

Vergaderjaar 2022–2023

36 290

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's: Mededeling over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 februari 2023

De leden van de vaste commissies voor Financiën¹ en voor Economische Zaken en Klimaat/ Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit² hebben op 18 januari 2023 een brief gestuurd aan de Minister van Financiën met vragen van de leden van de **VVD**-fractie over de kabinetsreactie d.d. 28 november 2022³ en de Mededeling van de Europese Commissie over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance (COM (2022) 583).⁴

De Minister heeft op 17 februari 2023 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
De Man

¹ Samenstelling:

Essers (CDA) (*voorzitter*), Prast (PvdD), Backer (D66), Kennedy-Doornbos (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Vos (VVD), Van Ballekom (VVD), Berkhout (Fractie-Nanninga), Crone (PvdA), Frentrop (Fractie-Frentrop), Geerdink (VVD), Karimi (GL) (*ondervoorzitter*), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), De Boer (GL), Van der Voort (D66), Raven (OSF) en Fiers (PvdA).

² Samenstelling:

Koffeman (PvdD), Faber-Van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), Vos (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gorp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga) (*voorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins (CDA), vacant (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) en N.J.J. van Kesteren (CDA).

³ Kamerstukken I 2022/23, 22 112, IY.

⁴ Te vinden via [Europapoort.nl](https://europapoort.nl) onder dossier «E220028».

BRIEF VAN DE VOorzITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR FINANCIËN EN VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/ LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Minister van Financiën

Den Haag, 18 januari 2023

De leden van de vaste commissies voor Financiën en voor Economische Zaken en Klimaat/ Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van de kabinetsreactie d.d. 28 november 2022⁵ en de Mededeling van de Europese Commissie over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance (COM (2022) 583).⁶ De leden van de **VVD**-fractie zouden naar aanleiding van de informatie over de Nederlandse inzet bij het dossier over de aanpassing van de *economic governance*, of anders gezegd de aanpassing van het stabiliteitspact- en groeipact (SGP), de volgende vragen willen stellen aan de regering.

De Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over aanpassingen in het SGP zijn erop gericht de discretionaire ruimte van de Commissie en de Raad in te perken. Dit geldt zowel voor het openen van een buitengewone tekortenprocedure alsook voor de daarop volgende besluitvorming. Kan de regering schetsen waaraan in deze context specifiek gedacht wordt? In de visie van de regering dienen er sterkere prikkels te worden ingebouwd om de naleving van de afspraken te bevorderen. Wat zouden die prikkels kunnen zijn? Bij overschrijdingen van de tekortnormen kan een *excessive deficit* procedure worden geopend, stelt de regering. Moet deze formulering niet aangescherpt worden gezien de hierboven genoemde inzet de discretionaire ruimte te beperken?

Kan de regering duidelijk maken waarom het verlagen van de financiële sanctie de effectiviteit van de handhaving zou kunnen verbeteren? Het is toch zo dat het Verdrag spreekt van een boete van passende omvang naast enkele andere suggesties om niet naleving van afspraken te ontmoedigen? Nog afgezien van het feit dat er nog nooit enige sanctie is opgelegd, ondanks het bij voortduring niet naleven van de afspraken: de Verdragsbepalingen zijn toch zodanig geformuleerd dat er voldoende flexibiliteit bestaat?

Marktdiscipline kan een prikkel zijn om gezond begrotingsbeleid te voeren, zo wordt gesteld. Vandaar dat destijds een *no-bail-out*-bepaling werd opgenomen in het Verdrag. De marktdiscipline is ondermijnd door de oprichting van het ESM. Nu wordt overwogen om de toegang tot het ESM te beperken of af te snijden voor landen die de begrotingsregels niet naleven. Hoe denkt de regering dit te effectueren?

Ten slotte wordt er gesproken van een nieuw EU-handhavingsinstrument om de naleving, waaraan het inderdaad schort, te verbeteren. Wat houdt dit instrument exact in? Worden bepaalde bevoegdheden naar andere instanties of toezichhouders overgeheveld?

⁵ Kamerstukken I 2022/23, 22 112, IY.

⁶ Te vinden via [Europapoort.nl](https://europapoort.nl) onder dossier «E220028».

De leden van de vaste commissies voor Financiën en voor Economische Zaken en Klimaat/ Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling en bij voorkeur binnen vier weken tegemoet.

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

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat /
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
L.P. van der Linden

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2023

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen gesteld door de VVD-fractie over de Commissiemededeling over hervorming van economic governance en de kabinetsreactie d.d. 28 november 2022. Deze vragen werden ingezonden op 18 januari 2023 met kenmerk 172554U.

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

Antwoorden van de Minister van Financiën op vragen van de VVD-fractie in de Eerste Kamer over de Commissiemededeeling over hervorming van economic governance en de kabinetsreactie d.d. 28 november 2022.

Vraag 1

De Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over aanpassingen in het SGP zijn erop gericht de discretionaire ruimte van de Commissie en de Raad in te perken. Dit geldt zowel voor het openen van een buitengewone tekortenprocedure als ook voor de daarop volgende besluitvorming. Kan de regering schetsen waaraan in deze context specifiek gedacht wordt?

Antwoord 1

Het kabinet vindt het van belang dat de hervorming van het Stabi­liteits- en Groeipact (SGP) leidt tot een daadwerkelijke versterking van het begrotingsraamwerk in de EU, waarin opwaartse economische convergentie, houdbare overheidsfinanciën en effectieve naleving en handhaving van de begrotingsregels centraal staan. Het kabinet steunt de wens van de Commissie om het eigenaarschap van lidstaten te vergroten door ze zelf meerjarenplannen te laten opstellen voor hun begrotingsbeleid, investeringen en hervormingen. Dit kan de naleving van deze plannen door de lidstaten vergroten.

Om de discretionaire ruimte van de Commissie en de raad in te perken denkt het kabinet ten eerste aan inperking en verduidelijking van het gebruik van relevante factoren die de Commissie en de Raad meewegen in de analyse bij het bepalen of sprake is van een buitensporig tekort. Dit kan leiden tot meer automatisme en kan voor meer voorspelbaarheid zorgen over de oordeelsvorming in de Commissie en de Raad. Ten tweede denkt het kabinet aan het inperken van de vele flexibiliteitsclausules op grond waarvan lidstaten mogen afwijken van de vereisten binnen de preventieve arm van het SGP. Ten derde is het kabinet voorstander van duidelijke criteria voor het activeren en deactiveren van de ontsnappingsclausules, namelijk die voor uitzonderlijke gebeurtenissen buiten de controle van de lidstaat en die voor een ernstige economische neergang. Als van een lidstaat eenmaal is vastgesteld dat sprake is van een buitensporig tekort, dan is het kabinet van mening dat aanbevelingen van de Raad voldoende ambitieus moeten zijn om het buitensporig tekort tijdig terug te dringen.

Vraag 2

In de visie van de regering dienen er sterkere prikkels te worden ingebouwd om de naleving van de afspraken te bevorderen. Wat zouden die prikkels kunnen zijn?

Antwoord 2

Om de naleving van de regels te bevorderen, is het belangrijk dat het nationaal eigenaarschap en draagvlak voor de regels onder lidstaten vergroot wordt. Het opstellen van landspecifieke meerjarenplannen voor hun begrotingsbeleid, investeringen en hervormingen kan hier aan bijdragen. Het kabinet onderstreept het belang van heldere criteria op basis waarvan de plannen worden beoordeeld, waarbij transparantie en gelijke behandeling van lidstaten belangrijke uitgangspunten zijn. Het kabinet merkt op dat financiële markten ook prikkels voor prudent begrotingsbeleid kunnen geven. De schuldhoudbaarheidsanalyses binnen het SGP kunnen daarin een belangrijke signalerende rol vervullen.

Vraag 3

Bij overschrijdingen van de tekortnormen kan een *excessive deficit* procedure worden geopend, stelt de regering. Moet deze formulering niet

aangescherpt worden gezien de hierboven genoemde inzet de discretionaire ruimte te beperken?

Antwoord 3

Bij overschrijdingen kan door Commissie en Raad worden vastgesteld dat sprake is van een buitensporig tekort. Daarbij wordt door de Commissie conform het Werkingsverdrag rekening gehouden met alle relevante factoren. Het kabinet verwelkomt het voornemen van de Commissie om standaard buitensporigtekortprocedures (*Excessive Debt Procedures*, EDP's) te openen voor lidstaten met substantiële uitdagingen ten aanzien van publieke schuld. Wel zet het kabinet in op waarborgen die garanderen dat de EDP's daadwerkelijk vaker worden geopend indien sprake is van een buitensporig tekort. Het kabinet verwacht dat inperking en verduidelijking van de relevante factoren die de Commissie mee kan wegen bij de beoordeling of sprake is van een buitensporig tekort hieraan kan bijdragen, net als een versterkte rol voor de *European Fiscal Board* in de beoordeling van de naleving van de plannen.

Vraag 4

Kan de regering duidelijk maken waarom het verlagen van de financiële sanctie de effectiviteit van de handhaving zou kunnen verbeteren? Het is toch zo dat het Verdrag spreekt van een boete van passende omvang naast enkele andere suggesties om niet naleving van afspraken te ontmoedigen?

Antwoord 4

Het kabinet staat open voor het verkleinen van de financiële sanctie, omdat de sancties daarmee naar verwachting sneller worden toegepast. Wel is het kabinet van mening dat de huidige financiële sanctie ook behouden moet blijven. Het kabinet is voorstander van een progressief sanctiesysteem: indien er geen effectieve actie wordt ondernomen om een buitensporig tekort terug te dringen kan er een kleine sanctie worden opgelegd. Indien een lidstaat geen corrigerende maatregelen binnen de voorgeschreven termijn neemt, wordt de sanctie groter van omvang, tot maximaal de huidige sanctie van 0,2% van het bruto binnenlands product.

Vraag 5

Nog afgezien van het feit dat er nog nooit enige sanctie is opgelegd, ondanks het bij voortduring niet naleven van de afspraken: de Verdragsbepalingen zijn toch zodanig geformuleerd dat er voldoende flexibiliteit bestaat?

Antwoord 5

In het Verdrag is vastgelegd dat bij de beoordeling door de Commissie en de Raad of sprake is van een buitensporig tekort wordt gekeken naar een referentiewaarde van 3% van het bruto binnenlands product (bbp) voor het begrotingstekort en voor de staatsschuld een referentiewaarde van 60% van het bbp of dat de staatsschuld in voldoende mate afneemt richting 60%. De Commissie houdt bij die beoordeling rekening met alle relevante factoren en de Raad bepaalt uiteindelijk of sprake is van een buitensporig tekort. De Verdragsbepalingen bieden inderdaad de nodige flexibiliteit. De regels van het SGP, die onderwerp zijn van herziening, geven nadere invulling aan hoe deze flexibiliteit wordt ingevuld.

Vraag 6

Marktdiscipline kan een prikkel zijn om gezond begrotingsbeleid te voeren, zo wordt gesteld. Vandaar dat destijds een *no-bail-out*-bepaling werd opgenomen in het Verdrag. De marktdiscipline is ondermijnd door de oprichting van het ESM. Nu wordt overwogen om de toegang tot het

ESM te beperken of af te snijden voor landen die de begrotingsregels niet naleven. Hoe denkt de regering dit te effectueren?

Antwoord 6

Er is geen sprake van een voorstel om de toegang tot het ESM te beperken of af te snijden voor landen die de begrotingsregels niet naleven. Er is reeds een verband tussen het naleven van de begrotingsregels en toegang tot een van de preventieve kredietlijnen van het ESM, maar niet met toegang tot de andere instrumenten van het ESM. De schuldhoudbaarheidsanalyse, die in het Commissievoorstel een grote rol krijgt in de Europese begrotingsregels, speelt ook een belangrijke rol bij de beoordeling van aanvragen voor financiële steun bij het ESM en de kans dat in uitzonderlijke gevallen een passende en evenredige betrokkenheid van de private sector wordt verlangd. In de voorgestelde benadering kan het niet-naleven van de begrotingsnormen betekenen dat de verbetering van de uitkomsten van de schuldhoudbaarheidsanalyse die tot stand zou komen bij het naleven van de normen niet wordt gehaald. Daarmee gaat van de begrotingsnormen en hun naleving ook een sterkere signaalwerking uit wat betreft de toegang tot het ESM en of daarbij in uitzonderlijke gevallen betrokkenheid van de private sector wordt verlangd. Door deze sterkere signaalwerking kunnen financiële markten risico's beter inprijzen.

Vraag 7

Ten slotte wordt er gesproken van een nieuw EU-handhavingsinstrument om de naleving, waaraan het inderdaad schort, te verbeteren. Wat houdt dit instrument exact in? Worden bepaalde bevoegdheden naar andere instanties of toezichhouders overgeheveld?

Antwoord 7

De Commissie is voornemens om, bij een overschrijding van de uitgavenplafonds door lidstaten met substantiële risico's ten aanzien van publieke schulden, standaard vast te stellen dat sprake is van een buitensporig tekort. 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. Daarmee wordt voorkomen dat kleine jaarlijkse afwijkingen optellen tot grote cumulatieve overschrijdingen. De Commissie toetst jaarlijks ook de implementatie van de voorgenomen investeringen en hervormingen als een lidstaat op basis daarvan langer de tijd kunnen nemen om het begrotingstekort terug te dringen.

Op moment van schrijven is de nadere invulling van het nieuwe handhavingsinstrument nog niet geheel duidelijk. Het kabinet heeft aan de Commissie verduidelijking gevraagd van de definitie van een *gross error* en hoe dit leidt tot het vaststellen van een buitensporig tekort. Daarnaast benadrukt het kabinet het belang van een transparant beoordelingskader voor investeringen en hervormingen. Ook benadrukt het kabinet dat lidstaten eventuele overschrijdingen later moeten compenseren. Tot slot is het kabinet van mening dat aanbevelingen van de Raad voldoende ambitieus moeten zijn om het buitensporig tekort tijdig terug te dringen.

Daarnaast heeft de Commissie in haar mededeling van 9 november jl. genoemd dat een nieuw handhavingsinstrument kan worden opgetuigd ten aanzien van de implementatie van investeringen en hervormingen op basis waarvan lidstaten langer de tijd kunnen nemen om het begrotingstekort terug te dringen, hetgeen in het voorstel van de Commissie ook kan leiden tot financiële sancties voor eurolanden. Nederland heeft de Commissie gevraagd in welke gevallen dit tot sancties voor eurolanden

kan leiden. Een andere gevolg van het niet implementeren van de toegezegde investeringen en hervormingen kan zijn dat een land de extra tijd om het begrotingstekort terug te dringen weer in moet leveren. In het voorstel van de Commissie besluiten de Commissie en de Raad hierover. Er is geen sprake van overheveling van bevoegdheden naar andere instanties.