



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Brief van de rapporteurs hervorming van het Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

Vaste commissie voor Financiën

E. Heinen (VVD) en S.P.R.A. Van Weyenberg (D66)

aan Leden en plv. leden van de vaste Kamercommissie Financiën
datum 23 februari 2023
betreft Tussenrapportage rapporteurs hervorming van het Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

1 Inleiding

De vaste commissie voor Financiën heeft tijdens de procedurevergadering van 9 februari 2022 de leden Heinen (VVD) en Van Weyenberg (D66) aangesteld als rapporteurs op de hervorming van het Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP), ook wel bekend als de Europese begrotingsregels. Middels deze tussenrapportage stellen de rapporteurs de commissie Financiën op de hoogte van de activiteiten die zij tot op heden hebben ondernomen en doen zij een voorstel voor het vervolgtraject. Daarnaast wordt een beeld gegeven van de actuele stand van zaken in de Europese discussie omtrent de hervorming van het SGP.

2 Aanbevelingen van de rapporteurs

De inhoud van dit tussentijdse verslag kunnen desgewenst betrokken worden bij aankomende commissiedebatten over de Eurogroep en Ecofinraad waar de voortgang van de onderhandelingen in de Raad aan de orde zal komen. Tevens kan deze tussenrapportage worden betrokken bij het plenaire debat over de toekomst van de euro, dat naar verwachting in de week na het krokusreces zal worden ingepland.

3 Doel van het EU-rapporteurschap

In lijn met het mandaat, richt het rapporteurschap zich op de Europese voorstellen voor hervorming van het SGP. Doel van het rapporteurschap is om de commissie Financiën in staat te stellen het Europese onderhandelingstraject tijdig en nauwgezet te volgen en te beoordelen, de informatiepositie van de commissie te versterken door het proces en het Europese speelveld inzichtelijk te maken, en de commissie in staat te stellen om op de juiste momenten te handelen en een positie te kunnen innemen op dit dossier. De rapporteurs wensen zich hierbij met name te richten op het proces en zetten zich in om overzicht aan te brengen in de ontwikkelingen op dit dossier. De rapporteurs zullen geen standpunten namens de commissie innemen.



4 Stand van zaken hervorming SGP

4.1 Aanleiding hervorming SGP

De Europese Commissie heeft op 5 februari 2020 een [evaluatie](#) van het SGP en de Macro-Economische Onevenwichtighedenprocedure (MEOP) gepubliceerd.¹ Deze evaluatie is een verplichting die voortvloeit uit de verordeningen en richtlijnen waarmee het SGP en de MEOP in 2011 en 2013 voor het laatst zijn aangepast, de zogenaamde *six-pack* en *two-pack*. De Europese Commissie was van plan om naar aanleiding van de evaluatie brede consultaties te organiseren, op basis waarvan zij eventueel een voorstel zou doen voor aanpassing van de begrotingsregels. Als gevolg van de coronacrisis werd dit proces uitgesteld. De Commissie heeft op 19 oktober 2021 [een mededeling](#) gepubliceerd waarmee de consultaties over een eventuele herziening van het SGP alsnog van start zijn gegaan.² De Nederlandse reactie op deze consultatie vindt u [hier](#). Een door de Europese Commissie opgestelde samenvatting van alle reacties op de consultatie vindt u [hier](#).

Tot en met halverwege 2022 zijn er in de Raad en de Eurogroep consultatiesessies georganiseerd over de toekomst van het SGP. U bent in de [Kamerbrief van 4 maart 2022](#) geïnformeerd over de Nederlandse inzet in de consultatiesessies over de toekomst van het SGP.

4.2 Mededeling Europese Commissie over hervorming SGP

De Europese Commissie heeft op woensdag 9 november 2022 haar [voorstellen](#) gepresenteerd voor hervorming van het kader voor economische governance in de EU, waaronder het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). In deze [mededeling](#) zet de Europese Commissie de richting uit voor de hervorming van het SGP, waarvoor de wetgevende voorstellen volgens het werkprogramma van de Commissie in het eerste kwartaal van 2023 zullen volgen.

4.2.1 Kernpunten voorstel voor herziening SGP

Nieuw raamwerk met vertrouwde uitgangspunten

- In de mededeling schetst de Europese Commissie een geheel nieuw kader voor de economische governance in de EU.
- De uitgangspunten blijven wel overeind: de 3%-tekortnorm en de 60%-schuldnorm worden in het voorstel niet gewijzigd. Ook introduceert de Commissie geen 'golden rule' waardoor bepaalde type investeringen zouden worden uitgezonderd van de begrotingsnormen.
- Ook de algemene ontsnappingsclausule blijft bestaan. De Europese Commissie introduceert een landspecifieke 'exceptional circumstances clause' voor

¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1510.

² Kamerstukken II 2019-2020, 21501-07 nr. 1806.



betreft Tussenrapportage rapporteurschap hervorming van het Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

buitengewone omstandigheden met een grote impact op de overheidsfinanciën van een individuele lidstaat.

Landspecifieke afbouwplannen

- De Europese Commissie neemt afscheid van de 1/20ste regel, waaronder lidstaten de te hoge staatsschuld in 20 jaar moesten terugbrengen naar 60% van het BBP.
- In plaats daarvan introduceert de Europese Commissie landspecifieke schuldafbouwplannen over middellange termijn, opgesteld door de lidstaat zelf in overleg met de Europese Commissie. In deze plannen, die een termijn beslaan van vier jaar, dient de lidstaat uiteen te zetten hoe een aannemelijk schuldafbouwpad wordt ingezet bij ongewijzigd beleid, en waarbij het tekort over dezelfde periode onder de 3% blijft. Uitgangspunt bij het schuldafbouwpad is een door de Europese Commissie opgestelde referentiewaarde, gebaseerd op een (openbare) schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie over de betreffende lidstaat.
- Het schuldafbouwplan wordt vertaald in overeenkomstige jaarlijkse uitgavenplafonds. Deze uitgavenregel wordt de relevante indicator voor handhaving (zie hieronder).
- De lidstaat combineert deze plannen met hervormings- en investeringsplannen. Indien deze plannen groeibevorderend en in lijn met EU-ambities zijn (bijv. groen en digitaal), kunnen lidstaten meer tijd krijgen voor hun schuldafbouwpaden (maximaal plus drie jaar).
- In het voorstel maakt de Europese Commissie een risico-gebaseerd onderscheid tussen lidstaten, waarbij lidstaten met een lage staatsschuld (<60%) meer speelruimte krijgen dan lidstaten met een hoge staatsschuld (>90%) en gemiddelde staatsschuld (60-90%). Lidstaten met een hoge staatsschuld zullen deze sneller moeten afbouwen dan de lidstaten met minder hoge schulden.

Europese besluitvorming begrotingsplannen: belangrijke rol voor Commissie en Raad

- Op basis van een door de Europese Commissie opgestelde schuldhoudbaarheidsanalyse, stelt de lidstaat in overleg met de Commissie een schuldafbouwplan op.
- Na een positieve beoordeling door de Europese Commissie, wordt het landspecifieke plan voorgelegd aan de Raad voor besluitvorming. De Raad kan het plan, naar verwachting met QMV, goedkeuren of de lidstaat aanbevelen een gewijzigd plan opnieuw in te dienen. Deze governance vertoont grote overeenkomsten met de besluitvormingsprocedure bij de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (RRF).

Versterking handhaving



betreft Tussenrapportage rapporteurschap hervorming van het Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

- De Europese Commissie beoogt de handhaving te versterken. Hiervoor stelt de Commissie een wijziging voor van de buitensporigtekortprocedure (*excessive deficit procedure*).
- De buitensporigtekortprocedure voor schending van de schuldnorm wordt aangescherpt. Indien lidstaten met een hoge staatsschuld afwijken van het afgesproken begrotingspad (waarbij wordt gekeken naar de uitgavenregel), wordt automatisch een buitensporigtekortprocedure gestart. Bij lidstaten met een minder hoge staatsschuld, volgt een buitensporigtekortprocedure in het geval van grove fouten.
- De buitensporigtekortprocedure voor schending van de 3%-begrotingstekort norm blijft onveranderd.
- De Europese Commissie stelt voor om de financiële sancties bij overtredingen te verlagen. Hierdoor zouden de sancties gemakkelijker opgelegd kunnen worden.
- De Europese Commissie wil de reputatieschade bij sancties verhogen en overweegt om het mogelijk te maken dat EU-financiering kan worden opgeschort wanneer de lidstaat geen doeltreffende maatregelen neemt om zijn buitensporige tekort te corrigeren.
- De Europese Commissie wil de macro-economische-onbalansprocedure (MEOP) versterken door de opvolging onderdeel te maken van het bovengenoemde plan en meer aandacht te geven aan de preventieve arm van de MEOP. De MEOP heeft als doel om onevenwichtigheden vast te stellen die de economische stabiliteit in een EU-land, de eurozone of de EU als geheel kunnen bedreigen.

4.2.2 Kabinetsappreciatie

In de [kabinetsappreciatie van de mededeling van de Europese Commissie](#) beoordeelt de minister de SGP-voorstellen op basis van de drie pijlers van de Nederlandse inzet: opwaartse economische convergentie, houdbare overheidsfinanciën en effectieve naleving en handhaving. Het kabinet merkt op dat dat het voorgestelde raamwerk op meerdere aspecten aansluit bij de Nederlandse inzet. Tegelijkertijd stelt het kabinet 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 het gebied van transparantie en gelijke behandeling, voldoende ambitie voor schuldafbouw door landen met hoge schulden en effectieve handhaving.

Het kabinet formuleert in deze brief ook de inzet voor de komende periode tot de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie. Het kabinet pleit voor:

- een helder toetsingskader om de plannen te beoordelen om gelijke behandeling van lidstaten te waarborgen. Dit toetsingskader moet er ook voor zorgen dat in gelijke mate investeringen en hervormingen worden opgenomen die bijdragen



betreft Tussenrapportage rapporteurschap hervorming van het Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

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.
- een numeriek criterium dat aan de doelstelling voor schuldafbouw moet worden verbonden bij wijze van achtervang, om zo voldoende schuldafbouw te waarborgen.
- 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 toezicht op de regels op Europees niveau moet worden verbeterd, bijvoorbeeld door de European Fiscal Board (EFB) een grotere rol te geven.

4.2.3 Tijdslijnen

De Europese Commissie heeft in haar werkprogramma voor 2023 aangegeven in kwartaal 1 van 2023 te komen met wetgevende voorstellen voor hervorming van de economische governance in Europa. In de komende maanden probeert de Europese Commissie in de Eurogroep en Ecofinraad een consensus te bereiken op basis waarvan de wetgevende voorstellen gebaseerd kunnen worden. Mogelijk wordt de hervorming van het SGP ook geagendeerd voor de Europese Raad van 23 en 24 maart 2023. Uitgangspunt bij deze besprekingen zal de lijn zijn uit de hierboven besproken mededeling van de Europese Commissie uit november. Gezien de verwachte deactivering van de algemene ontsnappingsclausule (*general escape clause*) van het SGP vanaf 2024, zal een tijdig akkoord van groot belang zijn, omdat terugkeren naar de 'oude' regels geen optie lijkt. Wanneer een akkoord over de hervormingen voor eind 2023 niet haalbaar blijkt, dreigt, mede door de Europese verkiezingen in 2024, mogelijk alsnog een (langdurige) verlenging van de algemene ontsnappingsclausule.

5 Terugkoppeling over de ondernomen activiteiten

De rapporteurs hebben op maandag 30 januari jl. een werkbezoek gebracht aan Brussel om te spreken over de hervorming van het SGP. De rapporteurs hebben hierbij gesproken met vertegenwoordigers van de Europese Commissie, te weten dhr. Marco Buti, kabinetschef van eurocommissaris van economie dhr. Paolo Gentiloni en met de dhr. Maarten Verwey, directeur-generaal ECFIN bij de Europese Commissie. De rapporteurs hebben tevens gesproken met dhr. Robert de Groot, Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de EU en met de betreffende ambtenaren die in de Raad de onderhandelingen op dit thema voeren. Tot slot hebben de rapporteurs gesproken met mevr. Margarida Marques, lid van de sociaaldemocratische fractie van het Europees Parlement en met mevr. Esther de Lange, vicevoorzitter van de fractie van de Europese Volkspartij in het Europees Parlement. Een beknopte weergave van



betreft Tussenrapportage rapporteurschap hervorming van het Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

deze gesprekken is voor Kamerleden en medewerkers in te zien via een separate notitie (2023Z03009).

Reeds afgeronde activiteiten van de vaste commissie voor Financiën

De vaste commissie voor Financiën heeft, naast de reguliere commissiedebatten Eurogroep/Ecofinraad, een aantal activiteiten georganiseerd over het SGP. Op 24 november 2021 heeft een [rondetafelgesprek](#) plaatsgevonden over de toekomst van het SGP. Ook heeft de Kamer een [verzoek](#) om voorlichting gedaan aan de Afdeling advisering van de Raad van State inzake de hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact³. De [voorlichting](#) is op 17 februari 2022 naar de Kamer gestuurd⁴. Over deze voorlichting heeft de commissie Financiën op maandag 14 maart 2022 van 15.00 tot 16.30 uur een besloten gesprek met de Raad van State gevoerd. De aanstaande hervorming van het SGP was tevens een belangrijk thema tijdens het [rondetafelgesprek](#) over de toekomst van de euro van maandag 13 februari 2023.

6 Aandachtspunten hervorming SGP

De rapporteurs identificeren een aantal aandachtspunten die kunnen worden meegenomen bij de discussies omtrent de hervorming van het SGP. Deze aandachtspunten worden hieronder uiteengezet.

6.1 Handhaving

Een breed gedragen kritiekpunt op het functioneren van het huidige SGP is de gebrekkige handhaving bij overtreding van de normen. Om tot functionerende Europese begrotingsregels te komen, is het daarom van groot belang dat de handhaving, en daarmee de naleving, wordt verbeterd. In de voorstellen van de Europese Commissie wordt voorgesteld om voor de handhaving te sturen op gemakkelijk identificeerbare en stuurbare variabelen (een uitgavenregel) en bij lidstaten met een hoge staatsschuld automatisch een buitensporigtekortprocedure te starten indien deze lidstaten afwijken van het afgesproken begrotingspad. Vervolgens wordt de handhaving versterkt door drie voorstellen. Ten eerste stelt de Europese Commissie voor de hoogte van de financiële sancties te verlagen. Ten tweede wil de Europese Commissie de reputatieschade van een lidstaat vergroten door bijvoorbeeld de minister van Financiën van een lidstaat in bepaalde gevallen te vragen toelichting te komen geven in het Europees Parlement. Ten derde wil de Commissie de mogelijkheid krijgen om EU-fondsen (bijvoorbeeld de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit of de cohesie- en structuurmiddelen) op te schorten wanneer een lidstaat na vaststelling van een schending van de normen geen effectieve actie onderneemt. Hoewel zeker de derde optie een sterk sanctionerend karakter lijkt te hebben, is op dit moment nog

³ Kamerstuk 35925, nr. 141.

⁴ Kamerstuk 35925, nr. 146.



onduidelijk of hiermee de handhaving van de regels ook in praktijk afdoende wordt verbeterd.

6.2 Schuldafbouw

Een breed gedeelde opvatting in het economische debat voorafgaand aan de mededeling is dat de huidige 1/20ste regel voor lidstaten met hoge staatsschuld onrealistisch is. Gegeven de hoge staatsschulden in bepaalde lidstaten, is effectieve schuldafbouw desondanks een belangrijk uitgangspunt voor een stabiele eurozone. De Europese Commissie stelt in het voorliggende voorstel voor om de 1/20ste regel te schrappen en te kiezen voor landspecifieke schuldafbouwplannen over middellange termijn, opgesteld door de lidstaat zelf in overleg met de Europese Commissie. De beoogde schuldafbouwpaden moeten in het voorstel gebaseerd worden op een door de Europese Commissie opgestelde schuldhoudbaarheidsanalyse van de betreffende lidstaat. Indien de lidstaten ook groeibevorderende hervormings- en investeringsplannen opnemen in het plan, kunnen lidstaten meer tijd krijgen voor hun schuldafbouw. Op dit moment is echter niet duidelijk in hoeverre dit leidt tot substantiële schuldafbouw en hoe de nieuwe regels zich verhouden tot de huidige 1/20^{ste} regel.

6.3 Ruimte voor investeren en prikkel tot hervormen

Om de Europese doelen op klimaat en digitalisering te behalen zijn grote investeringen nodig, op het gebied van defensie ligt in veel lidstaten een grote investeringsvraag en groeibevorderende hervormingen en investeringen kunnen een positieve bijdragen leveren aan de schuldhoudbaarheid. In het voorliggende voorstel doet de Europese Commissie geen voorstel voor een centrale Europese begrotingscapaciteit en kiest de Europese Commissie niet voor een uitzondering voor investeringen van de begrotingsregels voor bepaalde categorieën uitgaven, zoals een [\(Green\) Golden Rule](#). Wel beoogt de Europese Commissie groeibevorderende investeringen en hervormingen te stimuleren door lidstaten meer tijd te geven voor de schuldafbouw indien deze investeringen en hervormingen worden opgenomen in het schuldafbouwplan. Een openstaande vraag blijft of dit lidstaten voldoende prikkel geeft tot hervormen en ruimte geeft om de grote investeringsvraagstukken te kunnen financieren.

6.4 Versterking rol Europese Commissie

De Europese Commissie krijgt in de voorstellen een belangrijke rol met veel beoordelingsvrijheid door ten eerste de schuldhoudbaarheidsanalyse op te stellen die de leidraad zal zijn voor het schuldafbouwplan van de lidstaat, en vervolgens in het goedkeuringsproces van dat plan in onderhandeling te treden met de betreffende lidstaat. In het plan worden meerjarige afspraken vastgelegd en volgt handhaving indien een lidstaat zich hier niet aan houdt. Dit geeft de Europese Commissie in deze periode een grote mate van controle over de beleidsvorming in de lidstaten op vele



betreft Tussenrapportage rapporteurschap hervorming van het Europese Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

terreinen: van klimaat tot pensioenen en van huizen- tot arbeidsmarkt. Deze 'contractualisering' lijkt een onderbelicht element in deze voorstellen. Lidstaten zullen voor langere tijd (4-7 jaar) gebonden zijn aan het goedgekeurde schuldafbouwplan. In de [Q&A](#) stelt de Europese Commissie dat het voor de lidstaat in principe niet mogelijk is om het plan aan te passen, behalve bij bijzondere omstandigheden die de uitvoering onmogelijk maken. Wat dit betekent indien bijvoorbeeld een nieuwe regering aantreedt in deze periode, is niet duidelijk.

6.5 Krachtenveld

Uit de verschillende openbare position papers van lidstaten, de gesprekken in Brussel en berichtgeving in Europese media blijkt dat er nog veel werk te verzetten is om tot een consensus in de Raad te komen. De Europese Commissie lijkt met de voorstellen deels aan te sluiten bij [de Spaanse-Nederlandse non-paper](#) over hervorming van het SGP. Ook de minister schrijft in de kabinetsappreciatie dat het voorgestelde raamwerk op meerdere aspecten aansluit bij de Nederlandse inzet. Het voorstel lijkt ver af te staan van de Duitse positie, zoals uiteengezet in de Duitse [non-paper](#) waarin wordt gepleit voor uniforme regels voor alle lidstaten, in plaats van landspecifieke afbouwpaden, en minder beoordelingsvrijheid voor de Europese Commissie. Italië roept in een [non-paper](#) op om in de herziene begrotingsregels rekening te houden met de investeringsbehoefte, en om invulling te geven aan het 'ontbrekende stuk van de Economische en Monetaire Unie (EMU): een centrale begrotingscapaciteit'. Ook legt Italië in de non-paper een verband met andere EMU-discussies, zoals de Europese reactie op het Amerikaanse IRA-subsidiepakket. Met name Oost- en Centraal-Europese lidstaten zouden inzetten op uitzonderingen voor defensie-investeringen. Aangezien terugkeer naar de oude begrotingsregels lastig lijkt en verlenging van de algemene ontsnappingsclausule onwenselijk zal het, gegeven het krachtenveld, een uitdaging worden om op korte termijn tot overeenstemming te komen.

7 Vervolg rapporteurschap

Het verdere verloop van het rapporteurschap is afhankelijk van de ontwikkelingen op dit dossier en de te verwachte wetgevende voorstellen van de Europese Commissie. Bij publicatie van de wetgevende voorstellen overwegen de rapporteurs om de voorstellen te bespreken met experts, stakeholders en/of andere instanties. Daarnaast overwegen de rapporteurs om op een geëigend moment te spreken met andere nationale parlementen over het SGP, bijvoorbeeld met het Duitse parlement. De commissie voor Financiën kan separaat besluiten tot aanvullende kennisactiviteiten over het SGP.