

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1490

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2019

Ter voorbereiding op de evaluatie van een deel van de wetgeving van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), de zogeheten «*six-pack*» en «*two-pack*», heeft de voorzitter van de Europese Commissie het Europees begrotingscomité (European Fiscal Board – EFB) gevraagd een rapport op te stellen waarin gekeken wordt naar de effectiviteit van de Europese begrotingsregels. In het rapport worden ook opties ter aanpassing van de regels gepresenteerd. Dit rapport heeft de EFB op 11 september jl.¹ gepubliceerd en tijdens de informele Ecofinraad in Helsinki gepresenteerd. In deze brief zal ik een appreciatie geven van dit rapport, zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Eurogroep en Ecofinraad op 1 oktober 2019 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1631). Eerder stuurde ik uw Kamer al de algemene kabinetsinzet inzake het SGP² ter voorbereiding op het door uw Kamer gewenste plenaire debat over de toekomst van het SGP.

Samenvatting rapport EFB

Het rapport van de EFB is opgedeeld in vijf delen. In het eerste deel wordt een beschrijving gemaakt van de aanpassingen aan het SGP die sinds de inwerkingtreding van het Pact zijn gedaan. In het tweede en derde deel gaat de EFB in op de ontwikkeling van de publieke financiën en de mate waarin het SGP heeft bijgedragen aan het voorkomen van procyclisch begrotingsbeleid. Vervolgens wordt in het vierde deel ingegaan op de kwaliteit van publieke financiën en tot slot worden opties gepresenteerd ter aanpassing van het Pact.

Het rapport constateert dat er op dit moment sprake is van een betere naleving van de regels ten opzichte van een aantal jaar geleden. Zo zijn er geen lidstaten die zich in een buitensporigtekortprocedure bevinden en ligt het geaggregeerde begrotingstekort in de EU op een historisch laag

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf.

² Kabinetsinzet inzake het Stabiliteits- en Groeipact. 10 september 2019. Kamerstuk 21 501-20, nr. 1474.

punt. Ook is het aantal lidstaten dat aan zijn middellangetermijndoelstelling voor de structurele balans voldoet sinds 2011 toegenomen.

De EFB benoemt daarnaast dat er in de periode van 1999–2018 op geen enkel moment sprake is geweest van een geaggregeerde budgettaire consolidatie («restrictive fiscal stance») in economisch gunstige tijden. Bij een eventuele hervorming dient in de ogen van de EFB daarom met name gekeken te worden naar een manier waarop lidstaten geprikkeld kunnen worden om ook in goede tijden anticyclisch beleid te voeren.

De mate waarin het SGP wordt nageleefd verschilt sterk tussen de verscheidene begrotingsregels, tijdsperiodes en lidstaten. Zo merkt de EFB op dat lidstaten die voor de mondiale financiële crisis en de daaropvolgende Europese schulden crisis een relatief lagere publieke schuld hadden, in staat waren hun opgelopen schuld na de crisis sneller af te bouwen dan lidstaten die pre-crisis een hogere publieke schuld hadden. Ook is er een groep lidstaten die persistent de vereiste structurele verbetering van het begrotingssaldo voor zich uitgeschoven heeft. Een andere groep bevindt zich juist al meerdere jaren op, of zelfs boven, haar middellangetermijndoelstelling voor de structurele balans.

De kwaliteit van de publieke financiën wordt volgens de EFB bepaald door zowel de houdbaarheid van de publieke financiën als de mate waarin het begrotingsbeleid bijdraagt aan het groeipotentieel van de economie en het vermogen om schokken te absorberen. Publieke investeringen zijn volgens de EFB een belangrijk ingrediënt voor de kwaliteit van publieke financiën omdat dergelijke investeringen een groei-verhogend effect kunnen hebben op de lange termijn. Over de afgelopen jaren zijn de publieke investeringen relatief (als percentage van de overheidsuitgaven) echter afgenomen in een aantal Eurolanden, met name in die landen met een hoge publieke schuld. In algemene zin stelt de EFB vast dat veel lidstaten niet in staat zijn geweest om de kwaliteit van de publieke financiën te verhogen ook al hebben lidstaten hier veel aanbevelingen over ontvangen in het kader van het Europees Semester.

De EFB sluit haar rapport af met een aantal voorstellen tot aanpassing van het SGP. Allereerst noemt de EFB dat de begrotingsregels minder complex dienen te worden gemaakt. Daarnaast stelt zij voor de preventieve en correctieve arm te integreren in één uitgavenregel met een schuldanker. Om te voorkomen dat lidstaten besluiten tot het sterk verlagen van de publieke investeringen in crisistijd, doet de EFB een voorstel voor een «*limited Golden Rule*» waarmee binnen het SGP extra ruimte zou worden gecreëerd voor investeringen die gedaan worden in het kader van EU-initiatieven. Tot slot noemt de EFB een aantal voorstellen om de *governance* aan te passen. Zo stelt het voor om het directoraat-generaal Economische en financiële zaken (DG ECFIN) een onafhankelijker rol te laten spelen, en deze onafhankelijkheid in secundaire wetgeving vast te leggen. Ook zou de omgekeerde gekwalificeerde meerderheid – waarmee de Raad over een deel van de SGP-voorstellen van de Commissie stemt – teruggedraaid dienen te worden naar reguliere gekwalificeerde meerderheid. Verder zou de Eurogroep-voorzitter een voltijdsbaan moet worden waarbij deze voorzitter noch een nationale Minister van Financiën is, noch een lid van de Commissie.

Appreciatie

Het kabinet verwelkomt het rapport van de EFB en is van mening dat het rapport een waardevolle bijdrage is voor een discussie over de toekomst van het SGP. Een sterke Economische en Monetaire Unie (EMU) vereist gezonde en veerkrachtige nationale economieën, met houdbare

overheidsfinanciën.³ 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. 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.⁴ Om de houdbaarheid van overheidsfinanciën te bevorderen met het oog op stabiliteit en economische groei is een strikte naleving en consequente handhaving van de begrotingsregels van groot belang.

Het kabinet deelt de analyse van de EFB dat EU-breed sprake is van een verbetering van de overheidsfinanciën na de crisis, wat zichtbaar is door onder andere de daling van de geaggregeerde publieke schuld en het nominale tekort uitgedrukt als percentage van het bbp. Ook kan het kabinet zich vinden in de stelling dat het SGP een positieve bijdrage heeft geleverd aan deze verbetering. Tegelijkertijd stelt het kabinet, in lijn met het EFB-rapport, vast dat de vereiste schuldreductie in een aantal landen niet heeft plaatsgevonden ondanks de gunstige economische tijden. Ook deelt het kabinet de analyse van de EFB dat het SGP procyclisch beleid niet altijd heeft kunnen voorkomen en dat een aantal landen onvoldoende buffers opbouwt om in goede tijden anticyclisch beleid te kunnen voeren.

Gezonde overheidsfinanciën zijn het primaire doel van het SGP. Alle voorstellen voor aanpassing van het SGP zullen dan ook beoordeeld moeten worden op de bijdrage ervan aan het beter bereiken van dit doel. Voor de effectiviteit van de begrotingsregels is het volgens het kabinet van belang dat ze op een consequente, transparante en voorspelbare manier worden gehandhaafd. Het kabinet ondersteunt dan ook de roep van de EFB om de regels te versimpelen, hetgeen kan bijdragen aan een transparantere handhaving. Het kabinet kijkt daarbij met veel belangstelling naar een mogelijk grotere rol voor de uitgavenregel, een indicator die meer onder controle van beleidsmakers is dan het volatielere structurele saldo. Nederland heeft daar bij eerdere discussies over verbetering van de voorspelbaarheid en transparantie van het SGP ook op ingezet⁵.

Daarnaast constateert het kabinet dat de Commissie momenteel meerdere rollen heeft. De Commissie publiceert ramingen, voert analyses uit om te bezien of begrotingscijfers 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. In dit kader verwelkomt het kabinet het voorstel van de EFB in haar rapport om DG ECFIN, als verantwoordelijk departement binnen de Europese Commissie voor de handhaving van het SGP, onafhankelijker te maken. Hoewel de EFB dit zelf niet voorstelt, kan in deze context wat het kabinet betreft ook de rol van de EFB versterkt worden en de instelling volledig onafhankelijk worden gemaakt.

Tegenover enkele voorstellen die de EFB noemt in haar rapport neemt het kabinet een kritische houding aan. Zo hecht het kabinet niet aan een permanente voorzitter van de Eurogroep. Een permanente functie zou moeten bijdragen aan het beter functioneren van Europa en de eurozone en kan geen doel op zich zijn. Het is in de ogen van het kabinet onduidelijk

³ Kabinetsappreciatie Voorlichting Raad van State en Communicatie Europese Commissie inzake de verdieping van de EMU. 1 juli 2019. Kamerstuk 21 501-20, nr. 1473.

⁴ Kamerbrief lessen uit economische crisis (motie Postema). 19 juli 2019. Kamerstuk 35 000, S.

⁵ Kamerbrief toekomst van de Economische en Monetaire Unie, 27 november 2017. Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262.

waarom een permanente voorzitter van de Eurogroep bij zou dragen aan effectievere begrotingsregels.

Het kabinet erkent het belang van voldoende publieke investeringen voor duurzame economische groei maar zet vraagtekens bij de wenselijkheid van een zogeheten «*golden rule*». Een dergelijke regel zou de complexiteit van het SGP vergroten terwijl de doelstelling zou moeten zijn om tot vereenvoudiging te komen. Bovendien is het niet aan de begrotingsregels te wijten dat landen hun publieke investeringen verhoudingsgewijs hebben verlaagd. De invulling van de begroting is immers primair aan lidstaten zelf. Daarnaast mogen lidstaten onder bepaalde voorwaarden reeds tijdelijk afwijken van de vereiste structurele begrotingsinspanning als die afwijking wordt veroorzaakt door investeringen die aantoonbaar bijdragen aan de groei en de houdbaarheid van de publieke financiën onder de zogeheten investeringsclausule die ex ante door een lidstaat zelf kan worden aangevraagd. Het kabinet is er verder niet direct van overtuigd dat de omgekeerde gekwalificeerde meerderheid bij bepaalde SGP-besluiten ertoe heeft geleid, zoals de EFB stelt, dat de Commissie minder snel vervolgstappen zet en een minder strenge houding aanneemt.

Tot slot

Het kabinet kan zich in grote lijnen vinden in de bevindingen van de EFB en ziet de aanbevelingen als waardevolle bijdrage aan het debat over de toekomst van het SGP. Naar verwachting zal in januari de Commissie de hierboven genoemde eigen evaluatie presenteren. De Kamer zal hier op de gebruikelijke wijze over worden geïnformeerd. De evaluatie zou aanleiding kunnen geven voor de Commissie om voorstellen te doen ter aanpassing van het SGP. Dit is echter geen vereiste.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra