

Vergaderjaar 2004–2005

**21 501-07**

**Raad voor Economische en Financiële Zaken**

**Nr. 477**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2005

Hierbij doe ik u toekomen het rapport van de Ecofin over de verbetering van de implementatie van het Stabiliteits- en Groeipact, zoals dat op 20 maart jongstleden is afgerond en dat inmiddels is bekrachtigd door de Europese Raad op 22 maart. Ter toelichting het volgende.

### **Aanleiding**

De aanleiding voor de discussie over de nadere invulling van het Pact ligt voor een belangrijk gedeelte in de gebeurtenissen van 25 november 2003. In de Ecofin Raad bleek geen gekwalificeerde meerderheid te zijn voor formele aanbevelingen aan Frankrijk en Duitsland op basis van artikel 104.9 van het Verdrag. Wel nam de Raad conclusies aan die de Europese begrotingsregels de facto buitenspel zetten. De Europese Commissie is tegen het besluit van de Raad in beroep gegaan bij het Europese Hof van Justitie. Het Hof heeft op 13 juli 2004 de Raadsconclusies nietig verklaard, maar daarbij geen uitspraak gedaan over het vervolg van de procedures inzake Frankrijk en Duitsland. Daardoor ontstond feitelijk een impasse. Enerzijds constateerde het Hof dat de gevolgde procedure niet correct was, anderzijds was er geen meerderheid in de Raad om de procedure te vervolgen met een aanbeveling volgens artikel 104.9 van het Verdrag.

Alle lidstaten en de Commissie meenden dat een effectieve multilaterale surveillance en een eenduidige voortzetting van de reeds lopende buitensporigtekortprocedures waren gebaat bij het wegnemen van de onduidelijkheden over de interpretatie en toepassing van de regels van het Pact. Daarbij waren er in hoofdzaak twee kampen te onderscheiden. Aan de ene kant stond een groep landen wier bezwaren voortvloeiden uit de naar hun ogen te juridische toepassing van het Pact, waarbij onvoldoende oog was voor de economische omstandigheden van een land. Zij stonden een benadering voor waarbij op ieder moment van de buitensporigtekortprocedure een algemene, kwalitatieve beoordeling van de situatie werd gemaakt. Aan de andere kant stond een groep landen die van mening was dat de problemen met het Pact vooral voortvloeiden uit

het feit dat er in goede economische tijden te weinig voortgang met begrotingsconsolidatie was gemaakt.

Nog tijdens het Nederlands voorzitterschap is een begin gemaakt met de besprekingen over het Pact, voor de eerste keer tijdens de Informele Ecofin van 10 en 11 september 2004 in Scheveningen. De Kamer is van het verloop van deze besprekingen uitvoerig op de hoogte gesteld. Ondanks de goede voortgang die is geboekt, bleek het echter niet mogelijk de besprekingen af te ronden onder het Nederlandse voorzitterschap. Het viel aan Luxemburg toe de besprekingen af te ronden.

### **De Nederlandse kernpunten**

De Nederlandse inzet is geweest niet te tornen aan de bepalingen van het Verdrag en dat een akkoord geen fundamentele aanpassingen van de huidige begrotingsregels mocht betekenen. De 3% en de 60% moesten hun ankerfunctie blijven vervullen. Het «rules-based» karakter van het Pact moest behouden blijven, met het oog op een gelijke behandeling van alle lidstaten en ook op het behoud van het disciplinerende karakter van het Pact (geen vrijblijvendheid). Van belang was ook de positie van de Commissie als initiatiefnemer en bewaker van de procedure te beschermen. Verder zouden naar Nederlandse optiek geen uitgavencategorieën mogen worden uitgezonderd in de tekortberekening. De besprekingen over het Pact boden de mogelijkheid om twee specifieke Nederlandse aandachtspunten onder de aandacht te brengen.

Ten eerste is steeds het belang benadrukt van meer budgettaire discipline in goede tijden. Daar ligt immers de kern van de huidige problemen. Indien Frankrijk en Duitsland in de goede economische tijden evenwicht of een overschot op de begroting hadden gerealiseerd, waren geen problemen ontstaan met de 3%-grens. De regering heeft zich bij de Grondwet-onderhandelingen ingezet voor een verklaring waarin lidstaten zich committeren aan meer budgettaire discipline in goede tijden en het onderwerp tijdens het Nederlandse voorzitterschap verder op de kaart gezet. De nieuwe afspraken over het Pact dienden deze afspraak te reflecteren.

Ten tweede heeft de Nederlandse regering zich de afgelopen jaren consequent sterk gemaakt voor meer aandacht voor de schuldposities van de lidstaten en langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën in het licht van de aankomende vergrijzing. Mede op Nederlandse aandrang dienen de lidstaten tegenwoordig in hun stabiliteitsprogramma te rapporteren over de toekomstige vergrijzingslasten. De nieuwe afspraken over het Pact dienden een grotere plaats toe te kennen aan de beoordeling van schuldontwikkelingen in landen.

In de besprekingen over de nadere invulling van het Pact heeft de regering ervoor gezorgd dat de resultaten op deze kernpunten hun plaats zouden vinden in het akkoord.

### **De kernpunten van het akkoord**

De kernpunten van het akkoord kunnen als volgt worden weergegeven.

- Het recht van initiatief van de Commissie blijft behouden. Vooruitlopend op de directe waarschuwing uit de Grondwet, krijgt de Commissie de mogelijkheid om reeds in goede tijden beleidsadviezen te doen uitgaan aan landen die onvoldoende voortgang maken met budgettaire consolidatie.
- Lidstaten committeren zich aan sterkere tekortreductie in economisch goede tijden. Zo dient de budgettaire inspanning, geschoond voor de

stand van de conjunctuur en eventuele eenmalige maatregelen, in goede tijden groter te zijn dan 0,5% BBP. Tevens dienen lidstaten onverwachte inkomstenmeevallers te gebruiken voor tekort- en schuldreductie.

- Er wordt een onderscheid gemaakt tussen lidstaten met hoge schuld en lidstaten met lage schuld. De landen met een hoge schuld moeten aansturen op een structureel evenwicht of overschot op de begroting. Landen met lage schuld kunnen volstaan met het nastreven van een structureel tekort van 1%.
- Bevestigd is dat een land dat onvoldoende tempo maakt met de daling van de schuld in de buitensporigtekortprocedure kan komen, dus ook als het tekort niet boven de 3% is.
- Tegenover deze aanscherpingen staat dat de regels wat meer flexibiliteit zullen bieden in slechte tijden.
- Indien sprake is van een economische krimp in een lidstaat, kan een tijdelijke en kleine overschrijding van de 3% als niet buitensporig worden aangemerkt. In de huidige situatie ligt de grens bij een krimp van – 2% (met een grijs gebied tussen – 0,75% en – 2%).
- Een lidstaat kan bij de aanvang van de procedure in de Raadsaanbeveling op basis van artikel 104.7 een jaar extra krijgen voor de correctie van het buitensporige tekort om de noodzakelijke aanpassingen te plegen. Als de tekortdoelstellingen niet worden gerealiseerd vanwege een tegenvallende economie, kan een herhaalde aanbeveling op basis van artikel 104.7 volgen. Het land krijgt dan nog een extra jaar. Niettegenstaande de verlenging van de termijnen dienen lidstaten met een tekort groter dan 3% echter een budgettaire inspanning van ten minste 0,5% BBP per jaar te verrichten.
- Onder de overkoepelende voorwaarde dat een overschrijding van de 3% klein en tijdelijk is, kan de Raad besluiten dat geen sprake is van een buitensporig tekort in het geval van bijzondere overwegingen (de zogenoemde «other relevant factors» uit het Verdrag). Daarbij zal een algemene brede analyse worden gemaakt en zal niet selectief naar één of twee factoren worden gekeken. Indien de overschrijding van de 3%-grens niet klein en tijdelijk is, dient de Raad hoe dan ook een buitensporig tekort vast te stellen.
- De bijzondere overwegingen werken symmetrisch. Lidstaten kunnen bijzondere verzachtende omstandigheden aanvoeren, maar er zal ook worden gelet op de mate van schuldreductie en de budgettaire discipline in eerdere jaren. Afgesproken is dat geen rekening wordt gehouden met de bijzondere overwegingen bij de beslissing over de beëindiging van de procedure. Een land kan de buitensporigtekortprocedure dus alleen verlaten nadat het tekort onder de grens van 3% is gebracht.
- Er worden geen uitgavencategorieën uitgezonderd van de 3% grens.

De vergelijking tussen de kernpunten van dit akkoord en de Nederlandse inzet, maakt dat de regering het bereikte akkoord als goed verdedigbaar beschouwt. Belangrijke overwegingen daarbij zijn de overkoepelende voorwaarde van «klein en tijdelijk» voor het in ogenschouw nemen van de verzachtende omstandigheden en de aanscherpingen van het Pact in de preventieve fase. De Nederlandse inzet om zich constructief in de discussie op te stellen, heeft ertoe geleid dat met vele van de Nederlandse overwegingen rekening is gehouden.

### **Consequenties van het akkoord**

Ondanks dat het akkoord een aantal wijzigingen in het Pact aanbrengt, is de invloed op de thans lopende buitensporigtekortprocedures in Europa beperkt. Dit is mede het gevolg van het feit dat de grenzen uit het Verdrag van kracht blijven als ankers voor de begrotingsdiscipline, het «rules

based»-karakter van het huidige systeem gehandhaafd wordt en de Commissie haar initiërende sleutelrol behoudt.

Een belangrijke noot is dat indien de nieuwe interpretatie van de regels met terugwerkende kracht zou zijn toegepast op Frankrijk en Duitsland, beide landen evengoed in de buitensporigtekortprocedure zouden zijn beland. In beide landen was immers geen sprake van een tijdelijke overschrijding van de 3%.

De procedures inzake Frankrijk en Duitsland zullen pas beëindigd worden indien de landen erin slagen het tekort beneden 3% te brengen. Zoals aangegeven spelen eventuele bijzondere overwegingen geen rol bij de beslissing tot abrogatie van de procedure. Op basis van het akkoord is het wel mogelijk dat de Raad Frankrijk en Duitsland een herhaalde aanbeveling op basis van artikel 104.7 verstrekt indien het missen van de doelstelling van een tekort beneden 3% voortkomt uit een tegenvallende economische groei, terwijl de in de Raadsaanbeveling gevraagde beleidsinspanning wel is geleverd.

Op basis van het nu bereikte akkoord zal de Commissie voorstellen doen voor aanpassing van het formele juridische kader van het Stabiliteits- en Groeipact (de verordeningen 1466/97 en 1467/97). De Raad zal besluiten over deze voorstellen met gekwalificeerde meerderheid (verordening 1466, betreffende de preventieve fase), respectievelijk unanimitieit (verordening 1467, betreffende de correctieve fase). De regering zal erop toezien dat de verwerking van het nu bereikte akkoord in juridische teksten correct zal geschieden. Het nieuwe Pact zal dan in werking treden onmiddellijk na de aanneming door de Raad.

Ondertussen zullen de Raad en de Commissie nauwlettend toezicht blijven houden op de begrotingsontwikkelingen in de lidstaten van de Unie. In die gevallen waar het nu bereikte akkoord geen aanpassingen van het juridische kader vereist, maar een andere interpretatie, heeft de Commissie aangegeven onmiddellijk de nieuwe afspraken te kunnen toepassen. De regering zal erop toezien dat dit zal geschieden naar de letter en de geest van de gemaakte afspraken.

### **Conclusie**

Naar mening van de regering is sprake van een goed verdedigbaar akkoord. De afspraken vormen een balans tussen enerzijds meer budgettaire discipline in goede economische tijden en anderzijds de mogelijkheden om in het geval van tegenvallende economische omstandigheden de regels met enige flexibiliteit toe te passen. Het akkoord bevat de door de regering ingebrachte kernpunten en biedt nadrukkelijk geen vrijbrief aan lidstaten die zich momenteel in een buitensporigtekortprocedure bevinden. Het Pact blijft een goed instrument ter bevordering van de budgettaire discipline in de lidstaten en voor het uitoefenen van «peer pressure» daarbij. De regering zal zich inzetten voor een ferme implementatie van de gemaakte afspraken.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

**Bijlage:**

- *Rapport van de Ecofin Raad «Improving the implementation of the Stability and Growth Pact»*

Deze bijlage is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer