

Vergaderjaar 2011–2012

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 914

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2012

Uw Kamer heeft de minister president tijdens het debat over de ontstane politieke situatie op dinsdag 24 april jl. een aantal vragen gesteld, onder meer over i) de mogelijkheden die bestaan voor het herzien van eerder gemaakte afspraken in het kader van de buitensporigtekortprocedure van het Stabiliteits- en Groeipact over de deadline voor correctie van het buitensporige begrotingstekort en ii) de mogelijke gevolgen in de buitensporigtekortprocedure wanneer de Commissie van mening is dat een lidstaat niet voldoet aan de aanbevelingen. In de bijlage bij deze brief beantwoord ik deze vragen.

Mede namens de minister-president, minister van Algemene Zaken, hoop ik u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

Op 2 december 2009 besloot de Ecofin Raad voor Nederland officieel de buitensporigtekortprocedure te starten in het kader van de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Het SGP kent als uitgangspunt de regel dat lidstaten het buitensporige tekort in het jaar volgend op het jaar waarin het buitensporige tekort door de Raad is vastgesteld, dienen te hebben gecorrigeerd. Vanwege de zware klap van de economische en financiële crisis voor de overheidsfinanciën werd voor Nederland, net als voor veel andere lidstaten, vanwege de buitengewone economische omstandigheden een deadline voor het corrigeren van het buitensporige vastgesteld die verder weg lag dan het uitgangspunt van correctie binnen een enkel jaar.

Een uitgestelde deadline werd voor alle lidstaten die tijdens de financiële crisis in een buitensporigtekortprocedure terecht kwamen toegepast. De aanbevelingen wanneer te beginnen met budgettaire consolidatie en de mate van budgettaire consolidatie waren landenspecifiek. Nederland werd daarbij relatief soepel behandeld, de deadline voor correctie van het buitensporige begrotingstekort voor een aantal andere lidstaten was bijvoorbeeld korter. Dit was ook logisch gezien de onder de omstandigheden redelijk goede uitgangspositie wat betreft begrotingstekort en schuldpositie.

Afgesproken werd dat Nederland het buitensporige tekort in 2013 diende te hebben gecorrigeerd, met andere woorden, een tekort van maximaal 3% BBP te hebben onverlet de doelstelling van begrotingsevenwicht op de middellange termijn. Daarnaast kreeg Nederland de aanbeveling in 2011 te beginnen met budgettaire consolidatie, en een gemiddelde correctie van $\frac{3}{4}$ procent BBP in het structurele tekort te bewerkstelligen gerekend over de jaren 2011, 2012 en 2013.¹ Zodra Nederland hier aan heeft voldaan en uit de buitensporigtekortprocedure wordt ontslagen, gaan voor Nederland de eisen uit de preventieve arm van het SGP gelden over onder meer de vereiste structurele tekortreductie in de richting van de middellangetermijndoelstelling (de MTO). Gemiddeld betreft het hier een jaarlijkse structurele tekortreductie van 0,5% bbp per jaar. De afspraken uit de preventieve arm van het SGP zijn aan de orde wanneer het tekort is teruggebracht tot 3% bbp.²

Recent zijn de regels van het Stabiliteits- en Groeipact aangescherpt, namelijk met de inwerkingtreding van het versterkte Stabiliteits- en Groeipact in december 2011, onderdeel van het zogenaamde *sixpack* voor de versterking van de economische coördinatie en budgettaire discipline in de E(M)U. Dit betekent met name dat er eerder dan in het verleden een boete kan worden gegeven. Nu kan dat al direct worden voorgesteld door de Commissie indien een lidstaat naar het oordeel van de Commissie en de Raad geen effectieve actie heeft ondernomen. In het aangescherpte SGP zijn, net als in het oude SGP, nog altijd mogelijkheden om eerder gemaakte afspraken te herzien bij onverwachte, zeer negatieve economische ontwikkelingen.

Deze brief gaat achtereenvolgens in op i) de formele mogelijkheden die bestaan voor het herzien van eerder gemaakte afspraken in het kader van de buitensporigtekortprocedure en ii) de mogelijke gevolgen in de buitensporigtekortprocedure wanneer de Commissie van mening is dat een lidstaat niet voldoet aan de aanbevelingen zoals deze in het kader van de buitensporigtekortprocedure aan de betreffende lidstaat zijn geadresseerd.

¹ Zie onder meer: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/netherlands_en.htm

² Zie verordening 1466/97 zoals geamendeerd door 1175/2011

Herziening van de aanbevelingen in de buitensporigtekortprocedure

In een tweetal gevallen kan de Commissie aan de Raad voorstellen dat de aanbevelingen die door de Raad aan een lidstaat zijn geadresseerd in het kader van de buitensporigtekortprocedure, inclusief de deadline voor het jaar waarin het buitensporige overheidstekort tot 3% BBP zou moeten worden teruggebracht, zouden moeten worden herzien (zie artikel 3(5) van verordening 1467/97 zoals geamendeerd door 1177/2011):

1. indien zich na de vaststelling van de aanbeveling onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën voordoen, kan de Raad, op grond van een aanbeveling van de Commissie, een herziene aanbeveling op basis van artikel 126, lid 7, VWEU vaststellen. De Raad beoordeelt op basis van de in zijn aanbeveling vervatte economische prognoses of er sprake is van onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën.
2. In geval van een ernstige economische neergang in het eurogebied of de Unie als geheel kan de Raad ook besluiten om op basis van een aanbeveling van de Commissie een herziene aanbeveling op basis van artikel 126, lid 7, VWEU vast te stellen, op voorwaarde dat de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt.

Een belangrijke randvoorwaarde (om in aanmerking te komen voor een van deze twee situaties is dat lidstaten eerst moeten kunnen laten zien dat tot op dat moment effectief gevolg is gegeven aan de oorspronkelijke aanbevelingen van de buitensporigtekortprocedure (zie tevens artikel 3(5) van verordening 1467/97 zoals geamendeerd door 1177/2011). In de praktijk zal de Commissie daarbij kijken of de verbetering van het structurele EMU-saldo in lijn met de aanbevelingen is gerealiseerd (zoals gespecificeerd in de Code of Conduct bij het Stabiliteits- en Groeipact).

Zoals aangegeven geldt voor Nederland in de buitensporigtekortprocedure de eis van een gemiddelde jaarlijkse structurele begrotingsinspanning van $\frac{3}{4}$ procentpunt BBP, waarbij het jaar 2010 als startpunt wordt genomen en vervolgens gekeken wordt naar de verwachte structurele verbetering van het saldo gedurende de periode 2011–2013. Het voldoen aan deze aanbeveling is daarmee een voorwaarde voor het herzien van de deadline in de buitensporigtekortprocedure, al leidt het

voldoen aan deze aanbeveling niet automatisch tot een voorstel van de Commissie aan de Raad tot het herzien van de deadline. Het is dus een noodzakelijke, maar geen voldoende randvoorwaarde. Het feit dat de Commissie België en Spanje tot op heden heeft gehouden aan de deadlines van respectievelijk 2012 en 2013, geeft aan dat de Commissie de lidstaten strikt houdt aan de afspraken.

De Nederlandse groei valt recentelijk tegen, maar afgezet tegen de economische verwachtingen van de Commissie ten tijde van de oorspronkelijke aanbevelingen aan Nederland in de buitensporigtekortprocedure in december 2009, is het beeld een stuk genuanceerder (zie onderstaande tabel).

	2009	2010	2011	2012	2013
Ramingen Commissie 2009	- 4,5%	0,3%	1,6%	n.b.	n.b.
Ramingen Commissie 2011 ¹	- 3,5%	1,7%	1,2% ²	- 0,9% ²	1,3

	2009	2010	2011	2012	2013
Vershil (cumulatief)	1%	2,4%	2,0%	n.b.	n.b.

¹ *Herfstramingen Commissie 2009 bevatte geen groeiraming voor 2012 en 2013. Onduidelijk is wat de Commissie als uitgangspunt zou nemen voor 2012 en 2013.*

² *2011 en 2012 gebaseerd op de meest recente interim ramingen van de Commissie (februari 2012). De interim raming bevatte geen raming voor het saldo voor Nederland voor 2013.*

Uit de meest recente Commissieramingen van februari blijkt daarnaast dat er voor de EU als geheel sprake is van een groei van 1,5% in 2011 en nulgroei in 2012. Voor de eurozone als geheel zijn deze cijfers respectievelijk 1,4% en -0,3% bbp. Op basis van bovenstaande ramingen lijkt een uitzondering voor Nederland niet aan de orde.

Indien de Commissie, bij wie het oordeel hierover ligt, voor een lidstaat zou besluiten voor te stellen om op grond van een van voornoemde gronden de aanbevelingen te herzien, stelt de Commissie in de regel voor de deadline voor de correctie van het buitensporige tekort met een jaar te verlengen conform voorgenoemd artikel. Dit gaat gepaard met het formuleren van nieuwe aanbevelingen, wederom op basis van art 126(7) VWEU. De Commissie maakt hierbij een inschatting van de algehele economische en budgettaire situatie.

Een voorstel of aanbeveling voor het aanpassen van de aanbevelingen van de Raad, en het daarmee herzien van de deadline, kan op grond van artikel 126 VWEU alleen worden gedaan door de Commissie. De Raad kan niet zonder voorstel of aanbeveling van de Commissie een eigen aanbeveling wijzigen (zie ook het arrest van het EU Hof van 13 juli 2004, C-27/04, Commissie/Raad). Een voorstel hiertoe van de Commissie moet dus door de Raad worden bekrachtigd. In het geval dat de lidstaat waarover gesproken wordt een euroland is, telt in de Raad alleen de stem van de eurolanden mee. Een voorstel van de Commissie moet dan bekrachtigd worden door een gekwalificeerde meerderheid onder de eurolanden. Het euroland in kwestie stemt hierbij zelf niet mee. Een blokkerende minderheid kan het herzien van de deadline dus tegenhouden.

Vervolgstappen in de buitensporigtekortprocedure

De Commissie bekijkt zolang een lidstaat in een buitensporigtekortprocedure zit of de betreffende lidstaat aan de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) voldoet. Op elk moment in de tijd kan de Commissie in theorie tot de conclusie komen dat de lidstaat niet langer voldoet aan de aanbevelingen van de buitensporigtekortprocedure. De meest voor de hand liggende meetmomenten voor de Commissie om te bepalen of lidstaten nog voldoen, zijn de halfjaarlijkse uitgebreide economische ramingen van de Commissie in mei en november, na het indienen van de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's door de lidstaten (uiterlijk eind april) en bij gewijzigde nationale begrotingen/bij het uitkomen van nationale (concept)begrotingen.

Indien de Commissie van mening is dat een lidstaat niet (langer) handelt conform de aanbevelingen van de buitensporigtekortprocedure, dan kan de Commissie aan de Raad voorstellen om op basis van artikel 126(8) VWEU vast te stellen dat een lidstaat geen effectief gevolg heeft gegeven aan deze aanbevelingen. Zoals aangegeven moet de Raad dit voorstel van de Commissie bekrachtigen met gekwalificeerde meerderheid. Wanneer het een euroland betreft, stemmen alleen eurolanden hierover mee, exclusief de lidstaat in kwestie.

In de praktijk zal de Commissie naar verwachting eerst langs minder formele weg proberen het beleid in het euroland in kwestie bij te sturen, zoals bijvoorbeeld de Commissie recent ook heeft gedaan met België. Als actie uitblijft, zal de Commissie echter naar verwachting wel een volgende stap zetten. Mede door Nederlandse druk, is de positie van de Commissaris voor Economische en Monetaire Zaken binnen de Commissie recent ook nog versterkt, zodat deze zonder inmenging van zijn collega's zo'n stap kan nemen.

Indien de Raad op basis van voorgenoemd artikel 126(8) VWEU op voorspraak van de Commissie bevestigt dat onvoldoende effectief gevolg is gegeven aan de aanbevelingen in de buitensporigtekortprocedure, dan zal de Commissie binnen twintig dagen een boetevoorstel doen aan de Raad. Dit boetevoorstel wordt geacht door de Raad te zijn overgenomen tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de Raad zich hier binnen tien dagen tegen verzet. Hier vindt de besluitvorming dus met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid in de Raad plaats, een gekwalificeerde minderheid van de Raad is dus al voldoende om tot de boete te besluiten.

De boete zal de grootte hebben van 0.2% van het bruto binnenlandse product (bbp) van het voorgaande jaar in de betreffende lidstaat, conform artikel 6(1) van verordening 1173/2011. Voor Nederland zou dit neerkomen op zo'n 1,2 miljard euro. De boete is een echte boete, en geen deposito dat na correctie van het buitensporig tekort weer vrijvalt aan de lidstaat, zoals het rentedragende deposito dat bijvoorbeeld kan worden opgelegd wanneer lidstaten zich niet aan de afspraken in de preventieve arm van het SGP houden.

Het euroland in kwestie stemt niet mee over de eigen sanctie. Omdat financiële sancties uit hoofde van het SGP alleen aan eurolanden kunnen worden opgelegd, geldt hier (en in alle hieronder beschreven verdere procedurestappen) per definitie alleen de stem van de eurolanden. Indien de Commissie daar op economische gronden aanleiding voor ziet, kan de Commissie in dit stadium voorstellen om het voornoemde boetebedrag te verlagen of kwijt te schelden conform artikel 6(4) van verordening 1173/2011. Hiertoe kan het euroland in kwestie ook een met redenen omkleed verzoek doen bij de Commissie. Indien de Commissie dit verzoek honoreert, dient de Raad dit voorstel nog te bekrachtigen met gekwalificeerde meerderheid. Hier geldt dus weer een blokkerende minderheid.

Als de Raad van mening is dat onvoldoende effectief gevolg is gegeven aan de aanbevelingen in buitensporigtekortprocedure plaatsgevonden zal de Commissie nieuwe, strengere, aanbevelingen doen voor het betreffende euroland die de Raad dan moet vaststellen op basis van artikel 126(9) VWEU met een gekwalificeerde meerderheid om het euroland aan te zetten om alsnog binnen een periode van in de regel enkele maanden budgettaire orde op zaken te stellen.

Wanneer een euroland blijvend niet voldoet aan deze aanbevelingen kan door de Raad, op voordracht van de Commissie, jaarlijks een nieuwe boete worden opgelegd. In de regel zal deze vervolgbuete op basis van 126(11) VWEU bestaan uit een vast deel, gelijk aan 0,2% van het bbp (voor Nederland is dit circa 1,2 miljard euro), en een variabel deel, conform de artikelen 11 en 12 van verordening 1467/97 zoals geamendeerd door 1177/2011. De totale jaarlijkse boete is hierbij gemaximeerd op 0,5% van het bbp (voor Nederland is dit circa 3 miljard euro). Besluitvorming hierover in de Raad vindt plaats middels gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.

Na inwerkingtreding van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (EMU), hebben eurolanden zich ertoe verplicht om bij stemmingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure van het SGP, indien landen een begrotingstekort hebben van groter dan 3% BBP, de voorstellen en aanbevelingen van de Commissie te steunen (artikel 7 van het betreffende Verdrag). Deze plicht geldt niet wanneer een gekwalificeerde meerderheid van de eurolanden zich tegen het betreffende Commissievoorstel of -aanbeveling uitspreekt.

Hiermee wordt omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming voor eurolanden *de facto* de stemprocedure in het SGP voor alle stappen uit de correctieve arm van het SGP, dus ook de voornoemde stappen in deze brief waar nu nog normale gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op van toepassing is. Dit verdrag treedt in werking na bekrachtiging door twaalf partijen die de euro als munt hebben, voor de partijen die het dan bekrachtigd hebben. Streefdatum voor inwerkingtreding van het verdrag is 1 januari 2013.