

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1474

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2019

Tijdens de Regeling van Werkzaamheden van dinsdag 3 september jl. heeft uw Kamer verzocht om een brief met daarin de inzet van het kabinet op het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) (Handelingen II 2018/19, nr. 103, Regeling van werkzaamheden). Tevens heb ik tijdens het AO Ecofin op 4 september jl. toegezegd om in deze brief in te gaan op het functioneren van de begrotingsregels en daarbij aandacht te schenken aan de economische dimensie en in het bijzonder de lage rente.

Volgens het kabinet vergt een sterke Economische en Monetaire Unie (EMU) gezonde en veerkrachtige nationale economieën, met houdbare overheidsfinanciën.¹ Om houdbare overheidsfinanciën te realiseren is het in de ogen van het kabinet cruciaal dat lidstaten hervormingen implementeren die bijdragen aan duurzame economische groei en de veerkrachtigheid van hun economie. Daarnaast is het nodig om in gunstige economische tijden voldoende buffers op te bouwen, zodat in minder gunstige tijden de economie ondersteund kan worden zonder dat dit ten koste gaat van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.² Om de houdbaarheid van overheidsfinanciën te bevorderen met het oog op stabiliteit en economische groei, zijn de lidstaten begrotingsregels overeengekomen, die zijn vastgelegd in het SGP³. Het Europees Semester, waar het SGP onder valt, speelt hier een belangrijke rol in. Zo dient het Semester tot het identificeren van de benodigde hervormingen en begrotingsopdrachten alsmede het monitoren van de voortgang van de implementatie hiervan. Op deze manier is er sprake van «druk van gelijken» tussen lidstaten onderling, en een dialoog tussen de Europese Commissie (hierna: Commissie) en de lidstaat in kwestie.

¹ Kabinetsappreciatie Voorlichting Raad van State en Communicatie Europese Commissie inzake de verdieping van de EMU. 1 juli 2019. Kamerstuk 21 501-20, nr. 1473.

² Kamerbrief lessen uit economische crisis (motie Postema). 19 juli 2019. Kamerstuk 35 000, S.

³ Het SGP bestaat uit Verdragsbepalingen, artikel 121 en 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en hierop gebaseerde secundaire wetgeving, waaronder verschillende verordeningen en een richtlijn.

Alhoewel het SGP heeft bijgedragen aan het verbeteren van de overheidsfinanciën van lidstaten, stelt het kabinet vast dat de begrotingsbuffers in de afgelopen paar jaar onvoldoende zijn opgebouwd. Zo heeft de vereiste schuldreductie in een aantal landen niet plaatsgevonden ondanks de gunstige economische tijden. De onderliggende oorzaak daarvan is dat deze landen de gunstige economische tijden niet gebruikt hebben om hun begrotingstekorten voldoende te verlagen. Meer aandacht voor het opbouwen van buffers in goede tijden was juist een belangrijk aandachtspunt bij de aanpassingen van de Europese begrotingsregels in 2013, in de nasleep van de Europese schulden crisis. Daarom is het kabinet, zoals aangegeven in de Staat van de Europese Unie 2019 (Kamerstuk 35 078, nr. 1), van mening dat het SGP moet worden hervormd om de effectiviteit van het pact te vergroten. Het SGP behoeft volgens het kabinet vooral verbetering op het gebied van naleving en handhaving, en minder op het gebied van de regels zelf. Met het oog op het verbeteren van de handhaving zet Nederland in op het inperken van de flexibiliteit en beoordelingsruimte, het versimpelen van de regels, striktere handhaving van de regels en het vergroten van de voorspelbaarheid bij de uitvoering van de regels.

Voor de effectiviteit van de begrotingsregels is het zoals aangegeven vooral van belang dat ze op een consequente, transparante en voorspelbare manier worden gehandhaafd. De afgelopen jaren is hier in de ogen van het kabinet niet altijd sprake van geweest. Zo is de Commissie volgens het kabinet te terughoudend met het volledig gebruiken van de mogelijkheden die het SGP biedt, bijvoorbeeld ten aanzien van de handhaving van het schuld criterium, en past zij flexibiliteit ruimhartig toe. Ondanks het feit dat een substantieel aantal lidstaten een schuld boven de grenswaarde van 60% van het bbp heeft, die bovendien niet of zeer beperkt afneemt, heeft de Commissie nog nooit een voorstel gedaan om een lidstaat op basis van overschrijding van het afgesproken schuld criterium in een buitensporigtekortprocedure te plaatsen. Het kabinet heeft zich zodoende ook meermaals kritisch uitgelaten over de toepassing van het SGP en zich uitgesproken voor strikte handhaving van de regels.⁴

Daarnaast constateert het kabinet dat de Commissie momenteel meerdere rollen heeft. De Commissie publiceert ramingen, voert analyses uit om te bezien of begrotingen in lijn zijn met de regels en initieert procedurele stappen. Voor de buitenwereld is het niet altijd helder waar de ene rol van de Commissie stopt en de andere begint. Om *checks and balances* in de SGP-procedures te waarborgen, zou – in lijn met het regeerakkoord – bijvoorbeeld de rol van het Europees Begrotingscomité (*European Fiscal Board*, EFB) kunnen worden versterkt en volledig onafhankelijk worden gemaakt.

Over de relatie tussen de begrotingsregels en de economische ontwikkeling wordt verschillend gedacht. Sommige lidstaten vinden de regels knellend in minder gunstige economische omstandigheden en zijn van mening dat de regels hen beperken in het ondersteunen of aanjagen van de economische groei. Zij pleiten voor meer flexibiliteit in de regels om in minder gunstige economische omstandigheden de economische groei te kunnen ondersteunen. Andere lidstaten, waaronder Nederland, vinden dat houdbare overheidsfinanciën een cruciale voorwaarde zijn voor stabiliteit en economische groei. Zij zijn daarom juist bezorgd dat de manier waarop het SGP nu gehandhaafd wordt niet leidt tot het beoogde resultaat van houdbare overheidsfinanciën. Bovendien zijn deze lidstaten van mening

⁴ Kabinetsappreciatie besluit van de Europese Commissie op 3 juli 2019 om voor Italië geen buitensporigtekortprocedure te openen, 5 juli 2019. Kamerstuk 21 501-03, nr. 130.

dat de bestaande begrotingsregels al voldoende ruimte bieden voor het budgettair ondersteunen van de economische groei zolang lidstaten in goede tijden voldoende buffers opbouwen. Ook kunnen landen, zoals eerder genoemd, de economische groei bevorderen door het doorvoeren van structurele hervormingen. Hogere economische groei verlaagt de noodzaak om via bezuinigingen of lastenverzwaringen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen.

Zoals bekend is de rente op overheidsschuld momenteel zeer laag en in veel gevallen zelfs negatief. Doordat de rentelasten van lidstaten onderdeel zijn van het nominaal- en structureel begrotingssaldo zorgt een lagere rente voor een verbetering hiervan. Het kabinet is van mening dat lagere rentelasten door lidstaten met een relatief hoge publieke schuld gebruikt dienen te worden om begrotingsbuffers op te bouwen door de schuld omlaag te brengen. Zo wordt voorkomen dat bij een stijgende rente of door minder gunstige economische omstandigheden zorgen ontstaan over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Vanuit die optiek vormt de lage rente dan ook geen aanleiding voor aanpassing van de begrotingsregels.

Tijdens de aankomende informele Ecofin van 14 september zal een discussie plaatsvinden over de Europese begrotingsregels.⁵ Daar zal ik de hierboven genoemde Nederlandse inzet uitdragen. Deze discussie zal input geven voor de vijfjaarlijkse SGP-evaluatie van de Commissie, die naar verwachting later dit jaar uit zal komen. Deze evaluatie kan leiden tot voorstellen van de Commissie tot aanpassing van het SGP. Of deze voorstellen er inderdaad zullen komen, is nog niet bekend. Indien een dergelijk voorstel door de Commissie wordt gepresenteerd, zal de Kamer hier op de gebruikelijke wijze over worden geïnformeerd. Gezien de verschillen in de opvattingen tussen lidstaten zal het niet eenvoudig zijn om overeenstemming te bereiken over hoe het SGP aangepast dient te worden.

Tijdens de Regeling van Werkzaamheden op 3 september jl. vroeg Kamerlid Omtzigt of de Minister-President met mevrouw Von der Leyen gesproken heeft over het Stabiliteits- en Groeipact. Zoals de Minister-President bij het terugblikdebat Europese Raad op 4 september jl. (Handelingen II 2018/19, nr. 104, Debat over de Europese top over EU-banen) heeft aangegeven, heeft hij tijdens het gesprek met de inkomende voorzitter van de Europese Commissie het belang van een strikte toepassing van het SGP benadrukt.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁵ Geannoteerde agenda t.b.v. Eurogroep en Ecofinraad 13 en 14 september 2019. Kamerstuk 21 501-07, nr. 1621.