

Bijlage V – juridische implicaties van de hervormingsopties

In deze bijlage worden de juridische implicaties beschreven van de hiervóór in bijlage IV geschetste hervormingsopties. Hierna, in **onderdeel B**, zullen eerst de hervormingsopties ten aanzien van de begrotingsnormen worden belicht en daarna in **onderdeel C**, de hervormingsopties die zien op de handhaving. Daarbij zal per optie eerst worden vastgesteld op welk onderdeel van het SGP-raamwerk de voorgestelde hervormingsoptie betrekking heeft (en eventueel hoe de huidige regeling luidt) en met welke rechtsgrondslag en wetgevingsprocedure de toepasselijke regeling moet worden vastgesteld of aangepast. Verder zal worden belicht welke randvoorwaarden bij de (juridische) vormgeving van de verschillende hervormingsoptie in acht moeten worden genomen. Daarom zal voor een goed begrip eerst, in **onderdeel A**, het institutionele rechtskader worden toegelicht, dat bij wijziging van het Unierecht in acht moet worden genomen.

Ten algemene zij opgemerkt dat de juridische implicaties sterk afhangen van de precieze vormgeving van de betreffende hervormingsoptie, waarbij ook de (vormgeving van) andere hervormingsopties relevant is. In deze bijlage wordt uitgegaan van de hervormingsopties zoals die in **bijlage IV** zijn beschreven en hier verkort zijn weergegeven.

Ten behoeve van het overzicht, is hieronder een schema opgenomen, waarin de belangrijkste gevolgen van de verschillende wijzigingen kort worden benoemd, met verwijzing naar de paragraaf, waarin de betreffende hervormingsoptie in meer detail wordt besproken.

<i>Hervormingsoptie</i>	<i>Te wijzigen regeling</i>	<i>Wijze van wijziging (procedure en meerderheid)</i>	<i>Belangrijkste aandachtspunten</i>
Hervormingsopties t.a.v. de begrotingsnormen			
Correctieve arm: afschaffing tekortnorm (par. 4a)	Artikel 126, tweede lid, Verdrag betreffende werking Europese Unie (VWEU)	Verdragswijziging volgens artikel 48 VEU (bij unanimititeit van de lidstaten)	Algehele afschaffing strookt staat op gespannen voet met doelstellingen van het SGP en grondslagen van de EMU.
Correctieve arm: schuldnorm als anker of harde norm (par. 4b).	Indien keuze voor harde norm: artikel 126, tweede lid, VWEU. Voor nadere vormgeving huidige norm: bij verordening.	Verdragswijziging volgens artikel 48 VEU (bij unanimititeit van de lidstaten) Verordening: speciale wijzigingsprocedure van artikel 126, veertiende lid (tweede alinea), VWEU (bij unanimititeit)	Huidige schuldnorm artikel 126 VWEU lijkt reeds een anker; voor harde norm is wijziging Verdragsbepaling nodig.
Correctieve arm: schuldnorm behouden op 60% of verhogen (par. 4b).	Protocol 12 bij VWEU	Speciale wijzigingsprocedure van artikel 126, veertiende lid (tweede alinea), VWEU (bij unanimititeit).	Hoogte schuldnorm, ook afhankelijk van economische argumentatie in licht van doelstellingen van het SGP.

Wijziging schuldnorm: referentiewaarde differentiëren (par. 4b).	Protocol 12 bij VWEU	Speciale wijzigingsprocedure van artikel 126, veertiende lid (tweede alinea), VWEU (bij unanimititeit).	Van belang dat criteria voor differentiatie van referentiewaarden transparant en objectief zijn.
Wijziging schuldnorm: minimumschuldnorm (par. 4b).	Nieuwe bepaling in VWEU of als aanbeveling in globale richtsnoeren voor economisch beleid (artikel 121 VWEU).	Verdragswijziging volgens artikel 48 VEU (bij unanimititeit van de lidstaten).	Minimum past niet in artikel 126 VWEU. Daarom nieuwe bepaling in VWEU nodig. Alternatief is minimumschuldniveau niet als norm vorm te geven, maar als aanbeveling in globale richtsnoeren.
Schuldafbouwpad (par. 4c).	In verordening (huidige regeling in Vo. 1467/97).	Speciale wijzigingsprocedure van artikel 126, veertiende lid (tweede alinea), VWEU (bij unanimititeit).	Complicatie is dat regels inzake schuldafbouwpad ook zijn geregeld in een intergouvernamenteel verdrag (VSCB), dat van kracht blijft. Dit noopt tot herziening van VSCB.
Invoering uitgavenregel (par. 5)	Afhankelijk van vormgeving, in verordening (huidige regeling inz. structureel saldo in Vo. 1466/97 en VSCB).	Gewone wetgevingsprocedure (met gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten).	Uitgavenregel zal verenigbaar moeten zijn met tekort- en schuldnormen; vervanging regels structureel saldo noopt tot herziening VSCB.
Uitzondering voor investeringen (par. 6)	In preventieve arm: indien vormgegeven als uitzondering op de MTO of uitgavenregel, herziening huidige regeling Vo. 1466/97) of richtsnoeren. In correctieve arm: indien uitzondering op tekortnorm of schuldafbouwpad, resp. artikel 126 VWEU en/of Protocol 12, of Vo. 1467/97.	Preventieve arm: gewone wetgevingsprocedure (met gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten). Correctieve arm: speciale wijzigingsprocedure van artikel 126, veertiende lid (tweede alinea), VWEU of herzieningsprocedure artikel 48 VEU (bij unanimititeit van de lidstaten).	Uitzondering voor investeringen is mogelijk, maar zonder verdragswijziging blijft de tekortnorm van artikel 126 VWEU als algemeen uitgavenplafond gelden. Van belang is dat wordt voorzien in goede randvoorwaarden en heldere definities van uitgavencategorieën.

Hervormingsopties t.a.v. handhaving

Ontvlechting taken Europese Commissie (par. 7a).	Afhankelijk van de precieze taken, wijziging bij verordening (Vo. 1466/97 of 1467/97), dan wel verdrag	Voor wijziging van verordeningen: gewone, resp. speciale wijzigingsprocedure van artikel 126, veertiende lid, VWEU, (met	Delegatie kan alleen bij gebonden nauwkeurig omschreven bevoegdheden. Binnen de huidige (secundaire) Unieregelgeving lijkt
---	--	--	--

	(artikelen 121 of 126 VWEU).	gekwalificeerde meerderheid, resp. bij unanimititeit). Voor wijzigingen van verdragsbepalingen: verdragswijziging volgens artikel 48 VEU.	ruimte om feitelijke voorbereidende werkzaamheden van Commissietaken bij andere instanties te beleggen. Bepaalde taken zijn echter in het verdrag geregeld, waarvoor herziening van de verdragsbepalingen nodig zou zijn.
Versterkt decentraal toezicht en rol van de IFI's (par. 7b).	Afhankelijk van de precieze taakinvoering, ligt wijziging bij verordening meest voor de hand (Vo. 1466/97 of 1467/97).	Afhankelijk van de verordening: gewone, resp. speciale wijzigingsprocedure van artikel 126, veertiende lid (tweede of derde alinea), VWEU, (afhankelijk van procedure met gekwalificeerde meerderheid of bij unanimititeit).	Zelfde aandachtspunten als hierboven. Voorts is er ruimte om rol van de IFI's te vergroten, maar huidige verdragsbepalingen gaan uit van Europees systeem en beperken die ruimte. Minimumeisen IFI's vormen aandachtspunt.
Herziening aantal ontsnappingsclausules (par. 8).	Afhankelijk van vormgeving, wijziging bij verordening (Vo. 1466/97 of 1467/97).	Afhankelijk van de verordening: gewone, resp. speciale wijzigingsprocedure van artikel 126, veertiende lid (tweede alinea), VWEU, (met gekwalificeerde meerderheid, resp. bij unanimititeit).	De vormgeving van de ontsnappingsclausules is belangrijk, opdat objectiviteit en schuldhoudbaarheid gewaarborgd zijn.
Herziening beoordelingsruimte preventieve arm (par. 9).	In verordening (huidige regeling inz. structureel saldo in Vo. 1466/97).	Gewone wetgevingsprocedure (met gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten).	Uniewetgever heeft bewust gekozen voor systeem met flexibiliteit en ruimte om in beoordeling rekening te houden met land-specifieke omstandigheden. Te ver gaande inperking verhoudt zich daar niet mee.
Gebruik positieve prikkels i.p.v. sancties (par. 10)	Afhankelijk van de precieze taakinvoering, wijziging van secundair Unierecht, zoals verordeningen of richtlijnen.	Afhankelijk van de rechtsgrondslag, gewone, dan wel speciale wijzigingsprocedure van artikel 126, veertiende lid (tweede alinea), VWEU, (met gekwalificeerde meerderheid, resp. bij unanimititeit).	Van belang is dat ook bij een systeem met positieve prikkels effectieve naleving van de regels is gewaarborgd. Aan toepassing van prikkels moeten transparante en objectieve criteria ten grondslag liggen.

Wijze handhaving op naleving normen (kwantitatief of kwalitatief) (par. 11).	Afhankelijk van de precieze vormgeving, wijziging bij verordening (Vo. 1466/97 of 1467/97), dan wel verdrag (artikel 126 VWEU).	Voor wijziging van verordeningen: gewone, resp. speciale wijzigingsprocedure van artikel 126, veertiende lid (tweede alinea), VWEU, (met gekwalificeerde meerderheid, resp. bij unanimitieit). Voor wijzigingen van artikel 126 VWEU: verdragswijziging volgens artikel 48 VEU.	Een (volledig) numerieke wijze van handhaving verhoudt zich niet goed met artikel 126 VWEU en het dialoogkarakter van multilateraal toezicht en beoordelingsruimte van de Europese Commissie. Bij systeem op basis van onderhandelingen verdienen beginselen van transparantie, gelijke behandeling en rechtszekerheid aandacht.
---	---	--	---

A. INSTITUTIONELE KADERS BIJ WIJZIGING VAN HET UNIERECHT

1. Algemene opmerkingen

a. *De aard van de verschillende niveaus van Unierecht*

Voor het doorvoeren van het grootste deel van de in **bijlage IV** genoemde hervormingsopties van het SGP zal wijziging van de regelgeving noodzakelijk zijn. Zoals in **bijlage II** toegelicht, zijn de regels van het SGP neergelegd op verschillende niveaus van regelgeving. De basis en principes van het SGP zijn neergelegd in het VWEU, dat onderdeel is van het primaire Unierecht. Het VWEU bakent de beleidsgebieden van de Unie af en regelt de voorwaarden waaronder zij haar bevoegdheden uitoefent. Het VWEU bevat verder rechtsgrondslagen voor het vaststellen van secundaire Unieregelgeving, die ingevolge artikel 288 VWEU zijn onder te verdelen in bindende rechtshandelingen, zijnde verordeningen, richtlijnen en besluiten en niet-bindende rechtshandelingen, bestaande uit aanbevelingen en adviezen. Daarnaast kunnen EU-instellingen, via het uitvaardigen van richtsnoeren en mededelingen beleidslijnen en -kaders uiteenzetten en interpretaties geven van bepalingen en begrippen uit secundaire regelgeving.

De regels van het SGP zijn grotendeels uitgewerkt in verordeningen.¹ Een verordening heeft een algemene strekking en is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat, hetgeen betekent dat het niet nodig (en zelfs verboden) is verordeningen in nationaal recht om te zetten.² Het is vanwege hun rechtstreeks werkende aard, dat op terreinen met een hoge regeldichtheid en waarbij van bijzonder belang is dat geen verschillen tussen lidstaten ontstaan, zoals het SGP, gebruik wordt gemaakt van het instrument van de verordening.³

b. *Algemene kaders bij wijziging van de regels van het SGP*

¹ En voorts in één richtlijn en één intergouvernementeel verdrag (vgl. paragraaf 2 hiervóór).

² Een richtlijn is alleen verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat, waarbij het aan de lidstaten is vorm en middelen te kiezen. Een richtlijn werkt niet uit zichzelf, maar moet door de lidstaten worden 'omgezet' in hun nationale wetgeving.

³ Vgl. ook Handleiding Wetgeving en Europa van de Interdepartementale Commissie Europees Recht – Implementatie (ICER-I), 2018.

Bij de hervorming van het SGP zullen vooral wijzigingen op het niveau van verordeningen (en eventueel richtlijnen) noodzakelijk zijn. Omdat een niet onbelangrijk deel van het SGP, waaronder de tekort- en schuldnormen en de stappen van de buitensporig-tekortprocedure (*excessive deficit procedure*, ofwel 'EDP'), in de Verdragen zelf zijn neergelegd, is verdragswijziging echter niet uit te sluiten. Derhalve zullen hierna zowel de procedurele bepalingen rondom verdragswijziging worden besproken (**paragraaf 2**), als de procedures voor het vaststellen (en wijzigen) van secundaire Unieregelgeving (**paragraaf 3**). Alvorens op deze procedurele aspecten in te gaan, volgen eerst nog enkele algemene opmerkingen over de ruimte die de Uniewetgever heeft bij het vaststellen van secundaire wetgeving.

Als algemene regel stelt artikel 5, tweede lid van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) het beginsel van bevoegdheidstoedeling. Dit houdt in dat de Unie alleen handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld, teneinde de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het optreden van de Unie moet ook geschikt zijn om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken en mag ingevolge artikel 5, vierde lid, VEU ook niet verder gaan dan daarvoor nodig is.⁴ De precieze omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheden worden ingevolge artikel 2, zesde lid, VWEU geregeld door de betreffende Verdragsbepalingen dienaangaande. Het voorgaande betekent dus, ten eerste, dat (lagere) secundaire Unieregelgeving moet passen binnen de reikwijdte van de rechtsgrondslag die in de (hogere) EU-Verdragen is neergelegd. Ten tweede, moeten de bepalingen van deze secundaire Unieregelgeving bijdragen aan en stroken met de in de verdragen neergelegde doelstellingen op dat beleidsterrein.

Eerbiediging van deze beginselen is onderworpen aan het rechterlijk toezicht van het Hof van Justitie van de EU, als hoogste Unierechter. Het Hof toetst in deze terughoudend. Volgens vaste rechtspraak beschikt de Uniewetgever bij de uitoefening van zijn bevoegdheden over een ruime discretionaire bevoegdheid op gebieden waarop van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarop hij ingewikkelde beoordelingen en afwegingen moet maken. Dat geldt in het bijzonder op terreinen waarbij technische keuzes moeten worden gemaakt op basis van complexe prognoses en afwegingen.⁵ Deze beoordelingsvrijheid impliceert dat de lat voor een geslaagde nietigheidsactie relatief hoog ligt. Het Hof gaat bij een rechtmatigheidstoets bijvoorbeeld niet na of de gekozen maatregel de enige of de best mogelijke maatregel was, maar grijpt alleen in indien een maatregel *kennelijk ongeschikt* is om de beoogde doelstellingen te realiseren.⁶

Dit laat onverlet dat de Uniewetgever voor het Hof van Justitie EU moeten kunnen aantonen dat hij zijn beoordelingsbevoegdheid terdege heeft uitgeoefend. Hij zal aan zijn keuzes een deugdelijke op objectieve feiten gestoelde argumentatie ten grondslag moeten leggen en hij behoort de gevolgen van de maatregel te onderzoeken en rekening te houden met alle relevante feiten en omstandigheden waarop de regeling betrekking heeft.⁷ Hij zal ten minste de basisgegevens die hij bij zijn afwegingen heeft betrokken moeten kunnen overleggen en richting het Hof zijn afwegingen duidelijk en ondubbelzinnig kunnen uiteenzetten.⁸

Bij de vraag of de Verdragen ruimte laten voor een wijziging van secundair Unierecht, is dus niet alleen de formele ruimte die een rechtsgrondslag in het VWEU daartoe biedt van belang, maar moeten evenzeer de doelstellingen van het SGP in het oog worden gehouden. De

⁴ HvJ 16 juni 2015, *Gauweiler e.a.*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400, punt 67 en HvJ 8 juni 2010, *Vodafone e.a.*, C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321, punt 51.

⁵ HvJ 11 december 2018, *Heinrich Weiss e.a.*, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000, punt 73.

⁶ HvJ 3 december 2019, *Tsjechische Republiek/Parlement e.a.*, C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035, punt 77 en HvJ 8 juni 2010, *Vodafone e.a.*, C-58/08, ECLI:EU:C:2010:321, punt 52.

⁷ HvJ 3 december 2019, *Tsjechische Republiek/Parlement e.a.*, C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035, punt 79.

⁸ HvJ 3 december 2019, *Tsjechische Republiek/Parlement e.a.*, C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035, punt 81.

doelstelling van het SGP is uiteindelijk gelegen in het in artikel 3, derde lid, VEU neergelegde streven van de Unie naar een duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en prijsstabiliteit.⁹ Ook de instelling van de EMU, met de euro als munt, wordt in deze bepaling als doelstelling omschreven. Teneinde deze doelstellingen te bereiken, wordt een economisch beleid gevoerd, waar het SGP onderdeel van is (zie daarvoor nader **bijlage II**). In artikel 119 VWEU wordt een aantal grondbeginselen genoemd, waaronder dat van gezonde overheidsfinanciën, die de Unie bij haar optreden moet naleven. Dit vindt vervolgens, in artikelen 121 en 126 VWEU, vertaling in een systeem van multilateraal toezicht dat tot doel heeft begrotingstekorten te voorkomen en correctief toezicht in geval van buitensporige overschrijding van deze normen.

Een versoepeling van de regels van het SGP zou niet zover mogen gaan, dat daarmee het nuttig effect van deze regels en de doelstellingen van het SGP in gevaar komt.¹⁰ Gelet op het voorgaande zal de Uniewetgever binnen de huidige doelstellingen van de Verdragen echter wel de nodige ruimte hebben om hervormingen op het niveau van secundaire regelgeving vorm te geven. De economische rationale zal daarbij ook een rol spelen. Een versoepeling van een bepaalde regel, zoals het verhogen van de schuldnorm, hoeft niet op gespannen voet te staan met de doelstelling van houdbare overheidsfinanciën, indien door gewijzigde economische omstandigheden deze hogere schuld als houdbaar kan worden gezien. Daarbij moeten maatregelen ook niet op zichzelf worden gezien, maar in samenhang met elkaar. Een versoepelde norm, met verscherpte toezichtregels zou, bijvoorbeeld, beter tegemoet kunnen komen aan de doelstellingen dan het handhaven van onrealistische begrotingsnormen.

2. Wijziging van de normen in Verdragsbepalingen

De Verdragen van de EU kunnen worden gewijzigd conform de procedure van artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Artikel 48 VEU kent twee zgn. herzieningsprocedures: de gewone en de vereenvoudigde herzieningsprocedure. Daarnaast kennen de Verdragen nog enkele andere mogelijkheden verdragsbepalingen te wijzigen.

a. *De gewone herzieningsprocedures van artikel 48 VEU*

De gewone herzieningsprocedure schrijft voor dat iedere lidstaat, alsmede het Europees Parlement en de Commissie voorstellen ('ontwerpen') voor herziening van de Verdragen kunnen doen aan de Raad. Deze wijzigingen kunnen **zowel zien op de uitbreiding als op inperking van bevoegdheden van de Unie** (artikel 48, tweede lid, VEU). Indien de Raad (met gewone meerderheid) besluit dat de wijzigingen worden besproken, roept de voorzitter van de Europese Raad een Conventie bijeen,¹¹ bestaande uit vertegenwoordigers van nationale parlementen, staatshoofden of regeringsleiders, Europees Parlement en de Commissie. De Conventie neemt vervolgens bij consensus een aanbeveling aan ten behoeve van een Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen. Een Conferentie dient in onderlinge overeenstemming de in de Verdragen aan te brengen wijzigingen vast te

⁹ HvJ EU 13 juli 2004, C-27/04, *Commissie/Raad*, ECLI:EU:C:2004:436, punt 68.

¹⁰ Dit kan worden afgeleid uit de rechtsoverweging van het Hof van Justitie in punt 74 van zijn arrest van 13 juli 2004 (zaak C-27/04, *Commissie/Raad*, ECLI:EU:C:2004:436) waarin het Hof overweegt dat vanwege het belang dat de opstellers van het Verdrag hechten aan inachtneming van de begrotingsdiscipline en door het doel van de regels om aan deze discipline de hand te houden, aan deze regels een uitlegging moet worden gegeven die hun nuttig effect volledig waarborgt.

¹¹ De Europese Raad kan (bij gewone meerderheid) besluiten dat het bijeenroepen van een Conventie vanwege de (beperkte) reikwijdte van de wijzigingen niet is gerechtvaardigd, in welk geval direct een mandaat voor een Conferentie wordt vastgesteld (artikel 48, derde lid, VEU).

stellen. Deze wijzigingen treden in werking nadat zij door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn **bekrachtigd** (artikel 48, vierde lid, VEU).¹²

b. De vereenvoudigde herzieningsprocedures van artikel 48 VEU

Artikel 48 VEU voorziet ook in een vereenvoudigde herzieningsprocedure, specifiek voor het derde deel van het VWEU. Dit deel regelt het beleid en het intern optreden van de Unie en omvat ook de regels betreffende het economisch en monetair beleid, waartoe de regels van het SGP behoren.

Iedere lidstaat, alsmede het Europees Parlement en de Commissie kunnen **herzieningsontwerpen** aan de Europese Raad voorleggen. Na consultatie,¹³ kan de Europese Raad – met eenparigheid van stemmen, dus bij unanimitieit – een besluit nemen tot gehele of gedeeltelijke wijziging van de vorenbedoelde Verdragsbepalingen. Met deze wijzigingen mogen de bevoegdheden van de Unie niet worden uitgebreid. Bij deze procedure wordt dus geen Conventie of Conferentie ingesteld. Wel treedt het besluit pas in werking nadat het door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen is goedgekeurd (artikel 48, zesde lid, VEU).

Daarnaast voorziet artikel 48, zevende lid, VEU in de mogelijkheid om een in Verdragsbepalingen vastgelegde stemverhoudingen en -procedures te wijzigen (de **algemene passerelle-bepaling**). Zo kan de vereiste stemverhouding in de Raad worden gewijzigd van unanimitieit naar gekwalificeerde meerderheid en kan voor gevallen waarin een bijzondere wetgevingsprocedure is voorgeschreven worden bepaald dat voortaan de gewone wetgevingsprocedure zal gelden. De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden. Een dergelijk initiatief van de Europese Raad wordt aan de nationale parlementen toegezonden, waarna een bezwaartermijn van zes maanden gaat lopen. Als één parlement bezwaar aantekent, is het besluit niet vastgesteld.

Daarnaast zijn in de EU-Verdragen ook specifieke passerellebepalingen opgenomen die inhoudelijke wijzigingen van bepaalde verdragsbepalingen mogelijk maken.

c. Regeling wijziging protocol nr. 12

In artikel 126, veertiende lid, tweede alinea, VWEU is een bijzondere wetgevingsprocedure opgenomen, op grond waarvan de Raad bij unanimitieit vervangende bepalingen voor het protocol kan aannemen. Deze bepaling vormt feitelijk een speciale vereenvoudigde herzieningsprocedure, waarbij de herziening niet, althans niet op grond van het VWEU, door de lidstaten conform hun grondwettelijke bepalingen behoeft te worden goedgekeurd. Op grond hiervan kunnen bepalingen worden aangenomen die “in de plaats komen” van het protocol. Deze bepaling biedt dus een grondslag om het protocol te wijzigen, met inbegrip van de referentiewaarden voor de tekort- en schuldnormen van artikel 126, tweede lid, VWEU.

3. Wijziging van secundaire Unieregelgeving

¹² Indien na twee jaren na ondertekening vier vijfde van de lidstaten het wijzigingsverdrag heeft bekrachtigd en een of meer lidstaten moeilijkheden bij de bekrachtiging hebben ondervonden, wordt de kwestie in de Europese Raad besproken (artikel 48, vijfde lid, VEU).

¹³ Bij het Europees Parlement en de Commissie, alsmede de Europese Centrale Bank, in geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied.

a. *Rechtsgrondslagen*

Voor de vaststelling (en dus ook wijziging) van secundaire Unieregeling moet een rechtsgrondslag in het VWEU bestaan. Deze rechtsgrondslag bepaalt de grenzen waarbinnen op niveau van secundaire Unieregeling nadere regels kunnen worden gesteld en bepaalt de procedure die daarbij moet worden gevolgd. De keuze voor een rechtsgrondslag moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waarbij bovenal het doel en de inhoud van de handeling relevant zijn.¹⁴

Voor wat betreft de preventieve arm, is in artikel 121, zesde lid, VWEU een rechtsgrondslag opgenomen om nadere regels te stellen voor het multilaterale begrotingstoezicht. Daarbij wordt de gewone wetgevingsprocedure gevolgd.

Voornoemd artikel 126, veertiende lid, VWEU bevat twee grondslagen voor het vaststellen van regelgeving onder de correctieve arm. De eerste is de hiervóór genoemde grondslag in de *tweede alinea* om bepalingen vast te stellen die in de plaats komen van het protocol nr. 12. Deze bepaling kan ook als grondslag worden gebruikt om (bij verordening) aanvullende bepalingen vast te stellen, die gelden bovenop de verdragsrechtelijke bepalingen inzake de EDP. Op deze grondslag is Verordening 1467/97 geënt. Bijzonder in deze is dat door gebruik van deze grondslag de bepalingen van deze verordening één geïntegreerd geheel aan regels vormen met de bepalingen uit het protocol.¹⁵ In deze procedure stemmen de lidstaten bij unanimititeit. De tweede grondslag kan worden gevonden in de *derde alinea* van artikel 126, veertiende lid, VWEU, die een grondslag vormt om (slechts) nadere voorschriften te stellen voor *de toepassing* van de bepalingen van dit protocol. Voor deze grondslag geldt een raadplegingsprocedure, waarbij het Europees Parlement wordt geraadpleegd en de Raad bij gekwalificeerde meerderheid stemt.

In artikel 136 VWEU is een bijzondere grondslag opgenomen om specifieke regelgeving voor de eurozone-lidstaten aan te nemen, overeenkomstig voornoemde procedures van artikel 121 en 126 VWEU.

b. *Wetgevingsprocedures*

In het VWEU wordt onderscheid gemaakt tussen de gewone wetgevingsprocedure en bijzondere wetgevingsprocedures. De gewone wetgevingsprocedure is standaard van toepassing op besluitvorming, tenzij in een Verdragsbepaling specifiek is voorgeschreven dat een andere, bijzondere, wetgevingsprocedure geldt. In het VWEU zijn verschillende **bijzondere wetgevingsprocedures** opgenomen, waarbij per procedure is voorgeschreven welke Europese instelling (of lidstaat) het initiatiefrecht heeft, wie medebeslissingsbevoegdheid hebben en de wijze waarop over voorstellen wordt gestemd (waaronder de meerderheidsverhouding).

De **gewone wetgevingsprocedure** leidt ingevolge artikel 289 VWEU tot de vaststelling van een verordening, richtlijn of besluit door het Europees Parlement en de Raad tezamen.¹⁶ In artikel 294 VWEU is de procedure neergelegd, die verloopt in meerdere fasen, bestaande uit twee lezingen (rondes), en eventueel een fase van bemiddeling, al dan niet gevolgd door

¹⁴ HvJ 12 mei 2005, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*, C-347/03, ECLI:EU:C:2005:285, punt 72.

¹⁵ Vgl. punt 1 van de considerans bij en Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB 1997, L 209, blz. 6).

¹⁶ Artikel 289, eerste lid, VWEU. In specifieke gevallen kan het ingevolge artikel 289, tweede lid, VWEU ook resulteren in de vaststelling van een verordening, richtlijn of besluit van het Europees Parlement "met deelname van de Raad" (of vice versa).

een derde lezing. In het kort: de Commissie doet een voorstel,¹⁷ waarna het Europees Parlement en de Raad het voorstel kunnen goedkeuren of aanpassen. Bij goedkeuring door beide instellingen, is het voorstel (in eerste lezing) vastgesteld. Als het Europees Parlement en de Raad het niet eens worden over de voorgestelde aanpassingen, dan volgt een tweede lezing waar het Parlement op basis van het standpunt van de Raad in eerste lezing, het standpunt goedkeurt (waarmee de handeling is vastgesteld), verworpt (waarmee de handeling wordt geacht niet te zijn vastgesteld) of amendementen voorstelt. Als de Raad, bij gekwalificeerde meerderheid¹⁸ of unanimitéit¹⁹, alle amendementen goedkeurt, is de handeling vastgesteld. Zo niet, dan volgt een bemiddelingsronde met een bemiddelingscomité, met vertegenwoordigers van Raad en Europees Parlement. Als dit comité binnen zes weken het eens wordt over een gemeenschappelijke ontwerp tekst, moeten de Raad (bij gekwalificeerde meerderheid) en het Europees Parlement (bij gewone meerderheid) deze binnen zes weken goedkeuren, bij gebreke waaraan het voorstel wordt geacht niet te zijn goedgekeurd.

B. HERVORMINGSOPTIES T.A.V. DE BEGROTINGSNORMEN

De verschillende economische hervormingsopties zijn onder te verdelen in aanpassingen van de normen in de correctieve arm, de preventieve arm en de herziening van de uitzonderingsmogelijkheden. De verschillende hervormingsopties worden hierna, per categorie, in resp. **paragrafen 4, 5 en 6** besproken.

4. Aanpassing normen uit de correctieve arm

Bij de aanpassing van de normen van de correctieve arm zijn de volgende maatregelen te onderscheiden:

- a) Al dan niet afschaffing van de tekortnorm;
- b) Het wijzigen van de schuldnorm;
- c) Het herzien van het schuldafbouwpad.

De tekort- en schuldnormen zijn in artikel 126, tweede lid en protocol nr. 12 van het VWEU opgenomen. Voor de hierna onder a. en b. te bespreken hervormingsopties geldt dus dat om deze normen aan te passen, het Verdrag zelf zal moeten worden gewijzigd. Voor wijziging van het protocol kan dat op basis van artikel 126, veertiende lid (tweede alinea), VWEU dat bepaalt dat de Raad bij unanimitéit bepalingen aannemen die in de plaats van het protocol komen.

Hierna volgen nog enkele meer specifieke juridische aandachtspunten.

a. *Tekortnorm al dan niet afschaffen*

Het is binnen de huidige bewoordingen van artikel 126 VWEU niet mogelijk de tekortnorm (en de schuldnorm) geheel af te schaffen. In deze bepaling worden namelijk de referentiewaarden als toetsingscriteria genoemd om te beoordelen of het beginsel van begrotingsdiscipline wordt nageleefd. Dit betekent dat artikel 126 VWEU moet worden

¹⁷ In specifieke in de Verdragen bepaalde gevallen kan ook een groep van lidstaten of het Europees Parlement op aanbeveling van de ECB of op verzoek van het Hof van Justitie initiatieven nemen tot het vaststellen van wetgevingshandelingen.

¹⁸ Artikel 238 derde lid VWEU regelt de stemverhoudingen bij gekwalificeerde meerderheid.

¹⁹ Unanimitéit is ingevolge artikel 294, negende lid, VWEU vereist voor wat betreft de amendementen waarover de Commissie negatief heeft geadviseerd.

gewijzigd met gebruikmaking van de (vereenvoudigde) herzieningsprocedure van artikel 48 VEU.

Daarbij merkt de Afdeling op dat een algehele afschaffing van de tekort- en/of schuldnormen, zijnde de twee centrale criteria van begrotingsdiscipline, op gespannen voet staat met de doelstellingen van gezonde overheidsfinanciën, zoals neergelegd in artikel 119 VWEU en met de onderliggende grondslagen van de economische en monetaire unie. Om deze reden is deze hervormingsoptie, ook als men bereid zou zijn de verdragen aan te passen, buiten de orde.

b. Wijziging van de schuldnorm

Bij deze hervormingsoptie, zijn verschillende wijzigingen denkbaar:

- i. Het vormgeven als anker, dan wel als harde norm;
- ii. De referentiewaarde behouden op 60% of verhogen;
- iii. De referentiewaarde differentiëren per lidstaat;
- iv. De introductie van een minimumschuld.

Ad. i. anker of harde norm

Onder een anker wordt verstaan een verplichting van een lidstaat om naar een bepaalde schuldnorm te bewegen, op het moment dat de overheidsschuld een referentiewaarde heeft overschreden. De schuldnorm blijft in dit geval bestaan en functioneert als een ‘trigger’, waarbij een mechanisme van schuldreductie wordt geactiveerd. Bij een harde norm, daarentegen, komt een lidstaat automatisch in een buitensporig-tekortprocedure terecht.

De huidige schuldnorm is één van de twee criteria, op basis waarvan de Commissie nagaat of de hand wordt gehouden aan de verplichting tot begrotingsdiscipline. Daarbij is, blijkens de bewoordingen van artikel 126, tweede lid, VWEU, bepalend of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp een bepaalde referentiewaarde overschrijdt, tenzij de verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert. Gelet op deze bewoordingen, lijkt de huidige schuldnorm van het verdrag reeds te kunnen worden uitgelegd als een norm in de vorm van een anker. Dit anker zou op het niveau van secundaire regelgeving (verordening) inhoudelijk nader kunnen worden vormgegeven, zoals momenteel met het schuldafbouwpad in Verordening 1467/97. Alsdan zou de procedure van artikel 126, veertiende lid (tweede alinea), VWEU, van toepassing zijn, met besluitvorming in de Raad op basis van unanimiteit.

De schuldnorm als een harde norm strookt mogelijk niet met de huidige Verdragsbepalingen. Een harde norm betekent immers dat zodra de overheidsschuld de referentiewaarde heeft overschreden, er sprake is van een normovertreding. De huidige Verdragsbepalingen verbinden echter geen automatische consequentie aan een overschrijding van de referentiewaarde, omdat eerst moet worden vastgesteld of sprake is van een bevredigende schuldreductie. Bovendien stelt de Commissie een verslag op, waarbij zij volgens artikel 126, derde lid, VWEU ook rekening moet houden met andere factoren. Een harde norm lijkt daarom niet mogelijk zonder Verdragswijziging.

Ad. ii. referentiewaarde behouden op 60% of verhogen

De referentiewaarde voor de schuldnorm wordt niet in artikel 126, tweede lid, VWEU genoemd, maar staat in protocol nr. 12 gespecificeerd. Als gezegd, kan dit protocol door middel van de speciale wijzigingsprocedure van artikel 126, veertiende lid (tweede alinea) VWEU met unanimiteit in de Raad worden gewijzigd of zelfs geheel vervangen. Niet alleen uit economisch perspectief, maar ook uit juridisch perspectief is de vraag relevant welke referentiewaarde passend is gelet op de doelstelling van houdbare overheidsfinanciën (zie hiervoor in onderdeel A). Hoewel een te hoog schuldplafond hiermee moeilijk te rijmen lijkt,

geniet de Uniewetgever in deze de nodige beoordelingsruimte. Hier gelden geen harde 'wiskundige' grenzen, maar is vooral van belang dat een deugdelijke argumentatie bestaat voor een hogere schuldnorm. Deze zou in de besluitvorming maatgevend behoren te zijn.

Ad. iii. referentiewaarde schuldnorm differentiëren per lidstaat

Een differentiatie van de schuldnorm per lidstaat betekent dat voor verschillende (groepen van) lidstaten, verschillende referentiewaarden gelden. Artikel 126, tweede lid, VWEU spreekt weliswaar van 'een bepaalde referentiewaarde', maar de bewoordingen van dit artikellid lijken ruimte te laten om in het protocol meerdere, verschillende, referentiewaarden vast te stellen. Formeel is differentiatie dus mogelijk door wijziging van het protocol door middel van de speciale wijzigingsprocedure van artikel 126, veertiende lid (tweede alinea) VWEU, met besluitvorming in de Raad bij unanimititeit.

Het voornaamste punt van aandacht, vanuit juridisch perspectief, is de vraag op basis van welke criteria de verschillende referentiewaarden worden vastgesteld (bijvoorbeeld op basis van schuldhistorie, verwachte bbp-groei, uitgaven, investeringen, overheidstekort, etc.). Dit is van belang omdat de Unie ingevolge artikel 4, tweede lid, VEU is gehouden de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen te eerbiedigen. Hieraan is inherent dat het SGP een door alle lidstaten gedeeld en toegepast kader vormt, waarin voor alle lidstaten in beginsel dezelfde verplichtingen gelden.²⁰ Niettemin lijkt een zekere differentiatie mogelijk. Zo bestaan in de huidige regels ook landspecifieke normen, c.q. doelstellingen, zoals de MTO's voor het structureel saldo. Belangrijk is dat de referentiewaarden niet op willekeurige basis worden bepaald of vormgegeven en zijn gebaseerd op transparante en objectieve criteria.

Ad. iv. Introductie minimumschuldnorm

Een minimumschuldnorm houdt in dat er, naast een schuldplafond, ook een schuldbodem wordt ingevoerd, met de gedachte dat dat enerzijds verdere divergentie van schuld niveaus tussen lidstaten voorkomt en anderzijds meer veilige overheidsschuld papieren met een hoge kredietwaardigheid op de markt komen, waarmee kan voldaan aan de hoge vraag daarnaar. Hier spelen twee juridische aandachtspunten.

Meest fundamenteel, is de vraag of de invoering van een minimumschuldnorm past binnen de doelstellingen van de Verdragen en daarmee verenigbaar is. Gezonde overheidsfinanciën vormen immers een grondbeginsel van het economisch beleid van de Unie. Om die reden stelt artikel 126 VWEU een schuldplafond. Het voorschrijven van een schuldbodem lijkt daarmee niet te stroken. Anderzijds, moet worden bedacht dat het achterliggende doel van het economisch beleid is gelegen in het realiseren van een evenwichtige economische groei. Daaraan zijn *houdbare* overheidsfinanciën instrumenteel, maar dit betekent niet dat lidstaten schulden zo veel mogelijk moeten vermijden. Mits ook schuldhoudbaarheidsmaatregelen, zoals een schuldplafond, worden gehandhaafd, hoeft een minimumschuldnorm niet op gespannen voet te staan met de doelstellingen van het economisch beleid van de Unie. Een deugdelijke economische argumentatie daarvoor zal dan ook nodig zijn.

In het verlengde hiervan rijst, als tweede juridische aandachtspunt, de vraag of binnen de huidige (Verdrags)regels van het SGP een dergelijke minimumschuld is in te passen. De bepalingen van artikel 126 VWEU strekken ertoe dat de lidstaten buitensporige overheidstekorten vermijden, waarbij de Commissie als criterium de *overschrijding* van maximumnormen hanteert. Een minimumschuldnorm lijkt dan ook niet goed te passen binnen het huidige artikel 126 VWEU, ook niet door wijziging van het protocol. Evenmin lijkt artikel 126 VWEU een grondslag te bieden een dergelijke norm in secundaire regelgeving op te nemen. Een geschikte rechtsgrondslag lijkt ook artikel 121, zesde lid, VWEU niet te bieden, omdat die nadrukkelijk is gericht op het stellen van nadere bepalingen voor de in

²⁰ Mededeling van de Commissie van 13 januari 2015, "Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het Stabiliteits- en Groeipact", COM(2015) 12 final, p. 4.

leden 3 en 4 van artikel 121 VWEU bedoelde multilaterale toezichtprocedure (en niet om nadere normen ten aanzien van de overheidsfinanciën te stellen). Uit voorgaande volgt daarom, dat voor de invoering van een minimumschuld in de vorm van *een norm* verdragswijziging noodzakelijk is.²¹

Een alternatief kan zijn in de globale richtsnoeren als bedoeld in artikel 121, tweede lid, VWEU, die de Raad op aanbeveling van de Commissie kan vaststellen bepalingen over het minimumschuldniveau op te nemen. Dit betreft een aanbeveling aan de lidstaten om bij de vormgeving van hun economische beleid rekening te houden met bepaalde richtsnoeren. In dit geval zou de minimumschuld geen bindende norm zijn, maar een aanbeveling waarop lidstaten zich kunnen richten.

c. *Schuldafbouwpad*

Ingevolge de bewoordingen van artikel 126, tweede lid, onder b, VWEU wordt aan de schuldnorm voldaan indien een lidstaat weliswaar de referentiewaarde (thans 60% van het bbp) overschrijdt, maar deze overschrijding in voldoende mate afneemt. In artikel 2 lid 1bis van Verordening 1467/97, is daartoe een zogenoemd 'schuldafbouwpad' gespecificeerd. Dit schuldafbouwpad houdt in dat deze overschrijding wordt geacht in een bevredigend tempo te dalen, indien het verschil met de referentiewaarde gemiddeld over drie jaar met ten minste een twintigste deel per jaar afneemt.²² Ook in artikel 4 van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) hebben de eurozone-lidstaten zich aan deze mate van schuldafbouw gecommitteerd, indien zij het schuldplafond van 60% overschrijden.

De bewoordingen van artikel 126 VWEU laten ruimte om in secundaire Unieregelgeving, bij verordening, de mate van schuldafbouw nader te concretiseren, zoals dat nu ook is geregeld. Een versoepeling van het schuldafbouwpad, in de zin dat het tempo waarin de overschrijding van de schuldnorm daalt *verlaagd* wordt, is dus formeel mogelijk met gebruik van de speciale wijzigingsprocedure van artikel 126, veertiende lid (tweede alinea), VWEU, waarbij unanimitieit is vereist. Bij de beoordeling welke mate van versoepeling van het schuldafbouwpad juridisch mogelijk is, geldt ook hier dat de Verdragsrechtelijke doelstelling van houdbare overheidsfinanciën in het oog moet worden gehouden. Met een versoepeling van het schuldafbouwpad krijgen lidstaten meer tijd om hun schulden af te bouwen. Dit hoeft niet met deze doelstellingen op gespannen voet te staan, indien de Uniewetgever zijn keuzes van een deugdelijke economische argumentatie voorziet, waarbij ook de vormgeving van andere maatregelen van belang is (zoals het schuldplafond en de uitgavenregel, zie hierna).

Ook lijkt het mogelijk om bij verordening te voorzien in een differentiatie van het schuldafbouwpad per lidstaat. De hiervóór onder b), ad. iii. genoemde aandachtspunten gelden ook hier.

Een juridische complicatie is dat de norm ook in artikel 4 VSCB is neergelegd. Dit betekent dat ook na wijziging van de betreffende Unieregeling op de lidstaten de verdragsrechtelijke verplichting blijft rusten om de overschrijding met een twintigste per jaar terug te brengen. Gevolg zou zijn dat er twee andersluidende regels van hoger recht ontstaan. Zoals in artikel 2 van het VSCB nadrukkelijk opgenomen, moet het VSCB worden toegepast en uitgelegd overeenkomstig de EU-Verdragen, met name het beginsel van loyale samenwerking (artikel

²¹ Daarbij rijst vervolgens de vraag of een dergelijke wijziging met gebruik van de vereenvoudigde herzieningsprocedure mogelijk is. Met een minimumschuldnorm worden immers de bevoegdheden van de Unie uitgebreid.

²² Het schuldcriterium wordt ingevolge voornoemde bepaling van Verordening 1467/97 ook geacht te zijn vervuld indien de prognoses van de Commissie erop wijzen dat binnen drie jaar de vereiste vermindering van het verschil ten opzichte van de referentiewaarde zich zal voordoen.

4, derde lid VEU) alsmede het Unierecht en is het alleen van toepassing voor zover het daarmee verenigbaar is.

De vraag is of een versoepeling van het Unierechtelijke schuldafbouwpad tot gevolg heeft dat de schuldafbouwregel in het VSCB in strijd komt met deze nieuwe Unierechtelijke regel. Dat is niet het geval, voor zover het Unierecht ruimte laat aan lidstaten zich te committeren aan verdergaande, strengere, regels. Zoals de Unierechtelijke regeling inzake schuldafbouw thans is vormgegeven, zou die ruimte blijven bestaan en zou artikel 4 van het VSCB daarmee in principe niet op gespannen voet staan. Dit zou impliceren dat deze strengere norm van het VSCB van toepassing blijft. Hoewel het niet voor de hand ligt dat deze strengere norm in de praktijk zal worden gehandhaafd, is het niet wenselijk dat deze twee andersluidende normen naast elkaar bestaan. Om die reden is het aangewezen het VSCB, in ieder geval op dit punt, te herzien.

Het voorgaande betekent dat een verdragswijziging nodig is, die door de verdragsluitende partijen moet worden bekrachtigd en goedgekeurd, in Nederland volgens de goedkeuringsprocedure van artikel 91 van de Grondwet.

5. Invoering uitgavenregel (preventieve arm)

De voornaamste economische hervormingsoptie onder de preventieve arm betreft de invoering van een uitgavenregel. Deze houdt in dat de groei van de overheids uitgaven gelijk is aan of lager is dan de potentiële groei van het bbp van een lidstaat. Momenteel kent het SGP reeds een uitgavenregel, om te beoordelen of met betrekking tot middellange-termijndoelstelling ('MTO') voor het structureel saldo voldoende vooruitgang is geboekt.²³ In deze hervormingsvariant zou bij de uitgavenregel worden gewerkt met een schuldvariabele, waardoor met de beperking van de overheidsuitgaven gestuurd wordt op schuldreductie. De vormgeving kan verschillend worden uitgewerkt, maar feitelijk fungeert de regel dan als een schuldafbouwpad. Deze uitgavenregel zou in de plaats komen van de huidige regels betreffende het structureel overheidssaldo, neergelegd in artikelen 3 en 5 van Verordening 1466/97, alsmede in artikel 3 VSCB. Als MTO voor het structureel saldo geldt een marge van -1% van het bbp tot evenwicht, dan wel overschot (zie daarover nader, **bijlage II**).²⁴

Net als de huidige bepalingen inzake de MTO voor het structureel saldo en de huidige uitgavenregel, lijkt ook een herziene uitgavenregel in opzet goed te stroken met de doelstellingen van het SGP van gezonde overheidsfinanciën. Dit is evenwel afhankelijk van de precieze vormgeving. Daarbij is onder meer relevant wat de reikwijdte is van de maatregel: welke uitgaven worden meegerekend bij toepassing van de uitgavenregel? En ziet de uitgavenregel op alle lidstaten of alleen op lidstaten met een schuldpositie boven de schuldnorm? Een uitgavenregel zal in ieder geval verenigbaar moeten zijn met de tekort- en schuldnormen van artikel 126, tweede lid, VWEU (indien ongewijzigd).

Een uitgavenregel zou op niveau van secundaire Unieregelgeving, in een verordening, kunnen worden neergelegd. De rechtsgrondslag daarvoor kan worden gevonden in artikel 121, zesde lid, VWEU, waarop ook de huidige bepalingen van Verordening 1466/97 ten aanzien van het structureel saldo zijn gebaseerd. Dit betekent dat de gewone wetgevingsprocedure wordt gevolgd, waarbij de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit.

Ook hier speelt als aandachtspunt mee dat de huidige regels van het SGP inzake de MTO voor het structureel saldo ook in het VSCB zijn neergelegd. Het VSCB voorziet ook in de

²³ Artikel 5, eerste lid (derde alinea) Verordening 1466/97.

²⁴ Artikel 3, eerste lid, onder b van het VSCB.

verplichting deze regels binnen een jaar na inwerkingtreding van het VSCB in het nationale recht om te zetten. Indien invoering van een uitgavenregel de huidige Unierechtelijke regels vervangt, roept dat ook vragen op van internationaalrechtelijke aard, zoals de Afdeling hiervóór in paragraaf 4, onder c heeft benoemd.

6. Uitzonderingsmogelijkheden voor uitgaven

Deze hervormingsoptie houdt in de kern in dat een uitzondering wordt gemaakt voor bepaalde uitgaven ten behoeve van overheidsinvesteringen en -hervormingen. Deze uitgaven worden alsdan niet meegenomen bij de berekeningen die worden gedaan in het kader van de toepassing van de begrotingsregels. Bij de vormgeving van een zogenoemde “golden rule” zijn verschillende invullingen denkbaar. Uit juridisch oogpunt is daarbij niet alleen relevant voor welk type investeringen (zoals ten behoeve van de arbeidsmarkt of klimaat) een uitzondering wordt gemaakt, maar in het bijzonder ook *op welke regels* van het SGP die uitzondering dan specifiek betrekking heeft. Dit laatste is van belang omdat dergelijke investerings- en hervormingsuitgaven in uitgangspunt moeten worden meegenomen bij de berekening van het tekort in het kader van de toepassing van de tekortnorm van artikel 126, tweede lid, VWEU. Ook dergelijke uitgaven kunnen immers bijdragen aan het ontstaan van een buitensporig tekort. Voor een regel die bepaalde uitgaven bij de berekening van het tekortsaldo uitzondert, lijkt wijziging van de tekortnorm van artikel 126 VWEU en/of het protocol dan ook nodig (met gebruik van de herzieningsprocedure van artikel 48 VEU, dan wel de speciale wijzigingsprocedure van artikel 126, veertiende lid (tweede alinea) VWEU, beide met unanimiteit van de lidstaten).

Dit betekent niet dat er binnen de Verdragsregels geen ruimte is bepaalde uitzonderingen te creëren voor investerings- en hervormingsuitgaven. In de huidige regels worden eenmalige en tijdelijke maatregelen die nodig zijn om de MTO voor de begroting te bereiken, bijvoorbeeld niet meegerekend bij beoordeling van de landspecifieke MTO's voor het structureel saldo.²⁵ Bij de berekening van de totale uitgaven wordt voorts geen rekening gehouden met rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit fondsen van de Unie worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen.²⁶

Verder bestaan binnen de preventie arm zogenoemde investerings- en hervormingsclausules.²⁷ De hervormingsclausule houdt in dat onder bepaalde voorwaarden een tijdelijke afwijking van de MTO of het aanpassingstraject naar de MTO is toegestaan om grote structurele hervormingen door te voeren. Het gaat daarbij om grote hervormingen, die direct langdurige positieve begrotingseffecten hebben. De lidstaat zal een middellange-termijnplan moeten indienen, waarin de maatregelen worden omschreven, een en ander met documenten onderbouwd. De Commissie heeft in richtsnoeren de tijdelijke afwijking verder gemaximeerd tot 0,5% van het bbp en als voorwaarde gesteld dat doorlopend een passende veiligheidsmarge ten opzichte van de referentiewaarde van de tekortnorm wordt aangehouden.²⁸ Ook bepaalde investeringen worden geacht ‘evenwaardig’ te zijn aan hervormingen en kunnen tijdelijke afwijking van (het aanpassingstraject richting) de MTO rechtvaardigen. Deze uitgaven dienen potentiële duurzame groei te verhogen en aldus een

²⁵ Artikel 5, eerste lid (tweede alinea) Verordening 1466/97. Zie in deze ook artikel 3, vierde lid van Verordening 1467/97, ten aanzien van de aanbeveling van de Raad in het kader van de EDP om het buitensporige tekort te corrigeren.

²⁶ Artikel 5, eerste lid (vierde alinea) Verordening 1466/97.

²⁷ In de correctieve arm worden structurele hervormingen wel meegenomen in de beslissingen die in de verschillende fasen van de EDP worden genomen. Zo behoort de uitvoering van hervormingen tot de “relevante factoren” die de Commissie meeneemt bij de beoordeling of een EDP moet worden ingeleid.

²⁸ Mededeling van de Commissie, COM(2015) 12 final, p. 13-14.

verifieerbare invloed op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te hebben.²⁹ Ook het gebruik van deze investeringsclausule is aan voorwaarden gebonden, waaronder de veiligheidsmarge ten opzichte van de tekortnorm.³⁰

Deze bestaande ‘clausules’ geven goed weer dat het, in ieder geval binnen de preventieve arm van het SGP, mogelijk is om rekening te houden met investeringsuitgaven door de invoering van een nieuwe “golden rule”. Dat kan door de voornoemde afwijkingsmogelijkheden op de MTO van toepassing te laten zijn op andere categorieën investeringen, dan hervormingen. Ook is denkbaar dat een uitzonderingsbepaling wordt uitgebreid naar andere regels van het SGP, zoals de (herziene) uitgavenregel of het (herziene) schuldafbouwpad. In deze gevallen zal wijziging van Verordening 1466/97, respectievelijk Verordening 1467/97 noodzakelijk zijn. Het lijkt echter ook mogelijk binnen de huidige bepalingen van de Verordeningen de voorwaarden te wijzigen of bepaalde uitgaven als ‘structurele hervormingen’ aan te merken. In dat geval zou de Commissie ervoor kunnen kiezen haar richtsnoeren te wijzigen.

Deze wijzigingsmogelijkheden zijn echter niet onbegrensd.

Om redenen die in de eerste alinea zijn genoemd, zal, ten eerste, zonder Verdragswijziging, de huidige tekortnorm van 3% als algemeen uitgavenplafond blijven gelden, ook ten aanzien van uitgezonderde investeringsuitgaven. Verder is van belang dat, gelet op de doelstellingen van houdbare overheidsfinanciën, wordt voorzien in goede waarborgen, c.q. randvoorwaarden waaronder de investeringsuitgaven worden uitgezonderd, opdat buitensporige tekorten worden vermeden. Daarbij kan worden gedacht aan heldere definities van de uitgaven categorieën die onder de uitzondering vallen, alsmede aan voorwaarden ten aanzien van schuldreductie en/of bbp-groei.

C. HERVORMINGSOPTIES T.A.V. HANDHAVING

7. Herziening van het toezicht

a. *Ontvlechten van de verschillende petten van de Europese Commissie*

Zoals in **bijlage IV** toegelicht, is de Commissie, naast haar constitutionele rol in de beleidsvoorbereiding van wetgeving, deels in het VWEU en deels in het secundair Unierecht belast met:

- de raming van macro-economische en begrotingsgegevens,
- de toetsing van deze gegevens aan de regels,
- het formuleren van oordelen en het doen van aanbevelingen aan de Raad, waarbij zij onder meer kan aanbevelen sancties op te leggen.

In deze hervormingsoptie zou een deel van deze taken bij een of meerdere andere, volledig onafhankelijke, instanties of onafhankelijke dienstonderdelen van de Commissie worden belegd. Verschillende invullingen zijn denkbaar, maar vaak wordt in deze een versterkte rol voorzien voor het Europees Begrotingscomité (*European Fiscal Board*, EFB), een

²⁹ Artikel 5, eerste lid (zevende alinea) Verordening 1466/97.

³⁰ Mededeling van de Commissie, COM(2015) 12 final, p. 9-10. Daarbij moet onder meer sprake zijn van een negatieve bbp-groei of een bbp dat ruim onder het potentieel van de lidstaat ligt, het investeringsniveau daadwerkelijk stijgen en moet de afwijking binnen de looptijd van het stabiliteits- of convergentieprogramma worden gecorrigeerd. Onder passende investeringen worden verstaan nationale uitgaven voor projecten die de EU cofinanciert.

onafhankelijk dienstonderdeel van de Commissie.³¹ Een mogelijkheid is de EFB de ramingen en toetsingen te laten verrichten, waarmee zij een ‘planbureaufunctie’ krijgt, dan wel getoetste gegevens aan een second-opinion onderwerpt. In verdergaande voorstellen wordt zij belast met het formuleren van oordelen en aanbevelingen, die ook kunnen zien op sancties, al dan niet met een *comply-or-explain*-regel.³²

De juridische implicaties hangen af van de precieze uitwerking van deze hervormingsoptie en op welke concrete taken en bevoegdheden van de Commissie deze ziet. In algemene zin, merkt de Afdeling het volgende op.

Het Unierecht stelt kaders aan de mogelijkheden om taken en bevoegdheden van de Commissie te heralloceren en aan aparte instanties toe te wijzen. Volgens het *Meroni*-arrest van het Hof van Justitie EU kan een dergelijke ‘delegatie’ alleen betrekking hebben op een gebonden, nauwkeurig omschreven uitvoerende bevoegdheid, en niet op een discretionaire bevoegdheid, waarbij de gedelegeerde een grote waarderings- en beoordelingsvrijheid zou krijgen.³³ Deze zogeheten ‘non-delegatie-criteria’ vormen een belangrijke beperking bij het heralloceren van bevoegdheden, onder meer omdat het in de praktijk lastig kan zijn vast te stellen of sprake is van een discretionaire beoordelingsruimte.

Van een dergelijke beoordelingsruimte is geen sprake indien het alleen gaat om de feitelijke, voorbereidende werkzaamheden die vooraf gaan aan de uitoefening van een bevoegdheid. Deze werkzaamheden kunnen dus worden belegd bij derden, zolang de verantwoordelijkheid niet alleen formeel-juridisch, maar ook feitelijk bij de Commissie blijft. Zo bestaan binnen de EU verschillende zogeheten (gedecentraliseerde) agentschappen, waaraan bepaalde taken zijn toebedeeld, ter voorbereiding of ondersteuning van de EU-instellingen bij uitvoering van beleid. Gelet hierop lijkt het dan ook mogelijk een ‘planbureaufunctie’, zoals hiervóór omschreven, elders te beleggen, bijvoorbeeld bij de EFB.

Problematischer wordt het wanneer bijvoorbeeld de EFB de bevoegdheid zou krijgen om semi-bindende aanbevelingen aan de Commissie en Raad te doen, bijvoorbeeld voor het opleggen van sancties of voor het uitzonderen van bepaalde investeringsuitgaven. De Commissie of de Raad behouden strikt genomen weliswaar de mogelijkheid af te wijken, maar het *comply-or-explain*-karakter perkt hun beoordelingsruimte wel in en deze verschuift in zekere mate naar de EFB. Of het past binnen de ‘non-delegatie-criteria’, hangt sterk af van de concrete bevoegdheid waarop de rol van de EFB betrekking heeft en van de wijze waarop de taakuitoefening is gekaderd.³⁴

Naast deze algemene aandachtspunten, die bij de precieze vormgeving van deze hervormingsoptie in ogenschouw moeten worden genomen, moeten voorts de grenzen van het VWEU in acht worden genomen. De herallocatie van (in secundair Unierecht) toebedeelde taken en bevoegdheden mag, ook indien zij voldoet aan de ‘non-delegatie-criteria’, niet leiden tot een uitholling van de bevoegdheden van de Commissie die zij ingevolge het VWEU concreet met betrekking tot het economisch beleid toebedeeld heeft gekregen.

De taken die de Commissie in de **preventieve arm** uitvoert – zoals de toetsing van gegevens en het maken van ramingen – zijn namelijk zowel in artikel 121 VWEU, als in

³¹ Zie Besluit 2015/1937, tot oprichting van een onafhankelijk adviserend Europees Begrotingscomité, PbEU 2015, L 282, p. 37, vgl. artikel 3, zevende lid.

³² Zie **bijlage IV**, onderdeel D, paragraaf 1, onder a, bij deze voorlichting.

³³ HvJ 13 juni 1958, *Meroni/Hoge Autoriteit*, 9/56, ECLI:EU:C:1958:7 en HvJ 22 januari 2014, *VK/Europees Parlement e.a.*, C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18, punten 42 en 43.

³⁴ HvJ 22 januari 2014, *VK/Europees Parlement e.a.*, C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18, punten 44 t/m en 53.

verordeningen neergelegd. Deze verordeningen kunnen op de voet van artikel 121, zesde lid, VWEU worden gewijzigd met gebruik van de gewone wetgevingsprocedure, waarbij de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit. De taken van de Commissie die in het VWEU zijn neergelegd, kunnen niet zonder meer zonder verdragswijziging worden uitbesteed. Het lijkt bijvoorbeeld niet mogelijk om de in het vierde lid van artikel 121 VWEU omschreven taak om waarschuwingen aan lidstaten te richten of aanbevelingen aan de Raad te doen geheel bij de Commissie weg te halen zonder artikel 121 VWEU te wijzigen. Voor wat betreft de landspecifieke rapporten lijkt die ruimte er bijvoorbeeld wél te zijn. Het derde lid van artikel 121 VWEU schrijft alleen voor dat de Commissie deze bij de Raad indient, maar laat ruimte om deze te laten opstellen door een andere instantie, zolang de verantwoordelijkheid voor het rapport bij de Commissie blijft.

Deze aandachtspunten spelen ook ten aanzien van de taken in het kader van de **correctieve arm**, in het bijzonder binnen de EDP van artikel 126 VWEU. Zo is de Commissie belast met het toezicht op de naleving van de tekort- en schuldnormen van artikel 126, tweede lid, VWEU, in welk kader zij in een verslag beoordeelt of sprake is van een buitensporig tekort en waarbij zij aanbevelingen kan doen aan de Raad. Deze bepalingen lijken bijvoorbeeld wel ruimte te laten voor de Commissie om beoordelingen van instanties zoals de EFB mee te nemen bij het opstellen van deze rapporten. De bewoordingen van artikel 126 VWEU lijken evenwel geen ruimte te bieden om de EFB de bevoegdheid te geven semi-bindende aanbevelingen aan de Europese Commissie of Raad te doen voor sanctieoplegging.

b. Decentraal toezicht/grotere rol voor de Independent Fiscal Institutions

Ter versterking van het decentrale toezicht worden voorstellen gedaan om de rol van de IFI's te versterken. Deze zien bovenal op de preventieve arm en het Europees Semester. Vooropgesteld, de hiervóór gemaakte opmerkingen over de beperkingen die uit de *Meroni*-rechtspraak en Verdragsteksten voortvloeien, gelden ook hier. Waar taken expliciet in de Verdragsbepalingen aan EU-instellingen zijn toebedeeld, kunnen deze niet (zonder meer) zonder Verdragswijziging worden belegd bij de IFI's. Dit aandachtspunt speelt hier te meer, daar het Verdrag nadrukkelijk voorziet in een systeem van preventief toezicht op Europees niveau. Een vergaande decentralisering van dat systeem lijkt zonder Verdragswijziging niet goed voorstelbaar.

Niettemin zou de rol van de IFI's in het begrotingstoezicht kunnen worden uitgebreid. Zo kan de Commissie de analyses, c.q. oordelen van de IFI's over landspecifieke omstandigheden in een lidstaat in haar beoordeling betrekken. Het lijkt ook mogelijk te voorzien in een verplichting voor de Commissie deze analyses in haar beoordeling te betrekken of voor te schrijven dat analyses van IFI's openbaar worden gemaakt. Dit zou dan op het niveau van secundaire Unieregelgeving nader moeten worden geregeld. Afhankelijk of de wijziging de preventieve of correctieve arm betreft, zouden daartoe de rechtsgrondslagen van artikel 121, zesde lid, VWEU of artikel 126, veertiende lid (tweede of derde alinea), VWEU moeten worden gebruikt. Lastiger zijn voorstellen die voorzien in een bevoegdheid van de IFI's om semi-bindende adviezen te geven aan de Commissie of de Raad. De in de vorige subparagraaf gemaakte kanttekeningen bij de toepassing van een *comply-or-explain*-regel zijn ook in dit verband relevant.

Een grotere rol voor de IFI's, heeft gevolgen voor de eisen die aan de IFI's zelf moeten worden gesteld. In dat verband wijst de Afdeling er op dat de verschillende Europese IFI's momenteel nog te verschillend zijn voor wat betreft hun mandaat, middelen en slagkracht om een grotere rol te vervullen in het begrotingstoezicht. Derhalve is van belang dat aan de IFI's minimumstandaarden worden gesteld, ten aanzien van hun mandaat ten opzichte van regering en parlement, de mogelijkheden om rapporten te publiceren, de toegang tot

informatie, de middelen en hun governance. Dergelijke nadere standaarden zouden in een Europese richtlijn bij wijze van minimumharmonisatie kunnen worden gesteld.

Bij deze hervormingsoptie zou mogelijk ook gekeken kunnen worden naar een systeem van decentraal toezicht, zoals dat is ingesteld voor het toezicht bij het gedeeld beheer van Europese fondsen.³⁵ Daarbij zijn de lidstaten gehouden adequate systemen op te richten en te controleren, terwijl op de Commissie veeleer een 'stelselverantwoordelijkheid' rust.³⁶

8. Herziening van het aantal ontsnappingsclausules

Bij deze optie wordt het aantal ontsnappingsclausules teruggebracht tot één enkele algemene clausule. Deze zou in de plaats komen van de huidige zogeheten *unusual events clause* en *general escape clause*, die van toepassing zijn in het geval van een buitengewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt, resp. in perioden van ernstige economische neergang in het eurogebied of in de Unie. In sommige voorstellen zou de nieuwe algemene ontsnappingsclausule ook de investerings- en structurele hervormingsclausules in de preventieve arm vervangen, die hiervóór in **paragraaf 6** zijn beschreven.

De herziening van de ontsnappingsclausules kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Ten eerste kan ervoor worden gekozen *het aantal* clausules terug te brengen, bijvoorbeeld door alleen in geval van een economische neergang de regels van het SGP buiten toepassing te laten. Daarbij kan men, ten tweede, kiezen voor één ontsnappingsclausule met een EU-breed toepassingsgebied, dan wel voor een clausule die vanwege landspecifieke omstandigheden door afzonderlijke lidstaten kan worden ingeroepen. Ten derde kan ervoor worden gekozen *de reikwijdte* van de ontsnappingsclausule te wijzigen, bijvoorbeeld door deze slechts op een aantal bepaalde begrotingsregels van toepassing te laten zijn (bijvoorbeeld wel op de schuldnorm, maar niet op de uitgavenregel of door alleen de sanctiemogelijkheid op te schorten).

Uit juridisch oogpunt, bestaan weinig beletselen om *het aantal* uitzonderingsclausules in de secundaire Unieregelgeving terug te brengen (met gebruik van de gewone, dan wel bijzondere wetgevingsprocedure). Dit maakt de regels transparanter en minder complex, wat de naleefbaarheid van de regels ook ten goede komt. Het strookt ook met de doelstelling van houdbare overheidsfinanciën. Een beperking van *de reikwijdte* van de ontsnappingsclausules tot een aantal bepaalde regels van het SGP lijkt evenzeer mogelijk. De huidige ontsnappingsclausules zijn ook als zodanig vormgegeven. Deze voorzien namelijk niet in een algehele ontheffing van alle begrotingsregels, maar houden, voor wat betreft de preventieve arm, een mogelijkheid in tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject richting de MTO.³⁷ Onder de correctieve arm houden deze clausules in dat de Raad zijn aanbevelingen of aanmaningen kan herzien.³⁸ In de praktijk riskeren lidstaten daardoor geen handhaving, maar formeel zijn de (overige) begrotingsregels onverminderd van toepassing.

Voornaamste aandachtspunten zijn de voorwaarden voor activering van de ontsnappingsclausules. Deze moeten objectief zijn en voldoende waarborgen bevatten dat de doelstellingen van de Verdragen – die niet alleen zijn gelegen in houdbare overheidsfinanciën, maar ook economische groei – niet teniet worden gedaan. Deze

³⁵ Verordening (EU) 2021/1060, houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake diverse Europees fondsen, PbEU 2021, L 231, p. 159.

³⁶ Vgl. resp. artikelen 69 en 103, 70 en 104 van de verordening.

³⁷ Artikel 5, eerste lid, artikel 6, derde lid, artikel 9, eerste lid en artikel 10, derde lid van Verordening 1466/97.

³⁸ Artikel 3, vijfde lid, resp. artikel 5, tweede lid van Verordening 1467/97.

aandachtspunten gelden in het bijzonder ten aanzien van land-specifieke ontsnappingsclausules.

9. Herziening beoordelingsruimte in de preventieve arm

Deze hervormingsoptie houdt in dat in de preventieve arm de huidige afwegings- en beoordelingsruimte bij de toepassing van de regels inzake de MTO voor het structureel saldo wordt ingeperkt. Op dit moment kan (en moet) de Commissie bij de beoordeling of sprake is van een passende jaarlijkse verbetering de economische omstandigheden meewegen en heeft zij, ook bij grotere afwijkingen van het (aanpassingstraject naar het) MTO, ruimte te concluderen dat geen sprake is van niet-naleving. Inperking van deze ruimte zou betekenen dat eerder wordt vastgesteld dat de regels zijn overtreden (zie meer specifiek **bijlage IV**, onderdeel D, paragraaf 3).

De huidige regels inzake de MTO voor het structureel saldo zijn neergelegd in Verordening 1466/97, die is gebaseerd op de rechtsgrondslag van artikel 121, zesde lid, VWEU. Een wijziging van deze regels op het niveau van een verordening zou ook op deze rechtsgrondslag kunnen worden gebaseerd. Dit betekent dat de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is, waarbij de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit.

Hoewel een aanscherping als hier aan de orde op zichzelf niet op gespannen voet staat met de doelstellingen van begrotingsevenwicht, rijst wel de vraag hoe ver een inperking van de beoordelingsruimte voor de Commissie kan gaan. De Uniewetgever heeft bewust een systeem van begrotingstoezicht ingericht, dat ruimte biedt voor flexibiliteit bij de toepassing van de regels. Het SGP is, in de woorden van de Commissie, “geen eenvormig keurslijf”, maar moet gepaard gaan met een economische beoordeling van de specifieke situatie. Teneinde de beste aanpak te kunnen aanbevelen, hebben de Commissie en de Raad bewust enige beleidsruimte om de gezondheid van de overheidsfinanciën in het licht van de specifieke omstandigheden van de landen te beoordelen.³⁹ Enige aanscherping van de beoordelingsruimte zal weliswaar niet direct spanning met deze uitgangspunten oproepen, maar deze punten verdienen bij de herziening van het toezicht wel aandacht.

10. Het gebruik van positieve prikkels in plaats van sancties

Uit juridisch oogpunt lijken geen principiële beletselen te bestaan om in de handhaving positieve prikkels te gebruiken, mits daarmee een effectieve naleving van de begrotingsregels kan worden gewaarborgd. Een effectieve handhaving hoeft namelijk niet per definitie te worden vormgegeven via een (punitief) sanctie-instrumentarium. Positieve prikkels kunnen worden geïntroduceerd door middel van wijziging van het secundaire Unierecht, zoals Verordeningen 1466/97 en 1467/97. Bij de precieze vormgeving van een dergelijke prikkel is bovenal van belang dat de criteria voor toepassing daarvan op transparante en objectieve wijze worden vastgesteld.

De huidige bepalingen van artikel 126 VWEU voorzien in een *bevoegdheid* van de Raad om maatregelen, met inbegrip van boetes, te nemen, maar staat niet aan de invoering van positieve prikkels in de weg. Daarbij kan er eventueel ook voor worden gekozen in niet-bindende handelingen, zoals een mededeling of richtsnoeren, te specificeren hoe gebruik wordt gemaakt van het maatregeleninstrumentarium van artikel 126 VWEU.

³⁹ Mededeling van de Commissie, COM(2015) 12 final, p. 4. Zie voorts HvJ EU 13 juli 2004, C-27/04, *Commissie/Raad*, ECLI:EU:C:2004:436, punt 80.

Een andere optie is een relatie te leggen met de financiële instrumenten van de Unie, zoals de *Recovery and Resilience Facility* (RRF) of de toegang tot Europese fondsen. In de hiervóór aangehaalde Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake de Europese fondsen wordt een koppeling gelegd met de begrotingsregels. De Commissie kan de Raad voorstellen de uitvoering van Europese programma's op te schorten als een lidstaat niet voldoet aan de begrotingsregels, en bijvoorbeeld onvoldoende maatregelen heeft getroffen om het buitensporige tekort terug te brengen.⁴⁰ Een dergelijke koppeling kan ook positief worden geformuleerd, bijvoorbeeld door de toegang tot Europese programma's te vereenvoudigen indien adequaat uitvoering is gegeven aan de begrotingsregels.

11. Handhaving op de naleving van de normen en regels

Wat betreft de wijze van handhaving zijn er twee denkrichtingen: kwantitatieve handhaving, dus op basis van numerieke regels, dan wel kwalitatief, dus via een dialoog, c.q. onderhandelingen. Binnen beide varianten zijn variaties mogelijk. Bij de kwantitatieve handhaving kan ervoor worden gekozen om zowel de analyse als de handhaving op 'numerieke basis' vorm te geven. Dat betekent dat een overschrijding of afwijking van een bepaalde referentiewaarde (zoals de tekort- en schuldnormen van 3%, resp. 60% of de MTO) automatisch betekent dat sprake is van een overtreding van de norm én leidt tot een bepaald gevolg (het opstarten van een EDP of het opleggen van een bepaalde sanctie). Een alternatief kan zijn de wijze van handhaving en de keuze om al dan niet bepaalde sancties op te leggen wel voorwerp te laten van 'politieke' besluitvorming, waarbij de uitkomst niet vooraf vaststaat.

Met een volledig kwantitatieve handhavingmethode zou zowel voor wat betreft de preventieve, als de correctieve arm worden afgeweken van de huidige wijze van handhaving. In de preventieve arm is het systeem van multilateraal toezicht sterkt geënt op dialoog tussen de Commissie en de lidstaten, wat verder is versterkt met de invoering van het Europees Semester (zie **bijlage II**). Het dialoogkarakter komt ook tot uitdrukking in de bewoordingen van artikel 121 VWEU, dat aan de Commissie en de Raad laat of zij een waarschuwing, respectievelijk aanbevelingen aan een lidstaat richt. De MTO voor het structureel overheidssaldo is wel een norm met een numeriek karakter, maar ook daarbij heeft de Commissie, zoals hiervóór in paragraaf 9 toegelicht, (bewust) de nodige beoordelingsruimte. Hoewel de Uniewetgever enige ruimte heeft om in een verordening nadere invulling te geven aan bevoegdheden van de Commissie, zou een volledig numerieke op automatiseren gebaseerde handhaving zich niet goed verhouden met de Verdragsbepaling van artikel 121 VWEU (en de ratio daarachter). Er lijkt echter wel ruimte om een kwantitatieve analyse tot uitgangspunt te nemen bij de beoordeling van het economisch beleid.

Ook voor de tekort- en schuldnormen en de EDP van artikel 126 VWEU geldt dat deze niet (louter) op basis van een kwantitatieve analyse worden gehandhaafd. Een overschrijding van de referentiewaarden voor de tekort- en schuldnormen betekent niet dat daarmee automatisch sprake is van een buitensporig tekort. Dat is voorwerp van een besluit van de Raad, die daaraan ingevolge artikel 126, zesde lid, VWEU een 'algehele evaluatie' ten grondslag legt. Een volledig kwantitatieve wijze van handhaving zou, in ieder geval wat betreft de vaststelling of sprake is van een buitensporig tekort en of een EDP moet worden gestart, nopen tot wijziging van de verdragsbepalingen.

Andersom, zijn ook kanttekeningen te plaatsen bij een kwalitatieve wijze van handhaving, die is gebaseerd op onderhandelingen.⁴¹ Een systeem waarbij de Commissie in een dialoog met

⁴⁰ Artikel 19 van Verordening 2021/1060.

⁴¹ Zie voorts de door de Afdeling hiervóór in paragraaf 4, onder a beschreven bezwaren tegen het algeheel afschaffen van de tekort- en/of schuldnormen.

een lidstaat vaststelt of het economische beleid strookt met de globale richtsnoeren die de Raad daarvoor heeft uitgevaardigd is weinig transparant en kan ook knellen met de principes van gelijke behandeling en rechtszekerheid. Waar in de handhaving nog wel enige ruimte voor dialoog kan worden geboden (zoals thans ook al het geval), zou in de analyse van de economische en begrotingscijfers een meer objectieve, 'meer kwantitatieve' benadering te verkiezen zijn.