

Fiche 6: Richtlijn begrotingsverantwoordelijkheid en begrotingskoers op middellange termijn voor lidstaten

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Richtlijn van de Raad tot vaststelling van bepalingen ter versterking van de begrotingsverantwoordelijkheid en de begrotingskoers op middellange termijn in de lidstaten
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
6 december 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 824 final
- d) *EUR-Lex:*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1513333615863&uri=CELEX:52017PC0824>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Ecofinraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis:*
Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 126, lid 14, tweede alinea
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad:*
Eenparigheid van stemmen
- j) *Rol Europees Parlement:*
Raadpleging

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) is in de Europese Unie (EU) het kader voor begrotingsregels. Daar bovenop zijn in 2012 vijftientig lidstaten het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (VSCB) op intergouvernementele basis

overeengekomen.¹ Onderdeel van het VSCB is het begrotingspact (*Fiscal Compact*). Het begrotingspact kent een aantal aanvullende elementen ten opzichte van het SGP, zoals een additionele kwantificering van de middellangetermijndoelstelling en de eis dat er sprake moet zijn van onafhankelijke instellingen op nationaal niveau die toezicht houden op de naleving van de begrotingsregels (zoals in Nederland de Raad van State). Van de vijftientig lidstaten van de EU die partij zijn bij het VSCB zijn alle eurolanden en de niet-eurolanden, Bulgarije, Denemarken en Roemenië gebonden aan het begrotingspact.

Lidstaten die het VSCB hebben ondertekend zijn overeengekomen om binnen maximaal vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van het VSCB de noodzakelijke stappen te ondernemen om de inhoud van het VSCB in het rechtskader van de EU te integreren. Deze afspraak is verankerd in artikel 16 van het VSCB. Met het voorstel wil de Commissie onderdelen van het VSCB, namelijk delen van het begrotingspact, onder het juridisch raamwerk van de EU brengen. De Commissie stelt dat integratie in het rechtskader van de EU zorgt voor een doeltreffender en systematischer toezicht op de uitvoering en handhaving van de begrotingsregels. Tevens zou integratie de mogelijke risico's op duplicatie van regelgeving verminderen.

De Commissie stelt in het voorstel dat lidstaten een kader dienen vast te stellen van bindende, permanente en specifieke begrotingsregels. Het VSCB vereiste al dat verdragsluitende partijen die gebonden zijn aan het begrotingspact relevante voorschriften zouden verwerken in nationale regelgeving, maar mogelijk vraagt dit nieuwe voorstel van sommige lidstaten om aanpassingen van de destijds opgestelde kaders. In het voorstel moeten lidstaten een middellangetermijndoelstelling voor het structurele saldo vastleggen om ervoor te zorgen dat de overheidsschuld in een bevredigend tempo de grenswaarde van 60% van het bbp benadert of niet overschrijdt. Deze middellangetermijndoelstelling dient in de nationale begrotingsprocessen als ijkpunt te fungeren voor het garanderen van houdbare schuld niveaus. Anders dan in het VSCB verbindt de Commissie hieraan geen minimale middellangetermijndoelstelling, welke momenteel -0,5% van het bbp voor lidstaten met een schuldratio boven 60% van het bbp is. Tevens stelt de Commissie dat bij het pad naar de middellangetermijndoelstelling rekening mag worden gehouden met grote structurele hervormingen die directe positieve langetermijneffecten voor de begroting hebben, mede doordat zij de potentiële duurzame groei verhogen, en bijgevolg een verifieerbare invloed op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn hebben. Ook wordt in het voorstel van de Commissie een uitzondering gemaakt voor buitengewone gebeurtenissen die buiten de macht van de betrokken lidstaat vallen en een aanzienlijke invloed hebben op de financiële positie van de overheid, dan wel een ernstige economische neergang van de eurozone of de Unie als geheel. Deze uitzonderingen volgen niet direct uit het begrotingspact, maar zijn wel in lijn met het zogenoemde 'six-pack' (vijf verordeningen en een richtlijn, in werking getreden in 2011) en de uitwerking van het 'six-pack' in de afgelopen jaren.

¹ Alle EU-lidstaten, m.u.v. Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk. Kroatië was ten tijde van de ondertekening nog geen lid van de Europese Unie en is tot op heden niet tot het VSCB toegetreden.

Het voorstel stelt dat lidstaten die niet aan de middellangetermijndoelstelling voldoen, dienen te convergeren richting de middellangetermijndoelstelling, met name door het volgen van een meerjarig pad voor de groei van de overheidsuitgaven dat hiermee consistent is. De Commissie stelt dat frequente aanpassing van dit pad afbreuk doet aan de geloofwaardigheid en doeltreffendheid van de budgettaire strategie. Dit meerjarig pad dient te worden vastgesteld zodra in een lidstaat een nieuwe regering aantreedt. De jaarlijkse begrotingen zouden zich gedurende deze periode aan het pad moeten houden. Het vaststellen van een meerjarig pad voor de groei van de overheidsuitgaven maakt geen onderdeel uit van het begrotingspact uit het VSCB.

Tevens bevat het voorstel voorschriften voor onafhankelijke nationale instanties die toezicht houden op de naleving van de regels, en voor een automatisch correctiemechanisme in het geval van een waargenomen significante afwijking van de eisen van de preventieve arm. Hiervoor zijn ook voorschriften opgenomen in het begrotingspact. In het voorstel zijn elementen van deze voorschriften nader uitgewerkt.

Het bestaande begrotingspact bevat ook bepalingen die geen onderdeel uitmaken van het voorstel van de Commissie. Deze bepalingen zijn deels al in het EU-recht opgenomen of zouden wijziging van de EU-Verdragen vereisen. Zo bevat het begrotingspact het voorschrift dat de verdragsluitende partijen hun steun verlenen aan voorstellen of aanbevelingen van de Commissie wanneer de Commissie van mening is dat een lidstaat van de Europese Unie die de euro als munt heeft, niet aan het tekortcriterium voldoet in het kader van een buitensporigtekortprocedure, tenzij een gekwalificeerde meerderheid tegen het voorstel of de aanbeveling is. De voorgestelde richtlijn laat de onderlinge verbintenissen van de verdragsluitende partijen krachtens het desbetreffende artikel uit het begrotingspact onverlet, aldus de Commissie. Eenzelfde toelichting is opgenomen over interparlementaire bijeenkomsten van het Europees Parlement en de nationale parlementen van de verdragsluitende partijen (artikel 13 van het VCSB). De Commissie licht in het voorstel niet toe wat gebeurt met de overige bepalingen van het VCSB en het begrotingspact.

De in de richtlijn vervatte regels dienen volgens de preambule (nr. 13) van kracht te worden door middel van bindende en permanente bepalingen van constitutionele aard of andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen. De nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen daartoe, dienen in werking te treden op uiterlijk 30 juni 2019. De voorgestelde richtlijn is van toepassing op de lidstaten die de euro als munt hebben en op de andere lidstaten die willen deelnemen. Een lidstaat die de euro niet als munt heeft, is door deze richtlijn gebonden mits hij de Commissie in kennis stelt van zijn daartoe strekkend besluit. Dit past volgens de Commissie bij het voornemen om verdieping van de Economische en Monetaire Unie te laten kenmerken door openheid en transparantie jegens de lidstaten die de euro niet als munt hebben.

b) Impact assessment Commissie

Niet opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft het begrotingspact ondertekend en is in zijn begrotingsbeleid gecommitteerd aan de geldende Europese regels. Zoals in de memorie van toelichting van de Wet houdbare overheidsfinanciën reeds is aangegeven zijn gezonde en houdbare overheidsfinanciën een noodzakelijke voorwaarde voor de welvaart van Nederland en dragen zij bij aan het functioneren van de Economische en Monetaire Unie waar Nederland deel van uitmaakt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Partijen die het VSCB hebben ondertekend zijn overeengekomen binnen maximaal vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van het VSCB de noodzakelijke stappen te ondernemen met als doel om de inhoud van het VSCB in het rechtskader van de EU te integreren. Het kabinet staat in beginsel dan ook positief tegenover het voornemen van de Commissie om het VSCB onder het EU-raamwerk te brengen, zoals ook al bleek bij het ondertekenen van het VSCB. Het kabinet heeft daarbij begrip voor de keuze van de Commissie dat bepalingen van het VSCB die al in het EU-recht opgenomen zijn, of bepalingen die wijziging van de EU-Verdragen zouden vereisen, niet worden meegenomen in het voorstel.

Het kabinet is van mening dat de integratie van onderdelen van het begrotingspact in het EU-raamwerk niet mag leiden tot een afzwakking van de reeds bestaande begrotingsregels. In dat kader merkt het kabinet op dat, anders dan in het begrotingspact, de minimale middellangetermijndoelstelling in het voorstel van de Commissie niet wordt gekwantificeerd.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het voorstel om het budgettaire raamwerk meer te richten op de ontwikkeling van de overheidsuitgaven op de middellange termijn. Gedurende het Nederlandse voorzitterschap in het voorjaar van 2016 heeft Nederland reeds gepleit voor een meer middellange termijn oriëntatie van het raamwerk.² Een middellange termijn oriëntatie van het budgettaire beleid, vergelijkbaar met de Nederlandse begrotingssystematiek, kan bijdragen aan het borgen van prudente overheidsfinanciën, voorspelbaarheid vergroten voor beleidsmakers en bijdragen aan effectieve stabilisatie van de conjuncturele ontwikkeling.

Het kabinet hecht tevens aan helderheid over de status van de verschillende bepalingen uit het begrotingspact, voor zover de voorziene richtlijn afwijkt van de bepalingen uit het begrotingspact.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het belang van gezonde overheidsfinanciën en coördinatie aan de hand van het SGP wordt door alle lidstaten onderschreven; standpunten over het tempo van bijvoorbeeld schuldafbouw lopen echter uiteen. Sommige lidstaten zijn van mening dat (structurele) tekort- en schuld niveaus moeten worden teruggebracht met prioriteit, andere lidstaten geven de voorkeur aan een meer flexibele invulling van de regels. De eerste groep stelt dat het essentieel is om budgettaire buffers

² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/04/14/bijlage-7-presidency-paper-simplification-sgp>

op te bouwen, de laatste groep stelt dat het terugdringen van tekorten en schulden negatieve bijeffecten kan hebben voor de economische ontwikkeling op korte termijn.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie benoemt als rechtsgrondslag artikel 126, lid 14, tweede alinea, VWEU. In dit artikel staat dat de Raad de bevoegdheid heeft om met eenparigheid van stemmen passende bepalingen aan te nemen die in de plaats komen van het Protocol 12 bij het EU-Verdrag betreffende de procedure bij buitensporige tekorten. Wat de Commissie hier voorstelt gaat minder ver, het betreft een aanvulling op het protocol. De Commissie stelt dat de voorgestelde richtlijn de in het SGP vervatte materiële en procedurele regels dan ook niet wijzigt. De Commissie vult het communautaire raamwerk aan met onderdelen van het intergouvernementele begrotingspact. Het kabinet zal de Commissie vragen om te bevestigen dat met het voorstel de referentiewaarden in het protocol inderdaad niet worden vervangen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet oordeelt positief over de subsidiariteit van het voorstel. Het is noodzakelijk dat de EU haar bevoegdheden op dit terrein uitoefent. De Europese schulden crisis heeft aangetoond dat optreden op Europees niveau om gezonde overheidsfinanciën te borgen, een duidelijke toegevoegde waarde heeft ten opzichte van optreden op nationaal niveau. Gezonde overheidsfinanciën zijn een essentiële bouwsteen voor gezonde nationale economieën, en dragen eraan bij dat lidstaten in staat zijn om automatische stabilisatoren te gebruiken om economische schokken op te vangen. Daarmee wordt tevens voorkomen dat lidstaten toegang tot marktfinanciering verliezen waardoor ze zouden zijn aangewezen op steun van het Europees Stabiliteitsmechanisme. Vanwege deze mogelijke gevolgen is optreden op Europees niveau noodzakelijk. Het verleden heeft aangetoond dat het zonder een duidelijk kader, voor lidstaten lastig is om buffers op te bouwen in goede tijden.

c) Proportionaliteit

Het kabinetsoordeel over het voorstel is deels positief en deels negatief. De vorm van het voorstel – een richtlijn van de Raad – staat in evenredige verhouding tot het nagestreefde doel. Partijen die het VSCB hebben ondertekend zijn eerder al overeengekomen op termijn de noodzakelijke stappen te ondernemen met als doel om de inhoud van het VSCB in het rechtskader van de EU te integreren. Wel merkt het kabinet op dat in het voorstel van de Commissie, anders dan in het begrotingspact, de minimale middellangetermijndoelstelling niet wordt gekwantificeerd. Het voorstel gaat naar de mening van het kabinet op dit punt niet ver genoeg. Het kan als mogelijk effect hebben dat de middellangetermijndoelstellingen voor verschillende lidstaten lager komen te liggen dan nu vastgesteld door het begrotingspact. Integratie van het begrotingspact in het EU-raamwerk mag in de ogen van het kabinet niet leiden tot een afzwakking van de begrotingsregels.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen gevolgen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Geen gevolgen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen gevolgen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Geen gevolgen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen directe gevolgen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Met de wet Houdbare Overheidsfinanciën heeft Nederland reeds invulling gegeven aan de verplichtingen uit het begrotingspact. Wel merkt het kabinet op dat de richtlijn op enkele technische punten verder is uitgewerkt dan het begrotingspact. Op het moment dat de besluitvorming over de richtlijn afgerond is, zal bekeken worden of additionele implementatie nodig is en hoe dit moet worden vormgegeven.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Lidstaten worden gevraagd de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te laten treden om uiterlijk op 30 juni 2019 aan de voorgestelde richtlijn te voldoen en de Commissie daarvan onverwijld in kennis te stellen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen in het Commissievoorstel.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Er zijn geen directe implicaties voor uitvoering en/of handhaving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing.

