

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

IY

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2022

De Europese Commissie (Commissie) heeft op 9 november jl. een mededeling gepubliceerd waarin zij uiteen zet wat volgens haar de contouren moeten zijn van de hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en de Macro-Economische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP).¹ Middels deze brief informeer ik u over de Commissievoorstellen zoals omschreven in de mededeling en de kabinetsappreciatie hiervan, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Deze mededeling volgt op de evaluatie van de Commissie van het SGP en de MEOP, waarover het parlement op 11 februari 2020 is geïnformeerd², en de consultatiesessies over de eventuele hervorming die zich van oktober 2021 tot de zomer van 2022 hebben voltrokken. Eventuele wetgevende voorstellen worden niet eerder dan in het voorjaar van 2023 verwacht.

De Raad van de Europese Unie (de Raad) en mogelijk ook de Europese Raad zullen de door de Commissie geschetste contouren de komende maanden bespreken om tot een reflectie te komen op deze contouren. In de Ecofinraad van 6 december zal een eerste gedachtewisseling plaatsvinden. Daar zal mogelijk ook een verder proces overeengekomen worden voor de besprekingen in de Raad. Omwille van een tijdige informatievoorziening vervangt deze brief een BNC-fiche over de mededeling. Deze toelichting vormt daarom tevens de Nederlandse inzet voor dit agendaonderwerp tijdens de Ecofinraad van 6 december.

Onderstaand vat ik eerst de mededeling van de Commissie samen. Daarna ga ik in op de kabinetsappreciatie van de voorstellen. De SGP-voorstellen worden op basis van de drie pijlers van de Nederlandse inzet beoordeeld: opwaartse economische convergentie, houdbare

¹ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/economic-governance-review_en.

² Kamerstukken II 2019–2020, 21 501-20 nr. 1510.

overheidsfinanciën en effectieve naleving en handhaving. Daarna geef ik de kabinetsappreciatie van de MEOP-voorstellen en licht ik het belang van marktwerking toe. Tot slot ga ik in op de grondhouding van het kabinet ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten.

De kabinetsappreciatie van de Commissiemededeling kan als volgt worden samengevat. Het voorgestelde raamwerk sluit op meerdere aspecten aan bij de Nederlandse inzet zoals uiteengezet in een kamerbrief van 4 maart jl.³ en het gezamenlijke paper met Spanje van 4 april jl.⁴, maar vereist ook opheldering en meerdere waarborgen. Het kabinet verwelkomt het behoud van de referentiewaarden van 60% voor de overheidsschuld en 3% voor het begrotingstekort. Het kabinet ziet dat het opstellen van plannen door landen het nationaal eigenaarschap kan vergroten en is voorstander van het sturen op uitgavenplafonds. Daarnaast steunt het kabinet de grotere nadruk op de schuldhoudbaarheidsrisico's van lidstaten en acht het kabinet het positief dat de voorstellen van de Commissie leiden tot minder regeldruk voor lidstaten met een lage uitdaging ten aanzien van de publieke schuld. Het kabinet ziet daarnaast dat de Commissie voornemens is om de naleving en handhaving van de regels te verbeteren, hoewel nog veel onduidelijk is over de manier waarop dit gerealiseerd moet worden. Het kabinet stelt dat er nog veel aanvullende informatie van de Commissie nodig is om de voorstellen goed te kunnen beoordelen. Ook zijn volgens het kabinet meerdere waarborgen nodig in het voorgestelde raamwerk, voornamelijk op gebied van transparantie en gelijke behandeling, voldoende ambitie voor schuldafbouw door landen met hoge schulden en effectieve handhaving. Zo moet er een helder en ambitieus toetsingskader worden opgesteld om de plannen te beoordelen om de gelijke behandeling van lidstaten te waarborgen. Dit toetsingskader moet er ook voor zorgen dat in gelijke mate investeringen en hervormingen worden opgenomen die bijdragen aan economische convergentie, schuldhoudbaarheid en de kwaliteit van overheidsfinanciën. De schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie moet voor lidstaten navolgbaar en reproduceerbaar zijn en de kwaliteit van deze analyses, met name ten aanzien van de neerwaartse scenario's die er onderdeel van uitmaken, moet worden gewaarborgd. Het kabinet is daarnaast van mening dat er een numeriek criterium aan de doelstelling voor schuldafbouw moet worden verbonden bij wijze van achtervang, om zo voldoende schuldafbouw te waarborgen. Ook stelt het kabinet dat de discretionaire ruimte van de Commissie en de Raad moet worden ingeperkt teneinde de handhaving te verbeteren, onder andere waar het gaat om het openen van buitensporigtekortprocedures. Het kabinet vindt daarnaast dat het toezicht op de regels op Europees niveau moet worden verbeterd, bijvoorbeeld door de EFB een grotere rol te geven. Onderstaande appreciatie van het voorstel gaat nader in op bovengenoemde aandachtspunten en zorgen van het kabinet. Het kabinet zal de noodzaak van waarborgen op deze punten benadrukken tijdens de besprekingen in de Raad en de Europese Raad. Het kabinet zal samen met andere lidstaten bepleiten dat deze aandachtspunten en oplossingsrichtingen onderdeel uitmaken van de conclusies van deze instellingen, zodat de Commissie hier rekening mee houdt in de verwachte voorstellen voor aanpassing van de relevante wetgeving en de aanpassingen leiden tot een daadwerkelijke versterking van het begrotingsraamwerk, waarin opwaartse economische convergentie, houdbare overheidsfinanciën en effectieve naleving en handhaving van de begrotingsregels centraal staan.

³ Kamerstukken II 2021–2022, 21 501-07 nr. 1815.

⁴ Kamerstukken II 2021–2022, 21 501-07 nr. 1837.

Samenvatting Commissiemededeling

Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

De belangrijkste doelstellingen van de Commissie zijn versimpeling van het raamwerk, een betere integratie van begrotings- en macro-economisch beleid, vergroting van het nationaal eigenaarschap, realistische doelstellingen voor schuldafbouw met grotere focus op lidstaten met een hoge schuld en sterkere prikkels voor naleving. Centraal staat een landspecifieke aanpak waarbij lidstaten zelf een plan opstellen om hun schuld af te bouwen, daarbij hervormingen en investeringen in acht nemend. Hiermee kan beter rekening worden gehouden met landspecifieke (economische) omstandigheden.

De Commissie stelt voor om de referentiewaarden van 60% bbp voor de overheidsschuld of voldoende snel dalend richting de 60% bbp (de schuldnorm) en 3% bbp voor het begrotingstekort (de tekortnorm), zoals vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), te behouden. Ten aanzien van de toetsing op de schuldnorm stelt de Commissie een nieuwe werkwijze voor. Daarbij wordt bezien welk begrotingsbeleid landen in een aanpassingsperiode van 4 jaar moeten voeren om er voor te zorgen dat de schuld daarna zonder verdere beleidsmaatregelen geloofwaardig daalt. Ook wordt getoetst of het tekort vooruitkijkend geloofwaardig onder de tekortnorm zal blijven.

Om te beoordelen of lidstaten geloofwaardig onder een tekort van 3% blijven en de schuld geloofwaardig zal dalen, gebruikt de Commissie haar schuldhoudbaarheidsanalyse (*debt sustainability analysis*; DSA). Daarin worden meerdere scenario's doorgerekend ten aanzien van onder andere de rente en de bbp-groei om te beoordelen hoe de overheidsschuld en het tekort zich in verschillende (meevallende en tegenvallende) situaties kunnen ontwikkelen. Hierbij moet er een voldoende lage waarschijnlijkheid zijn dat de schuld stijgt in de vijf jaar na implementatie van het plan en de schuld moet binnen een bepaalde bandbreedte blijven onder een set aan mogelijke schokken.

De Commissie stelt op basis van deze analyse een aanpassingspad («referentiepadd») voor vier jaar op voor de benodigde jaarlijkse budgettaire aanpassing. Die budgettaire aanpassing moet er toe leiden dat aan het einde van de aanpassingsperiode het begrotingssaldo op een niveau komt waarbij geen verdere beleidswijzigingen nodig zijn om de schuld geloofwaardig te laten dalen. Het referentiepadd voor de budgettaire inspanning wordt uitgedrukt in netto primaire uitgaven. Dit zijn de nationale overheidsuitgaven gecorrigeerd voor rente-uitgaven, conjuncturele werkloosheidsuitgaven en eventuele maatregelen die zorgen voor hogere inkomsten. Door de uitgaven te corrigeren voor rente-uitgaven kunnen lidstaten voornamelijk sturen op uitgaven waar zij direct invloed op kunnen uitoefenen. Door de uitgaven te corrigeren voor cyclische werkloosheidsuitgaven is er ruimte om deze mee te laten bewegen met de stand van de economie, hetgeen anticyclisch begrotingsbeleid helpt bewerkstelligen. Door de uitgaven te corrigeren voor eventuele maatregelen die zorgen voor hogere inkomsten, heeft het SGP geen invloed op de omvang van een nationale begroting (hogere uitgaven mogen dus gecompenseerd worden door hogere inkomsten).

Lidstaten worden in drie categorieën ingedeeld: met een substantiële, gematigde of lage uitdaging ten aanzien van de publieke schuld. Voor lidstaten met een substantiële uitdaging ten aanzien van hun publieke schuld, drukt het referentiepadd uit wat een lidstaat gedurende de aanpassingsperiode moet doen om de schuld – na afloop deze periode –

tien jaar lang geloofwaardig te laten dalen. Lidstaten met een gematigde uitdaging ten aanzien van hun publieke schuld krijgen, na afloop van hun plan, maximaal drie jaar langer de tijd om hun schuld geloofwaardig te laten dalen. Daarnaast is het referentiepado erop gericht, zowel voor lidstaten met een substantieel risico als een gematigd risico, om het tekort onder de 3% te houden. Voor lidstaten met weinig uitdagingen ten aanzien van hun publieke schuld geeft het referentiepado weer wat een lidstaat gedurende het plan moet doen om tien jaar geloofwaardig onder een tekort van 3% te blijven na maximaal drie jaar na afloop van het plan.

Hierna stellen lidstaten op grond van het referentiepado en in nauw overleg met de Commissie, zelf een plan op voor hun begrotingsbeleid en economisch beleid met in achtneming van voorgenomen investeringen en hervormingen. Dit plan beslaat in principe een periode van vier jaar. Dit plan wordt vertaald in jaarlijkse netto primaire uitgavenplafonds. Als het plan zogenoemde prioritaire investeringen en hervormingen bevat, kan een lidstaat een langer aanpassingspad krijgen van maximaal zeven jaar. Voor de prioritaire investeringen en hervormingen zijn criteria opgesteld: ze moeten bijdragen aan groei en schuldhoudbaarheid; ze moeten bijdragen aan het adresseren van de gezamenlijke Europese uitdagingen; het plan moet alle of een significante subset van de landspecifieke aanbevelingen uit het Europees Semester (*Country Specific Recommendations*, CSR's) adresseren; de maatregelen moeten voldoende gedetailleerd zijn, voldoende in het begin van het plan gepland worden en toetsbaar zijn; en de investeringsprioriteiten mogen niet ten koste gaan van andere investeringen. Indien een lidstaat vasthoudt aan een plan van vier jaar, worden de opgenomen investeringen en hervormingen niet getoetst.

De Commissie beoordeelt de plannen op basis van een gemeenschappelijk beoordelingsraamwerk. Wanneer er geen overeenstemming wordt bereikt tussen de Commissie en de lidstaat, zal de Commissie het eerder genoemde referentiepado voor de netto uitgavengroei hanteren voor de monitoring en handhaving. Als de Commissie tot een positieve beoordeling van een plan komt, wordt de goedkeuring van het plan voorgelegd aan de Raad. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid. Plannen kunnen alleen tussentijds worden aangepast als deze niet uitvoerbaar blijken door objectieve omstandigheden. Zowel de Commissie als de Raad moeten een eventuele aanpassing goedkeuren. In de benadering die de Commissie voorstelt wordt er primair getoetst op de 3%-tekortnorm en op de jaarlijkse uitgavenplafonds. Volgens de Commissie kunnen de middellangetermijndoelstelling m.b.t. het structurele begrotingssaldo (de MTO), de significante afwijkingsprocedure (*Significant Deviation Procedure*; SDP) en het schuldafbouw criterium (1/20^e criterium) daarmee vervallen.

Lidstaten moeten jaarlijks rapporteren over de voortgang van hun plan, waarop de Commissie de naleving van de vastgestelde uitgavenplafonds en de 3%-tekortnorm toetst. Bij overschrijding kunnen buitensporigtekortprocedures (*excessive deficit procedures*; EDP) worden geopend. De opening van een EDP op basis van overschrijding van de uitgavenplafonds, vervangt de huidige grondslag op basis van overschrijding van de 60%-schuldnorm of het schuldafbouw criterium. De Commissie is voornemens om, bij een overschrijding van de uitgavenplafonds door lidstaten met substantiële risico's ten aanzien van publieke schulden, standaard EDP's te openen. Voor lidstaten met gematigde risico's, zal eerst gekeken worden of er sprake is van een grote overschrijding («*gross error*»). Een zogeheten controlerekening wordt ingesteld voor alle lidstaten waarin eventuele overschrijdingen worden bijgehouden. De Commissie toetst jaarlijks ook de implementatie van de voorgenomen

investerings en hervormingen. In geval van het niet implementeren van de hervormingen en investeringen die zijn afgesproken in het kader van een langer aanpassingspad, zullen de uitgavenplafonds uit het plan worden aangescherpt. In dat geval geldt alsnog een korter (en dus strenger) aanpassingspad. Ook kunnen er voor eurolanden financiële gevolgen zijn. Als er een EDP wordt geopend op basis van niet-naleving met de uitgavenplafonds, zullen de eerder afgesproken uitgavenplafonds fungeren als aanbeveling binnen de EDP. Als dit niet langer haalbaar is op basis van objectieve omstandigheden, zal er een aangepast pad worden vastgesteld.

De Commissie wil drie handhavingsinstrumenten hanteren in het geval een lidstaat zich niet houdt aan de aanbevelingen binnen een EDP. Ten eerste wil ze de huidige financiële sancties behouden, maar de hoogte ervan verlagen. Ten tweede wil ze de reputatieschade van een lidstaat op vergroten door bijvoorbeeld de Minister van Financiën van een lidstaat op te roepen corrigerende maatregelen toe te lichten in het Europees Parlement wanneer een EDP is geopend. Ten derde wil de Commissie de mogelijkheid behouden om EU-fondsen (waaronder de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit en de cohesie- en structuurmiddelen) op te schorten wanneer een lidstaat binnen een EDP geen effectieve actie onderneemt om zijn buitensporig tekort terug te dringen (zogenoemde macro-economische conditionaliteit).

Om het toezicht op de regels te verbeteren en het nationaal eigenaarschap te vergroten, stelt de Commissie voor om nationale begrotingscomités (in Nederland de Raad van State en het CPB) een grotere rol te geven. Ze zouden de kwaliteit van het plan en de gebruikte macro-economische en budgettaire ramingen kunnen beoordelen. Ook kunnen de begrotingscomités de naleving van het plan beoordelen, wat vervolgens kan worden meegenomen door de Commissie en de Raad (die verantwoordelijk blijven voor de uiteindelijke handhaving van de regels). De Commissie noemt in de context van begrotingscomités die een grotere rol zouden spelen, ook dat het mandaat en de rol van de *European Fiscal Board* (EFB) heroverwogen kan worden.

Om flexibiliteit te bieden in de regels in het geval van grote economische schokken in de EU als geheel, blijft de algemene ontsnappingsclausule bestaan. Daarnaast blijft er een clausule bestaan waarbij een lidstaat, in het geval van een uitzonderlijke gebeurtenis buiten de controle van de lidstaat met grote impact op de overheidsfinanciën, bijvoorbeeld een natuurramp, tijdelijk kan afwijken van het uitgavenplafond.

Volgens de Commissie zijn wetgevende voorstellen noodzakelijk om de bovengenoemde aanpassingen aan het SGP te kunnen doen.

De Macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP)

Indien er macro-economische onevenwichtigheden zijn geconstateerd in een lidstaat onder de MEOP, moet een lidstaat ook maatregelen opnemen in zijn structurele- en begrotingsplan om de onevenwichtigheden te adresseren. De Commissie stelt voor om lidstaten in een dialoog met de Commissie zelf maatregelen te laten opstellen hoe ze eventueel aanwezige onevenwichtigheden gaan aanpakken. Ook wordt de screening in het *Alert Mechanism Report* (AMR) en *In-Depth Review* (IDR) (waarin verslag wordt uitgebracht over macro-economische onevenwichtigheden) meer vooruitkijkend om eerder onevenwichtigheden te kunnen detecteren. Daarnaast streeft de Commissie in haar voorstel naar meer focus op macro-economische onderwerpen die potentieel *spillover* effecten naar de

Unie of eurozone hebben, en er in het indicatoren scorebord van de MEOP onderscheid gemaakt tussen eurolanden en niet-eurolanden.

De voorgestelde aanpassingen aan de MEOP kunnen worden gerealiseerd zonder de betreffende wetgeving aan te passen, aldus de Commissie.

Kabinetsappreciatie Commissiemededeling

Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

Hieronder worden de voorstellen nader beoordeeld op basis van de drie pijlers van de Nederlandse inzet: opwaartse economische convergentie, houdbare overheidsfinanciën en naleving en handhaving. Een uitgebreide toelichting over de Nederlandse inzet ten aanzien van de modernisering van het SGP kunt u teruglezen in de Kamerbrief van 4 maart jl.⁵

1. Opwaartse economische convergentie

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het voorstel om lidstaten meerjarenplannen te laten opstellen met daarin het budgettaire beleid, publieke investeringen en hervormingen. Dit biedt de mogelijkheid het begrotingsbeleid en het structurele economische beleid in samenhang te wegen en meer nadruk te leggen op middellangetermijnbeleid. Het zorgt voor prikkels om maatregelen op te nemen die het duurzame groeipotentieel van een lidstaat versterken, waardoor het waarborgen van de schuldhoudbaarheid niet alleen via budgettaire maatregelen hoeft te worden bereikt. Ook stimuleert deze benadering lidstaten om investeringen en hervormingen op te nemen die bijdragen aan langetermijndattingen zoals de klimaattransitie.

Ten algemene heeft het kabinet enkele zorgen ten aanzien van de investeringen en hervormingen die worden opgenomen in een plan. Ten eerste vraagt het kabinet zich af of een aanpassingspad van vier jaar, met een eventuele verlenging tot maximaal zeven jaar, niet te lang is en daarmee tot onvoldoende ambitieuze uitgavenplafonds leidt. Het kabinet zal vragen om onderbouwing hiervan en eventueel inzetten op het inkorten van deze perioden. Ten tweede is het kabinet van mening dat de criteria voor de investeringen en hervormingen gericht moeten zijn op het bijdragen aan economische convergentie, het waarborgen van schuldhoudbaarheid en de kwaliteit van de overheidsfinanciën. Ten derde moeten de investeringen en hervormingen in de ogen van het kabinet net als bij de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) samen opgaan en voorzien worden van controleerbare mijlpalen en doelen en gelijkmatig over de aanpassingsperiode geïmplementeerd worden (dus geen concentratie van mijlpalen en doelen in latere jaren). Ten vierde gaat het kabinet er vanuit dat de Commissie bij het opstellen van het referentiepad voor de lidstaten al rekening houdt met de implementatie van de nationale Herstel- en Veerkrachtplannen (HVP's). Maatregelen die al zijn overeengekomen in de HVP's van lidstaten zouden in de ogen van het kabinet daarom geen reden moeten kunnen zijn voor het afwijken van het referentiepad of een verlenging van de aanpassingsperiode, aangezien lidstaten door het uitvoeren van deze maatregelen al aanspraak kunnen maken op middelen uit het HVF. Alleen additionele investeringen en hervormingen moeten kunnen leiden tot een aangepast referentiepad of verlenging van het plan. Het kabinet hecht daarbij aan beoordeling van de ambitie en de effecten van voorgenomen investeringen en hervormingen binnen een helder EU-raamwerk. Landspecifieke aanbevelingen laten vaak veel ruimte aan lidstaten bij de invulling van maatregelen om deze te adresseren. Het

⁵ Kamerstukken II 2021–2022, 21 501-07 nr. 1815.

hanteren van benchmarks binnen het Europees Semester kan inzichtelijk maken hoe een lidstaat het doet op een beleidsterrein ten opzichte van andere lidstaten, zoals ook is opgenomen in de kamerbrief van 4 september jl.⁶ Dit kan bijdragen aan het identificeren en concretiseren van de gepaste maatregelen voor een plan als ook aan de monitoring van de implementatie.

Twee elementen zijn daarnaast nog onduidelijk op basis van de mededeling en vergen opheldering. Ten eerste is onduidelijk in welke mate, en op basis waarvan, lidstaten met hun eigen uitgavenplafonds kunnen afwijken van het door de Commissie opgestelde referentiep pad voor de netto primaire uitgaven. De Commissie geeft aan het plan van lidstaten te beoordelen op basis van een gemeenschappelijk beoordelingskader. Omdat dit beoordelingskader er nog niet is, kan het kabinet hier nog geen goed oordeel over vormen. Voor landen die vasthouden aan een plan van vier jaar wordt de implementatie van de investeringen en hervormingen in het voorstel van de Commissie opvallend genoeg niet getoetst. Dat maakt een eventuele afwijking van de uitgavenplafonds in het door de lidstaat voorgestelde plan ten opzichte van het referentiep ad op deze gronden volgens het kabinet in beginsel onwenselijk. De voorgestelde werkwijze maakt het systeem bovendien complexer, omdat er onduidelijkheid ontstaat over het verschil tussen de uitgavenplafonds in een nationaal plan en het referentiep ad van de Commissie. Het kabinet zal daarom de Commissie bevragen waarom het referentiep ad in een plan van vier jaar niet altijd leidend is. Indien er toch wordt besloten tot een mogelijk afwijking van het pad op grond van de implementatie van hervormingen en investeringen, is het kabinet van mening dat deze hervormingen en investeringen ook periodiek getoetst moeten worden en dat bij een gebrek aan implementatie het referentiep ad van de Commissie weer leidend moet worden.

Ten tweede is onduidelijk hoe de Commissie en de Raad onderscheid zullen maken tussen de investeringen en hervormingen die passen bij een aanpassingsperiode van vier jaar en de zogenoemde prioritaire investeringen en hervormingen die aanleiding kunnen zijn voor een verlenging van het plan met een aanpassingsperiode tot zeven jaar.

2. Houdbare overheidsfinanciën

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie om de referentiewaarden van 60% voor de overheidsschuld en 3% voor het begrotingstekort te behouden, als herkenbare criteria uit het Verdrag. Het kabinet vindt het passend dat lidstaten met een substantiële uitdaging ten aanzien van de publieke schuld aan een ambitieuzere doelstelling moeten voldoen dan lidstaten met een gematigde uitdaging. Lidstaten met een gematigde uitdaging moeten wel een voldoende ambitieuze doelstelling voor schuldafbouw krijgen, om ervoor te zorgen dat ze – naast het borgen van schuldhoudbaarheid – ook buffers opbouwen. Het kabinet acht het ook positief dat landen met een lage schuld juist minder regeldruk zullen ondervinden.

Het voorstel om alleen een uitgavenplafond te hanteren als operationele doelstelling, is in lijn met de kabinetsinzet. Het sturen op een netto primair uitgavenpad zorgt ervoor dat lidstaten voldoende buffers opbouwen in goede tijden en voldoende budgettaire ruimte hebben voor ondersteuning van de economie en het op peil houden van investeringen in economisch slechte tijden. Het netto primair uitgavenpad is daarbij beter beheersbaar en minder onderhevig aan bijstelling dan het structurele begrotingstekort.

⁶ Kamerstukken II 2021–2022, 21 501-20 nr. 1825.

Het kabinet merkt hierbij op dat door het schonen van de rente-uitgaven in de uitgavenplafonds er wordt gestuurd op uitgaven waar overheden controle op hebben, maar hiermee ook de rentelasten buiten het begrotingsraamwerk worden geplaatst. Dat zorgt voor stabiliteit in de begrotingsopgave voor lidstaten gedurende de uitvoering van hun plan, maar kan ook leiden tot een verslechtering van de overheidsfinanciën zonder dat dit gevolgen heeft voor de naleving van de regels. Dit geldt overigens ook voor eventuele tegenvallende economische ontwikkelingen. Daarbij merkt het kabinet wel op dat er rekening wordt gehouden met de verwachte rentes en economische ontwikkelingen in de schuldhoudbaarheidsanalyse in de voorbereiding van een volgend plan. Bij aanvang van een nieuw plan zullen hogere rentestanden en tegenvallende economische ontwikkelingen dus alsnog tot een budgettaire opgave voor de lidstaat leiden. Het kabinet steunt het voornemen om de MTO als sturingsvariabele, en de *Significant Deviation Procedure* bij de overschrijding daarvan, te laten vervallen.

Tegelijkertijd heeft het kabinet zorgen over de transparantie en uitlegbaarheid van de wijze waarop de Commissie de benodigde schuldafbouw en het bijbehorende referentiepado vast zal stellen. Op basis van de mededeling is het nog niet mogelijk om te beoordelen hoe schuldafbouwpaden van lidstaten eruit komen te zien. Pas als hier duidelijkheid over wordt verschaft, kan het kabinet beoordelen of de voorstellen van de Commissie voldoende ambitie bevatten wat betreft schuldafbouw. Dit is voor het kabinet een cruciale voorwaarde om eventuele voorstellen te kunnen steunen. Daarnaast kan de wijze waarop de Commissie voornemens is om de benodigde schuldafbouw vast te stellen, de wens om het SGP te vereenvoudigen in het geding brengen. Meer informatie en concrete voorbeelden van de Commissie zijn nodig voor het kabinet om tot een nader oordeel hierover te komen.

Het kabinet kan de rol van schuldhoudbaarheidsanalyses bij het opstellen van de plannen steunen, omdat daardoor meer focus komt op schuldhoudbaarheidsrisico's en er naar meerdere scenario's voor de ontwikkeling van de schuld wordt gekeken. Het kabinet vindt wel dat de totstandkoming van de referentiepaden en de beoordeling van de plannen transparant en reproduceerbaar moeten zijn. De grotere rol voor schuldhoudbaarheidsanalyses vereist naast transparantie ook voorspelbaarheid en stabiliteit van deze analyses. Ook moet de kwaliteit van deze analyses met name ten aanzien van de neerwaartse scenario's die er onderdeel van uitmaken, worden gewaarborgd. Positief is in dat verband dat de Commissie voornemens is om volledige transparantie te bieden over de toegepaste methodologie en de achterliggende data. Het kabinet is daarnaast van mening dat er een numeriek criterium aan de doelstelling voor schuldafbouw moet worden verbonden bij wijze van achtervang, om voldoende schuldafbouw, transparantie en gelijke behandeling voor lidstaten te waarborgen. De uitgavenplafonds die worden vastgesteld in de plannen moeten dan in ieder geval leiden tot een verwachte schuldafbouw conform dit criterium in de tien jaar na implementatie van het plan. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten.

3. Naleving en handhaving

Het kabinet steunt de wens van de Commissie om het eigenaarschap van lidstaten te vergroten door ze zelf plannen te laten opstellen voor hun begrotingsbeleid, investeringen en hervormingen. Dit kan de bereidheid van lidstaten om deze plannen na te leven vergroten. Wel leidt de landspecifieke benadering, waarbij lidstaten nauw overleggen met de Commissie over hun plan, tot zorgen over de transparantie en gelijke behandeling van lidstaten. De kaders waarbinnen de Commissie de

plannen van de lidstaten ex ante beoordeelt moeten volledig helder zijn en lidstaten hebben voldoende informatie nodig om de beoordeling van de Commissie te kunnen controleren.

Verbeterde handhaving en naleving zijn essentieel bij landspecifieke en geleidelijke schuldafbouw. Het kabinet vindt het positief dat de Commissie ernaar streeft om SGP te versimpelen door alleen te toetsen op de 3%-tekortnorm en op het netto-uitgavenplafond, in plaats van de huidige stapeling van doelstellingen (namelijk de MTO, de uitgavenregel en het 1/20^e criterium). Deze versimpeling kan op zichzelf ook bijdragen aan de naleving van de regels.

Het kabinet verwelkomt het voornemen van de Commissie om standaard EDP's te openen voor lidstaten met substantiële uitdagingen ten aanzien van de publieke schuld. Het is echter nog onduidelijk wat de Commissie hiermee bedoelt. Het kabinet mist waarborgen in de mededeling die garanderen dat EDP's daadwerkelijk vaker worden geopend dan onder het huidige SGP het geval is. De huidige regels schrijven voor dat de Commissie een overkoepelende analyse van de financieel-economische en budgettaire situatie in het land maakt voordat een EDP gestart wordt, rekening houdend met relevante factoren. Deze relevante factoren waren in het verleden vaak de reden dat EDP's niet geopend werden. Inperking en verduidelijking van het gebruik van de relevante factoren zou volgens het kabinet een optie kunnen zijn om meer automatisme en voorspelbaarheid te introduceren in het openen van EDP's door de Commissie en de Raad. Dit wordt niet genoemd in de mededeling en het kabinet zal zich hiervoor inzetten. De Commissie zal ook meer duidelijkheid moeten verschaffen over wat een *gross error* is en hoe dit zal leiden tot het openen van een EDP bij het overtreden ervan door lidstaten met een gematigde uitdaging ten aanzien van de publieke schuld. Het bijhouden van overschrijdingen om te voorkomen dat kleine overschrijdingen optellen tot grote overschrijdingen in een zogeheten controlerekening kan bijdragen aan het toezicht, maar is volgens het kabinet alleen effectief als lidstaten deze overschrijdingen in latere jaren ook moeten compenseren. Het kabinet is ook van mening dat de aanbevelingen binnen een EDP voldoende ambitieus zullen moeten zijn om het buitensporige tekort tijdig terug te dringen.

Het kabinet kijkt met interesse naar de voorstellen voor de handhavingsinstrumenten indien er sprake is van niet-naleving van de aanbevelingen binnen een EDP (de kleinere financiële sancties, het vergroten van reputatieschade en de voortzetting van macro-economische conditionaliteit), maar stelt dat deze maatregelen alleen effectief zijn als de Commissie en de Raad voldoende snel EDP's openen, voldoende ambitieuze aanpassingen aanbevelen en voldoende effectief toetsen of een lidstaat deze aanbevelingen ook opvolgt.

Het kabinet zal de Commissie bevragen in welke mate niet-naleving van toegezegde hervormingen en investeringen tot aanscherping van de uitgavenplafonds zal leiden en in welke gevallen er financiële sancties voor eurolanden volgen. Dit is nu nog onduidelijk. Het voorstel van de Commissie bevat daarnaast enkele aanpassingen van de huidige sanctiemechanismen binnen een EDP. Het kabinet staat open voor het verkleinen van de financiële sanctie maar is van mening dat de huidige financiële sanctie ook behouden moet blijven. De financiële sancties kunnen een oplopend karakter krijgen: indien er geen effectieve actie wordt ondernomen binnen een EDP kan er een kleine sanctie worden opgelegd, waarna de sanctie groter van omvang wordt (tot maximaal de huidige sanctie van 0,2% bbp) indien een lidstaat geen corrigerende maatregelen binnen de voorgeschreven deadline neemt. Daarnaast is het

kabinet voorstander van het versterken van de link tussen het SGP en EU-fondsen.

Het kabinet wil heldere regels over het activeren en deactiveren van de algemene ontsnappingsclausule en de clausule voor uitzonderlijke gebeurtenissen. Daarnaast is er duidelijkheid nodig over de uitzonderingsgronden waarop een nationaal plan aangepast kan worden. Het is bijvoorbeeld nog onduidelijk wat het betekent voor het vastgestelde plan als een kabinet van een lidstaat valt en er een nieuw kabinet komt. Alle bovenstaande aandachtspunten hebben als doel om de toepassing van de regels door de Commissie en de Raad te verduidelijken en vast te leggen, en daarmee de discretionaire bevoegdheden van deze instellingen in te perken. Dit kan bijdragen aan het sneller, transparanter, consistent en voorspelbaarder toepassen van de vervolgstappen in het SGP in geval van niet-naleving, hetgeen een belangrijk aandachtspunt is van het kabinet.

Het kabinet staat positief tegenover het Commissievoorstel voor een grotere rol van onafhankelijke nationale begrotingscomités, wat kan bijdragen aan het nationaal eigenaarschap van lidstaten. Vanwege de grote heterogeniteit tussen de nationale begrotingscomités vereist dit in sommige gevallen het verbreden van hun mandaat zodat zij bijvoorbeeld ramingen kunnen produceren alsook minimumstandaarden, bijvoorbeeld ten aanzien van de financiële en personele middelen, het verkrijgen van vrije toegang tot noodzakelijke en tijdige informatie, de mogelijkheid om op eigen initiatief te publiceren en het instellen van waarborgen voor onafhankelijkheid van de begrotingsautoriteiten.⁷ Het versterken van de begrotingscomités zal tijd vergen. Het kabinet vindt dat tegelijkertijd ook het toezicht op Europees niveau moet worden verbeterd, bijvoorbeeld door de EFB een grotere rol te geven in de beoordeling van de naleving van de regels. Deze beoordeling kan dan worden meegenomen door de Commissie en de Raad, bij wie de uiteindelijke beslissing zal blijven, in onder andere de beslissing over het openen van een EDP. Het kabinet zal hier aandacht voor blijven vragen.

Het kabinet deelt het beeld van de Commissie dat wetgevende voorstellen noodzakelijk zijn voor de bovengenoemde voorstellen. Een aantal van de bovenstaande aandachtspunten ten aanzien van transparantie, voorspelbaarheid en effectieve handhaving dienen in de ogen van het kabinet via aangepaste wetgeving verankerd te worden.

De Macro-economische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP)

Het kabinet waardeert dat de Commissie streeft naar een MEOP met een duidelijke focus op macro-economische elementen met (mogelijke) *spillover*-effecten naar andere lidstaten en de Unie of eurozone als geheel. Het kabinet is echter kritisch dat de Commissie in het MEOP-scorebord twee categorieën voorstelt met andere waarden voor eurolanden en niet-eurolanden voor de MEOP-indicatoren. Met het oog op een mogelijke latere toetreding van niet-eurolanden tot de eurozone is het onwenselijk om beide groepen ongelijk te behandelen. Het kabinet steunt het voorstel om lidstaten in dialoog zelf maatregelen te laten opstellen om macro-economische onevenwichtigheden te adressen, wat kan bijdragen aan het nationaal eigenaarschap.

Het kabinet hecht daarnaast waarde aan een sterkere link tussen de CSR's en de MEOP. In dat licht is het positief dat hervormingen onder de MEOP

⁷ EU Independent Fiscal Institutions, Minimum Standards and Strengthening the Mandates of national IFIs, 21-02-22. <https://www.euifis.eu/publications/27>.

een integraal onderdeel van de middellange termijn plannen worden. Hiervoor dienen er duidelijke en realistische, maar ambitieuze mijlpalen en doelen te worden geformuleerd. Dit kan zorgen voor een sterkere link tussen de MEOP en het SGP en de synergiën tussen beide worden zo benut. Het kabinet vindt dat de link tussen de MEOP en CSR's verder versterkt kan worden door MEOP-specifieke CSR's op te stellen.

De Commissie schrijft dat het de buitensporige onevenwichtighedenprocedure (EIP) van de MEOP overweegt te openen indien er sprake is van buitensporige onevenwichtigheden. Echter heeft de Commissie hier veel discretionaire bevoegdheden en is deze procedure nog nooit geopend, ondanks het bestaan van buitensporige onevenwichtigheden in meerdere lidstaten. Het kabinet hecht eraan dat de MEOP ten volle wordt benut, inclusief het openen van de EIP. Het kabinet is daarom van mening dat er meer transparantie moet bestaan over hoe de Commissie de aard en ernst van (buitensporige) onevenwichtigheden weegt en in dit proces automatiseren moeten komen. Het kabinet merkt daarnaast op dat de Commissie voorstelt dat het nationale plan aangepast moet worden indien er een EIP wordt geopend, wat een drempel kan vormen om EIP's te openen.

Marktwerving

Tot slot merkt het kabinet op dat prudent begrotingsbeleid kan worden gestimuleerd door voldoende marktdiscipline, in aanvulling op de begrotingsregels. Indien financiële markten betere prikkels geven aan lidstaten om gezond begrotingsbeleid te voeren, draagt dit bij aan het naleving van het SGP. In de mededeling van de Commissie is er geen aandacht besteed aan het versterken van marktprikkels. Wel kan het gebruik van schuldhoudbaarheidsanalyses binnen het SGP volgens het kabinet bijdragen aan het belang en de zichtbaarheid van deze analyses, en hun signaalwaarde richting financiële markten versterken. Ook omdat de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie breder in het Europese raamwerk een belangrijke functie vervult, bijvoorbeeld bij de beoordeling van aanvragen voor financiële steun bij het ESM. De wetenschap dat het niet naleven van de begrotingsregels voor landen met een onhoudbare schuld gevolgen kan hebben voor de toegang tot het ESM en de kans dat een deelname van de private sector wordt verlangd maakt dat financiële markten risico's beter inprijzen. Een transparant DSA-raamwerk, dat stabiel, voorspelbaar, toegankelijk en reproduceerbaar is voor de lidstaten en externe partijen is daarbij van belang en is dan ook een belangrijk onderdeel van de inzet van het kabinet. Andere elementen, die het kabinet ook in de kamerbrief van 4 september jl.⁸ uiteen heeft gezet, zoals een betere weging van staatsobligaties op bankbalansen en nadere afspraken over de rol van de schuldhoudbaarheidsanalyse bij toegang tot het ESM, worden niet genoemd in de mededeling. Dit volgt uit het gegeven dat de *economic governance review* alleen de herziening van het SGP en de MEOP beslaat.

Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de EU is positief. De mededeling heeft betrekking op het gemeenschappelijk economisch beleid (artikelen 121 en 126 VWEU) en het monetair beleid voor lidstaten die de euro als munt hebben (artikel 136 VWEU). In artikel 5

⁸ Kamerstukken II 2021–2022, 21 501-20 nr. 1825.

VWEU is vastgelegd dat de lidstaten hun economisch beleid coördineren, waarbij bijzondere bepalingen gelden voor de lidstaten die de euro als munt hebben. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslagen en acht dat de voorstellen in de mededeling binnen de bevoegdheden van de Unie blijven.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De onderlinge verwevenheid van lidstaten in de Europese Unie vergt beleidscoördinatie. Mede vanwege de gedeelde munt en de sterke verwevenheid van de Europese economieën, zijn houdbare overheidsfinanciën in de EU een algemeen belang. Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de Unie te waarborgen en de doelen van de Unie te bereiken is het nodig om deze regels op EU-niveau af te spreken.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. Het economisch en begrotingsbeleid beschouwt het kabinet als gemeenschappelijk belang. De voorstellen gaan niet verder dan nodig is om de budgettaire beleidscoördinatie in de EU te versterken, nu deze voldoende ruimte laten aan de lidstaten voor het voeren van een eigen begrotingsbeleid en economisch beleid. Zo gaat de mededeling niet in op de invulling van de nationale begroting. Dat valt onder de bevoegdheid van lidstaten zelf.

d) Financiële gevolgen

De mededeling heeft geen directe gevolgen voor de EU-begroting. Wel is het zo dat de macro-economische conditionaliteit die de Commissie noemt, kan leiden tot het korten op EU-fondsen (waaronder de HVF en cohesie- en structuurmiddelen), in de situatie dat een lidstaat binnen een EDP geen effectieve actie onderneemt om haar buitensporig tekort terug te dringen.

De mededeling heeft in principe geen financiële gevolgen voor de (Rijks)overheid. Zolang Nederland handelt conform de regels van het SGP, zijn er geen gevolgen voor de nationale begroting. Wanneer Nederland niet handelt conform de vereisten van het SGP, kan dit in het uiterste geval leiden tot onder meer financiële sancties.

e) Gevolgen voor gelddruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De voorgestelde aanpassingen hebben mogelijk gevolgen voor de Wet houdbare overheidsfinanciën, waaronder ook de positie van gemeenten, provincies en waterschappen in die wet. Te zijner tijd zal er moeten worden gezien hoe eventuele aanpassingen aan het SGP geïmplementeerd moeten worden op nationaal en lokaal niveau, om dit zo effectief en doelmatig mogelijk te realiseren. De administratieve lasten als gevolg van Commissievoorstellen in de mededeling zouden kunnen dalen voor de rijksoverheid. De Commissie stelt voor dat lidstaten een keer per vier jaar middellangetermijnplannen opstellen voor hun begrotingsbeleid. Daarmee worden het huidige jaarlijkse Stabiliteits- of Convergenceplan en het jaarlijkse Nationaal Hervormingsplan vervangen. De mededeling heeft naar verwachting geen gevolgen voor de administratieve lasten bij burgers en/of bedrijven.

Goed functionerende begrotingsregels zijn een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van stabiliteit en groei. Dit kan de concurrentiekracht

van de Unie ten goede komen. Daarnaast zijn er geen geopolitieke implicaties voorzien aan de hand van deze mededeling, omdat de mededeling ingaat op de budgettaire- en beleidscoördinatie binnen de EU.

Tot slot

De Raad van de Europese Unie en naar verwachting ook de Europese Raad zullen de komende maanden bijeenkomen om tot een reflectie te komen op deze door de Commissie geschetste contouren. Het parlement zal voor alle besprekingen in de Raad en de Eurogroep telkens worden geïnformeerd over de specifieke Nederlandse inbreng. Als Raadsconclusies en/of verklaringen van de Eurogroep worden besproken, zult het parlement hier ook specifiek over worden geïnformeerd via de geannoteerde agenda en de verslagen van deze bijeenkomsten. Zoals aangegeven liggen er op dit moment nog geen wetgevende voorstellen ten aanzien van het SGP en de MEOP voor. In het geval dat de Commissie wetgevende voorstellen doet, wordt het parlement via de gebruikelijke BNC-fiches geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag