkrijk ook drie nieuwe instituten opgericht, en vonden er in Zweden hervormingen bij het onafhankelijke budgettaire instituut plaats.

Tussen deze instituten zitten grote verschillen in het exacte mandaat, de grootte van de instituten en de vormgeving. Zo zijn er slechts vier landen waar onafhankelijke instituten macro-economische en/of budgettaire ramingen maken (Nederland, België, Oostenrijk en Slovenië). Zelfs binnen deze groep zitten verschillen met betrekking tot het gebruik van deze ramingen ten behoeve van het begrotingsbeleid van de overheid. Zo is er in Nederland op dit moment geen formele wettelijke verplichting macro-economische ramingen van het CPB over te nemen, maar gebeurt dit in de praktijk wel (het kabinet is overigens voornemens deze formele verplichting op te nemen in de wet Houdbare Overheidsfinanciën). Deze formele verplichting is er wel in België en Slovenië. In Oostenrijk geldt alleen de verplichting voor de regering om afwijkingen van de ramingen van het onafhankelijke budgettaire instituut te verklaren.

Er is de afgelopen jaren in de EU op technisch niveau veel aandacht voor het belang van onafhankelijke instituten, de rol die zij kunnen hebben binnen het begrotingsbeleid van lidstaten en het bediscussiëren van *best practices*. Lidstaten hebben dus de beschikking over veel relevant Europees vergelijkingsmateriaal, wat nu gebruikt kan worden bij het opzetten dan wel hervormen van nationale onafhankelijke budgettaire instituten. Nederland zal er bij de Commissie op aandringen dat de Commissie na de datum van inwerkingtreding van de vereiste om gebruik te maken van onafhankelijke macro-economische ramingen, zal rapporteren over of, en zo ja hoe, eurolanden hieraan voldoen.

Tot slot refereert u aan de betekenis van het feit dat in artikel 5(6) genoemd staat dat de Commissie de inhoud van het in artikel 5(1) bedoelde ontwerpbegrotingsplan zal preciseren. Het gaat hierbij om de informatie die lidstaten dienen aan te leveren bij de Commissie over de jaarlijkse nationale ontwerpbegrotingen. Deze informatie moet worden gestandaardiseerd, zodat alle eurolanden uniforme informatie over hun nationale ontwerpbegrotingen bij de Commissie aanleveren jaarlijks voor 15 oktober. Er zijn op dit moment nog geen definitieve afspraken gemaakt over wat precies moet worden aangeleverd. Naar verwachting bestaat dit uit een tabellenset die grotendeels overeenkomst met de tabellen die eurolanden jaarlijks in april in de Stabiliteitsprogramma's al bij de Commissie indienen. In oktober dienen cijfers in deze tabellen dan te worden geüpdate door de eurolanden.

Implementatie in nationale en Europese wetgeving

In overweging 7 en artikel 4 van de ontwerpverordening beoordeling ontwerpbegrotingsplannen wordt gesproken over omzetting van het «uniale begrotingskader» in nationale wetgeving «in de vorm van bindende regels die bij voorkeur van institutionele aard zijn.» Hoe waardeert de regering deze uitspraak? Hoe verhoudt deze afspraak zich tot de door de regeringsleiders tijdens de eurotop van 26 en 27 oktober gemaakte afspraken dat lidstaten met de euro de eisen van het SGP opnemen in hun constitutionele wetgeving? De leden van de commissie stellen voorts de vraag wat de toegevoegde waarde is van de bepaling in de ontwerpverordening dat de bepalingen uit het SGP in nationale wetgeving verankerd moeten worden. Is het niet zo dat de betreffende bepalingen reeds zijn opgenomen in van zichzelf reeds bindende verdragen c.q. verordeningen? Ziet de regering ook

risico's in de verplichting tot nationale wetgeving? Is bekend of de Europese Commissie deze mogelijke risico's ook ziet? Daarnaast vragen de leden van de commissie zich af in hoeverre en in welk tempo de bepalingen uit het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en governance in één of meerdere verordeningen zullen worden geïmplementeerd. In dit kader stelt de commissie ook vast dat de regering momenteel bezig is met de voorbereiding van het wetsvoorstel houdbare overheidsfinanciën, die afspraken uit het SGP wettelijk vast moet leggen. Om welke afspraken gaat dit precies en wat is de huidige status van het wetsvoorstel?

De tekst in de ontwerpverordening in overweging 7 en artikel 4, zoals deze aanvankelijk luidde, is in lijn met de afspraken die de regeringsleiders en staatshoofden van 25 EU-lidstaten gemaakt hebben in het verdrag voor stabiliteit, coördinatie en governance in de EMU, die de regeringsleiders en staatshoofden op 2 maart jl. en marge van de Europese Raad ondertekenden. Ook in dit verdrag staat, in artikel 3(2), dat het bij voorkeur moet gaan om nationale wettelijke bepalingen die constitutioneel van aard zijn, maar belangrijker is dat ongeacht de gekozen vorm de garantie kan worden gegeven dat de nationale wettelijke verankering een bindende en permanente bepaling betreft. In de ontwerpverordening zoals deze overeengekomen is op de Ecofin Raad van 21 februari jl., is deze bepaling overigens niet meer opgenomen.

De verplichtingen over tekortreductie uit zowel de preventieve als de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact, zijn al vastgelegd in een EU-verordening en zijn daarom rechtstreeks bindend voor Nederland. Juridisch gesproken zou er dus geen strikte noodzaak zijn tot het nationaal wettelijk verankeren van de regels van het Stabiliteits- en Groeipact, ware het niet dat deze verplichting inmiddels is opgenomen in het verdrag voor stabiliteit, coördinatie en governance in de EMU. Het kabinet is van mening dat een nationale wettelijke verankering om meerdere redenen van grote toegevoegde waarde kan zijn. Zo wordt hiermee de zichtbaarheid van Europese begrotingsafspraken op nationaal niveau vergroot. Ook kan een nationale wettelijke verankering van de Europese begrotingsafspraken het nationale «eigenaarschap» van de Europese afspraken vergroten. Daarnaast kan een dergelijke nationale wettelijke verankering werken als een katalysator voor het verder aanpassen en versterken van nationale begrotingsafspraken.

In de Nederlandse context wordt de nationale wettelijke verankering van de regels van het Stabiliteits- en Groeipact tot slot aangegrepen om gehoor te geven aan artikelen 5 en 13 van richtlijn 2011/85/EU, die vereisen dat Rijksoverheid en medeoverheden concrete afspraken te maken over het gezamenlijk respecteren van de afspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact.

In het Verdrag voor stabiliteit, coördinatie en governance in de EMU zijn in artikel 8 regels opgenomen over de rol van de Commissie en, indien noodzakelijk, de rol van het Europese Hof voor het controleren of lidstaten in afdoende mate hebben gezorgd voor een nationale wettelijke omzetting van de Europese begrotingsafspraken. Om meer duidelijkheid te verschaffen over een aantal praktische aspecten van de procedure uit artikel 8, hebben de aan dit verdrag deelnemende lidstaten daarnaast een Regeling vastgesteld. Deze regeling, een politiek akkoord, is gehecht aan de notulen van de Europese Raad van 2 maart 2012.

Bij een drietal bepalingen uit het verdrag voor stabiliteit, coördinatie en governance in de EMU is afgesproken dat deze nader gereflecteerd zullen worden in EU-wetgeving. Twee van deze afspraken, namelijk (i) de

rapportage vooraf over plannen voor de uitgifte van schuld papier en (ii) de afspraken inzake economische partnerschapsprogramma's die structurele hervormingen aangeven voor lidstaten die zich in een buitensporigtekortprocedure bevinden, zijn opgenomen in de ontwerpverordening beoordeling ontwerp begrotingsplannen, waarover de Ecofin Raad op 21 februari jl. een gemeenschappelijke positie innam. De derde afspraak uit het verdrag, die gaat over de coördinatie van grote hervormingsplannen van lidstaten met betrekking tot het economisch beleid, zal waarschijnlijk door de Commissie worden verwerkt in een nieuwe verordening. Deze is echter nog niet gepubliceerd en onduidelijk is nog wanneer dit precies gebeurt.

Het kabinet heeft de ambitie de wet Houdbare Overheidsfinanciën nog voor de zomer aan de Tweede Kamer aan te bieden. Op korte termijn zal de wet hiertoe eerst voor advies naar de Raad van State worden verzonden. De wet gaat concreet in op de verplichting voor zowel Rijk als medeoverheden om bij te dragen aan het respecteren van de afspraken uit het Stabiliteits- en Groeipact over tekortreductie. Voorts worden nadere afspraken tussen Rijk en medeoverheden gemaakt over onder andere informatievoorziening.

Sanctiemogelijkheid lidstaten met grote problemen met de financiële stabiliteit

Ten aanzien van de verordening voor versterkte surveillance van lidstaten met grote problemen met de financiële stabiliteit hebben de leden van de commissie nog enkele specifieke vragen. In hoeverre zal het mogelijk financieel beboeten van de lidstaten met grote problemen met de financiële stabiliteit tot een versterking van de problematiek leiden? In artikel 6 lid 5 van de ontwerpverordening budgettair toezicht financieel problematische lidstaten wordt gesteld dat de Raad op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan besluiten dat de betrokken lidstaat niet voldoet aan de beleidsvoorwaarden die in het aanpassingsvoorstel worden gesteld. Is het de regering duidelijk welke sanctie hier mogelijk aan wordt verbonden, daar waar overweging 7 spreekt over schorsing van betalingen van Uniefondsen, maar dit niet verder in de ontwerpverordening is uitgewerkt?

De ontwerpverordening stelt in de artikelen geen concrete afspraken voor over financiële gevolgen bij een eventuele conclusie van de Raad dat, cf. artikel 6(5), een lidstaat niet voldoet aan de beleidsvoorwaarden van het aanpassingsprogramma. Wel wordt inderdaad in overweging 7 aangehaald dat een dergelijk oordeel van de Raad zou leiden tot een opschorting van uitbetalingen en committeringen van diverse EU-fondsen.

In de gemeenschappelijke positie zoals deze op de Ecofin Raad van 21 februari jl. over de ontwerpverordeningen is bereikt, staat overweging 7 voorlopig tussen blokhaken. Over het opschorten van Europese fondsen zoals in deze overweging wordt voorgesteld, kan namelijk niet in deze verordening worden besloten. Dit kan alleen door in de betreffende (sector)verordeningen gerelateerd aan deze EU-fondsen, hierover bepalingen op te nemen. De mogelijkheden die in overweging 7 worden genoemd verwijzen dan ook naar voorstellen van de Commissie voor het introduceren van dergelijke bepalingen in deze sectorverordeningen met ingang van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader van de EU-begroting (2014–2020). Hierover wordt op dit moment nog onderhandeld, dus hier is nog geen uitsluitsel over te geven.

Het opschorten van de uitbetalingen en committeringen van genoemde Europese fondsen kan een negatief effect op het EMU-saldo van de lidstaat hebben wanneer het de opschorting van betalingen van al in gang gezette projecten betreft, en waarbij de overheid er tegelijkertijd voor zou kiezen om de betalingen van deze projecten wel doorgang te laten vinden door de weggevallen Europese bijdrage zelf op te vullen. Echter, dit effect zou tijdelijk moeten zijn. Indien de lidstaat in deze periode budgettair orde op zaken stelt, worden de ingehouden Europese fondsen alsnog uitgekeerd. Indien lidstaten zich alsnog aan de afspraken houden is er dus maximaal sprake van een tijdelijk negatief effect op de overheidsfinanciën en kan er nooit sprake zijn van een structurele verslechtering van de overheidsfinanciën veroorzaakt door deze financiële sanctie.