

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1510

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2020

Op 5 februari jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) haar evaluatie van de «*six-pack*» en «*two-pack*» wetgeving van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en de Macro-Economische Onevenwichtighedenprocedure (MEOP) gepubliceerd (hierna: de evaluatie).¹ In de Geannoteerde Agenda van de Eurogroep en Ecofinraad van 17 en 18 februari 2020 heb ik toegezegd met een appreciatie van deze evaluatie te komen.² In deze brief zal ik, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, ingaan op de achtergrond van de evaluatie, de inhoud ervan, de kabinet-sappreciatie en het vervolgproces.

Het *six-pack* en *two-pack* verwijst naar hervormingen in respectievelijk 2011 en 2013 aan het economische surveillanceraamwerk van de EU. Het *six-pack* bestaat uit vijf verordeningen en een richtlijn met als doel het aanscherpen van de begrotingsregels en het verbreden van de economische surveillance door ook macro-economische onevenwichtigheden te gaan monitoren.^{3 4 5 6 7 8} Het *two-pack* bestaat uit twee verordeningen die bedoeld zijn om specifieke economische surveillance te introduceren voor alleen eurolanden, waarbij versterkte surveillance wordt geïntroduceerd

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2020_55_en.pdf

² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1650

³ Verordening Nr. 1175/2011 van het Europees parlement en de Raad tot aanpassing van Verordening Nr. 1466/1997 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid.

⁴ Verordening Nr. 1177/2011 van de Raad tot aanpassing van Verordening Nr. 1467/1997 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten.

⁵ Verordening Nr. 1173/2011 van het Europees parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied

⁶ Verordening Nr. 1174/2011 van het Europees parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied.

voor landen die ernstige moeilijkheden (dreigen) te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit.^{9 10}

De evaluatie vloeit voort uit een bepaling die is opgenomen in iedere verordening en richtlijn van het *six-pack* en *two-pack* die stelt dat elke vijf jaar de Commissie een verslag uitbrengt over de toepassing van de desbetreffende verordening of richtlijn. In dat verslag dient volgens de bepalingen onder meer de doeltreffendheid van de verordening te worden beoordeeld als mede de vooruitgang die is geboekt bij het waarborgen van een nauwere coördinatie van het economisch beleid en aanhoudende convergentie van de economische prestaties van de lidstaten overeenkomstig het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Het verslag dient te worden toegezonden aan het Europees Parlement en de Raad.

Inhoud van de evaluatie

De evaluatie van de Commissie gaat met name in op het SGP, en in minder mate op de MEOP en de bepalingen voor landen die ernstige moeilijkheden (dreigen) te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit.

De Commissie benadrukt dat het SGP gericht is op het corrigeren van buitensporige begrotingstekorten en schuldenniveaus van de overheid en niet op het voorschrijven van specifiek begrotingsbeleid. Ook onderstreept de Commissie het belang van het opbouwen van voldoende buffers in economisch goede tijden zodat in slechte tijden beleid kan worden gevoerd ter ondersteuning van de economische groei (anticyclisch beleid).

De buitensporigtekortprocedure (*excessive deficit procedure* – EDP) heeft volgens de Commissie bijgedragen aan het corrigeren van begrotingstekorten groter dan 3% van het bruto binnenlands product (bbp). Desalniettemin verschilt de ontwikkeling van het schuldenniveau na de crisis sterk tussen lidstaten. Ongeveer de helft van de lidstaten heeft een overheids-schuld van rond of onder de 60% bbp, terwijl de andere helft een schuld van rond of boven de 100% bbp heeft. Deze laatste groep is volgens de Commissie doorgaans ook ver verwijderd van de middellangetermijndoelstelling voor het structurele begrotingssaldo (*Medium Term Objective* – MTO). Daarnaast hebben de meeste lidstaten volgens de analyse van de Commissie zowel in goede als in slechte tijden voornamelijk procyclisch beleid gevoerd (bezuinigen of lastenverzwaring in slechte tijden, meer uitgaven of lastenverlichting in goede tijden).

Voorts is de geaggregeerde begrotingspositie van de eurozone, de zogeheten «*fiscal stance*», volgens de Commissie steeds belangrijker geworden. In dat kader wijst de Commissie erop dat het gebrek aan een stabilisatiefunctie voor de eurozone ertoe leidt dat de mogelijkheden voor macro-stabilisatie beperkt zijn. Hierdoor is de eurozone in de ogen van de Commissie voor stabilisatie met name afhankelijk van het monetair beleid.

⁷ Verordening Nr. 1176/2011 van het Europees parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden.

⁸ Richtlijn Nr. 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

⁹ Verordening Nr. 473/2013 van het Europees parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone.

¹⁰ Verordening Nr. 472/2013 van het Europees parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit.

De Commissie besteedt in haar evaluatie ook aandacht aan de kwaliteit van publieke financiën, hetgeen de Commissie ziet als de mate waarin de samenstelling van de overheidsuitgaven en -inkomsten bijdraagt aan duurzame groei en (sociale) inclusie. Publieke investeringen zijn volgens de Commissie een belangrijke component voor de kwaliteit van publieke financiën omdat dergelijke investeringen kunnen bijdragen aan het verhogen van de potentiële economische groei en aan doelstellingen op beleidsterreinen zoals klimaat en digitalisering. Ten aanzien van investeringen benoemt de Commissie in haar evaluatie dat er geen eenduidig bewijs is dat investeringen door het SGP worden belemmerd.

Desalniettemin heeft het SGP volgens de Commissie een daling van investeringsniveaus tijdens perioden van restrictief begrotingsbeleid niet kunnen voorkomen, zelfs niet met de zogenoemde investeringsclausule. Deze clausule staat lidstaten toe onder bepaalde voorwaarden tijdelijk af te wijken van de vereiste structurele begrotingsinspanning voor het doen van investeringen. Deze investeringen moeten aantoonbaar bijdragen aan de economische groei en de houdbaarheid van de publieke financiën. Op het gebied van eigenaarschap van de Europese begrotingsregels observeert de Commissie dat er minder nadruk is komen te liggen op meerjarige begrotingsplannen, en dat veel lidstaten hun verplichte structurele begrotingsinspanning uitstellen. Daarnaast hebben de complexiteit van de regels en het niet direct kunnen observeren van bepaalde indicatoren (zoals het structurele begrotingssaldo) niet bijgedragen aan stabiele begrotingsopgaven. Ook hebben deze factoren de mate van transparantie verminderd.

De evaluatie heeft ook aandacht voor de bepalingen in het *six-pack* die eisen stellen aan nationale begrotingskaders. De Commissie stelt vast dat deze eisen hebben bijgedragen aan meer begrotingsdiscipline. Het gaat daarbij onder andere om de eisen die zijn gesteld aan de nationale onafhankelijke begrotingsinstellingen (*independent fiscal institutions – IFI's*). De effectiviteit van de nationale begrotingskaders verschilt echter nog sterk tussen lidstaten. De oorzaak hiervan ligt volgens de Commissie onder meer in het feit dat er alleen minimumvereisten bestaan voor de onafhankelijke begrotingsinstellingen.

Met betrekking tot de MEOP gaat de Commissie in op de verbreding en de effectiviteit van de procedure. Zo neemt de MEOP tegenwoordig, naast het begrotingsbeleid van lidstaten en macro-economische en financiële zaken, ook aspecten mee die van invloed zijn op sociale en arbeidsmarktontwikkelingen om mogelijke oorzaken van macro-economische onevenwichtigheden aan te kunnen duiden. De wisselwerking tussen het SGP en de MEOP kan volgens de Commissie worden verbeterd aangezien beide procedures betrekking hebben op dezelfde macro-economische onevenwichtigheden en uitdagingen op het gebied van potentiële groei en schuldhoudbaarheid. De Commissie concludeert verder dat er nog ruimte voor verbetering is op het gebied van het adresseren van onevenwichtigheden veroorzaakt door klimaatverandering.

Volgens de Commissie heeft de MEOP het bewustzijn van onevenwichtigheden vergroot en zijn er concrete beleidsacties voorgesteld en gemonitord. Dit is in sommige gevallen succesvol gebleken, ook al is de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden (Excessive Imbalances Procedure – EIP) nooit in gang gezet. De roep om volledig gebruik te maken van de MEOP, inclusief het starten van de EIP, en de roep om transparantie binnen de procedure te vergroten, zijn volgens de Commissie groter geworden. De Commissie is hiernaast van mening dat de MEOP heeft geholpen om de dialoog tussen EU-instellingen en nationale autoriteiten te versterken, en daarmee om beter beleid op nationaal niveau vorm te geven. Desalniettemin concludeert de Commissie dat in landen waar onevenwichtigheden blijven bestaan, de MEOP niet is staat is geweest om genoeg politieke tractie te genereren om

deze onevenwichtigheden aan te pakken. Ook vanwege afgenomen druk vanuit financiële markten, is het reduceren van onevenwichtigheden vertraagd. Ten slotte benadrukt de Europese Commissie het belang om naast strikte regels ook positieve prikkels te gebruiken die lidstaten stimuleren om macro-economische stabiliteit en duurzame groei te bevorderen.

Tot slot heeft de Commissie de bepalingen voor landen die ernstige moeilijkheden (dreigen) te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit geëvalueerd. De Commissie concludeert dat landen die financiering uit de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) en het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) hebben ontvangen, mede hierdoor weer met succes toegang hebben tot financiële markten tegen redelijke inleenrentes. Daarnaast hebben maatregelen met betrekking tot de samenwerking en rolverdeling tussen de Europese Centrale Bank en het Internationaal Monetair Fonds goed gewerkt. Ook heeft de verordening betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden bijgedragen aan een betere coördinatie van economisch beleid en een aanhoudende convergentie tussen lidstaten in de eurozone. Dit komt omdat er meer consistentie is aangebracht tussen toezicht via het Europees Semester en het versterkte toezicht onder de verordening.

Kabinetsappreciatie

Een sterke Economische en Monetaire Unie (EMU) vereist gezonde en veerkrachtige nationale economieën, met houdbare overheidsfinanciën.¹¹ Daarom 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. Ook 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.^{12 13} Om de houdbaarheid van overheidsfinanciën te bevorderen met het oog op stabiliteit en economische groei zijn effectieve Europese begrotingsregels van groot belang.^{14 15}

Het kabinet deelt in belangrijke mate de bevindingen van de Commissie over hoe het SGP heeft gefunctioneerd. In het bijzonder onderschrijft het kabinet dat houdbare overheidsfinanciën het hoofddoel van het SGP vormen. Daarnaast constateert het kabinet net als de Commissie dat de mate waarin dit doel is bereikt sterk verschilt tussen lidstaten. Ook is het kabinet, in lijn met de analyse van de Commissie, van mening dat een aantal lidstaten de gunstige economische omstandigheden van de afgelopen jaren onvoldoende heeft gebruikt om buffers op te bouwen door hun schuld naar beneden te brengen. Dit belemmert de mogelijkheden om in slechte tijden anticyclisch begrotingsbeleid te kunnen voeren. Het kabinet is van mening dat de Commissie mede een rol heeft gespeeld in de beperkte naleving van het SGP door sommige lidstaten. Daarnaast deelt het kabinet de analyse dat het niet aan de begrotingsregels te wijten is dat lidstaten hun publieke investeringen relatief gezien hebben verlaagd. Dit is immers het gevolg van nationale beleidskeuzes. Tegelijkertijd onderschrijft het kabinet het belang van investeringen in digitalisering en klimaat. Ook steunt het kabinet het in kaart brengen van praktijkvoorbeelden rond «*green budgeting*» en is van mening dat dit in samenhang moet worden beschouwd met soortgelijke initiatieven in

¹¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1474

¹² Kamerstuk 21 501-20, nr. 1490

¹³ Kamerstuk 35 078, nr. 1

¹⁴ Kamerstuk 21 501-03, nr. 137

¹⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1473

internationaal verband. Verder deelt het kabinet de analyse dat de uitgavenregel (*expenditure benchmark*) voorziet in een stabielere vereiste begrotingsinspanning dan het structureel begrotingssaldo. In dat kader heeft het kabinet in zijn appreciatie van het rapport van de European Fiscal Board al aangegeven met belangstelling naar een mogelijk grotere rol voor de uitgavenregel te kijken. Ook erkent het kabinet dat nationale begrotingsinstellingen een belangrijke rol spelen in de discussies over naleving van de Europese en nationale begrotingsregels.

Tegelijkertijd is het kabinet kritisch over een aantal stellingen van de Commissie in de evaluatie. Zo is het feit dat de eurozone geen eurozone-brede stabilisatiefunctie kent volgens het kabinet geen beperking voor de mogelijkheid om binnen de eurozone macro-economische stabilisatie toe te passen. Bij de noodzaak van een dergelijke stabilisatiefunctie plaatst het kabinet diverse kanttekeningen, zoals uiteengezet in de Kamerbrief «Toekomst van de Economische en Monetaire Unie» van 27 november 2017.¹⁶

Ook is het kabinet geen voorstander van het concept van een *fiscal stance* voor de gehele eurozone en vindt het dat de eisen uit het SGP voor individuele lidstaten leidend moeten zijn. Zolang lidstaten gezonde overheidsfinanciën hebben, kunnen zij automatische stabilisatoren volledig hun werk laten doen en ontstaat daardoor vanuit het beleid van lidstaten zelf («bottom-up») het gewenste geaggregeerde begrotingsbeleid voor de eurozone.

Hiernaast is het kabinet kritisch ten aanzien van de flexibiliteit die de Commissie toepast bij de handhaving van het SGP, in het bijzonder de manier waarop de zogenoemde «relevante factoren» worden gebruikt in de beoordeling omtrent de naleving van het schuld criterium van de correctieve arm. Volgens het kabinet dienen de relevante factoren alleen te worden meegewogen voor zover deze bijdragen aan het doel van schuldhoudbaarheid. Het kabinet zet vraagtekens bij de constatering van de Commissie dat de relevante factoren in het verleden op de juiste wijze zijn meegenomen, zoals onder andere is uiteengezet in de Kamerbrief «Schriftelijke toelichting Europese Commissie op SGP-besluit Italië december 2018» van 7 maart 2019 (Kamerstuk 21 501-03, nr. 127).

Ten aanzien van de MEOP roept het kabinet de Commissie op hiervan volledig gebruik te maken, inclusief het starten van de EIP. Wanneer zo'n procedure niet wordt gestart door de Commissie terwijl er wel buitensporige onevenwichtigheden zijn geconstateerd, blijft daarmee het potentieel van de procedure onderbenut. Een les van de crisis is dat er tijdig dient te worden ingegrepen om de opbouw van economische onevenwichtigheden in lidstaten een halt toe te roepen. De handvatten die de procedure daarvoor geeft, dienen te worden gebruikt. Daarnaast hecht het kabinet aan transparantie zowel rondom de beslissing tot het wel of niet starten van de EIP als de link tussen de MEOP-analyse en de land-specifieke aanbevelingen uit het Europese Semester. Tot slot is het kabinet, gelet op het belang van positieve prikkels naast strikte regels, voorstander van een koppeling tussen de inzet van de bestaande structuur- en cohesiefondsen en de naleving van land-specifieke aanbevelingen.

Vervolgproces

De Commissie ziet een effectief begrotingsraamwerk als gezamenlijke verantwoordelijkheid van lidstaten en Europese instituties. Dit vereist volgens de Commissie een hoge mate van consensus en vertrouwen tussen alle stakeholders. Daarom heeft de Commissie aangegeven in de eerste helft van dit jaar consultaties te willen houden met lidstaten en

¹⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262

relevante instellingen over de toekomst van het SGP. De exacte vorm en inhoud van deze consultaties is tot op heden nog niet bekend. De Commissie zal op basis van de consultaties bepalen of het vervolgstappen wil zetten, en of zij, naar verwachting eind 2020, een voorstel wil doen ter aanpassing van het SGP. Indien de Commissie besluit dergelijke voorstellen te doen, zal de Kamer hierover via de gebruikelijke procedures worden geïnformeerd.

Tijdens de Eurogroep en Ecofinraad van 17 en 18 februari zal de Commissie haar evaluatie presenteren, waarna lidstaten een eerste reactie kunnen geven. Er vindt hierbij geen besluitvorming plaats. De appreciatie van de evaluatie zoals beschreven in deze brief zal daarbij als leidraad dienen voor de Nederlandse inbreng in deze Eurogroep en Ecofinraad. Over het verloop van deze bespreking zal de Kamer via het gebruikelijke verslag worden geïnformeerd.

In de komende maanden zal waarschijnlijk regelmatig over de Europese begrotingsregels worden gesproken in het kader van de consultaties. De algemene inzet van Nederland in deze discussies heb ik in september vorig jaar met uw Kamer gedeeld in de Kamerbrief «Kabinetsinzet inzake het Stabiliteits- en Groeipact». Het kabinet is van mening dat houdbare overheidsfinanciën het hoofddoel van het SGP dienen te blijven en dat de handhaving van de regels verbetering behoeft. Voorstellen voor aanpassing van het SGP zullen door het kabinet steeds worden beoordeeld op de bijdrage aan het beter bereiken van dit doel.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra