

Vergaderjaar 2012–2013

**33 319**

**Goedkeuring van het op 2 maart 2012 te Brussel tot stand gekomen Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden (Trb. 2012, 51)**

**Nr. 6**

## **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 16 januari 2013

Het kabinet dankt de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag met betrekking tot het voorstel van wet tot goedkeuring van het verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (hierna: het verdrag). In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen van de commissie beantwoord, waarbij de volgorde van de vragen zoveel mogelijk wordt aangehouden en waarbij vragen van dezelfde strekking worden samengevoegd en in één keer beantwoord.

### **Algemeen**

*De leden van de SP-fractie vragen waarom niet gekozen wordt voor nieuwe haalbare doelen in plaats van het nu op korte termijn proberen te bereiken wat de afgelopen decennia niet gelukt is. Ook vragen de leden van de SP-fractie zich af of met dit verdrag wat de regering betreft het einddoel is bereikt met het volledig in de handen van de Europese Commissie leggen van instrumenten, of dat met dit verdrag slechts een tussenstap wordt genomen.*

Naar de mening van het kabinet zit het probleem niet in de gestelde doelen, maar in de naleving en handhaving daarvan. Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) bestaat uit een correctieve arm met hierin afspraken over het tempo waarin tekorten weer teruggebracht dienen te worden tot maximaal 3% bbp, en een preventieve arm waarin afspraken zijn gemaakt

over het tempo waarin in de richting van structureel begrotingsevenwicht dient te worden bewogen. Deze afspraken konden echter onvoldoende afgedwongen worden door de Commissie, vanwege de te grote rol voor de Raad bij de handhaving ervan. De afspraken in dit verdrag leveren daarbij nu juist een concrete bijdrage aan het verder versterken van de rol van de Commissie bij deze handhaving.

Dit verdrag sluit wat het kabinet betreft nauw aan bij de brief over de toekomst van de economische en monetaire unie zoals deze op 30 november 2012 is verzonden aan de Tweede Kamer. Echter, ook met inwerkingtreding van dit verdrag zijn nog niet alle elementen uit deze brief gerealiseerd. Zo bestaat op dit moment bijvoorbeeld nog geen mogelijkheid om het stemrecht van lidstaten in de Raad tijdelijk op te schorten bij het langdurig niet nakomen van gemaakte afspraken, en wordt in het kader van het nieuwe meerjarig financieel kader van de EU-begroting nog onderhandeld over meer mogelijkheden om Europese fondsen te kunnen opschorten wanneer lidstaten gemaakte afspraken niet nakomen.

*Daarnaast zien de leden van de SP-fractie graag een duidelijke uiteenzetting van de regering van wat nu de directe materiële werking van het verdrag zal zijn nu het overgrote deel van de leden al in een buitensporigtekortprocedure zit, en hoe dit de lopende buitensporigtekortprocedure beïnvloedt.*

Met de inwerkingtreding van dit verdrag, committeren de eurolanden die dit verdrag ratificeren zich er aan om alle Commissievoorstellen te bekrachtigen wanneer er sprake is van een buitensporig tekort van meer dan 3% bbp, tenzij een gekwalificeerde meerderheid onder de eurolanden zich tegen een voorstel van de Commissie uitsprekt. Hiermee wordt omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming *de facto* de stemprocedure in het SGP bij alle besluitvormingsstappen uit de correctieve arm van het SGP bij tekorten hoger dan 3%. Deze verplichting uit het verdrag gaat met de inwerkingtreding ervan per direct in, en heeft dus ook invloed op voorstellen die de Commissie in de lopende buitensporigtekortprocedures aan de Raad kan voorleggen. Het kan bijvoorbeeld gaan om een Commissievoorstel aan de Raad om te concluderen dat een lidstaat te weinig corrigerende maatregelen heeft genomen om het tekort weer terug te brengen tot maximaal 3%, of een voorstel van de Commissie om de afspraken in de buitensporigtekortprocedure te herzien in het geval van exceptionele economische omstandigheden.

*De leden van de SP-fractie vragen of het juist is dat door aanneming van het verdrag er nog tot 2014 wordt gestemd onder de besluitvorming van Nice en er meer dan 72% van de stemmen in de Raad nodig zullen zijn om een Eurocommissaris af te houden van het strikt hanteren van de begrotingsnormen en het opleggen van een boete. Zo nee, hoeveel stemmen zijn dan nodig om een besluit van de Commissie tegen te houden? Is het niet juist dat Duitsland en Frankrijk tot 2014 nog als enige invloed kunnen uitoefenen en de kleine lidstaten niet? Kan de regering ingaan op de verschillende invloed die landen hebben straks onder het regime van Nice en als dat verandert in de stemprocedure volgens het Verdrag van Lissabon?*

Artikel 16, vierde en vijfde lid, van het EU-Verdrag (VEU) en artikel 238 van het EU-Werkingsverdrag (VWEU) regelen de besluitvormingsprocedures in de Raad. Het systeem van de «drievoudige sleutel» (stemmen criterium, lidstaten criterium en bevolkings criterium) wordt vanaf 1 november 2014 vervangen door een systeem van «dubbele meerderheid». Een gekwalificeerde meerderheid is daarbij gedefinieerd als 55% van de lidstaten die ten minste vijftien in aantal zijn – het lidstaten criterium – die minimaal 65% van de bevolking van de Unie – het bevolkings criterium – vertegenwoordigt. In artikel 3 van het Protocol betreffende de overgangsbepa-

lingen is vastgelegd dat in de periode vanaf 1 november 2014 tot 31 maart 2017 een lidstaat nog mag verzoeken dat wordt gestemd overeenkomstig de stemmenweging zoals in Nice afgesproken. Na deze periode geldt dus nog alleen het systeem van de dubbele meerderheid.

Om een blokkerende minderheid op basis van het bevolkingscriterium door de grote lidstaten niet te eenvoudig te maken is in artikel 16, vierde lid, VEU opgenomen dat een blokkerende minderheid ten minste uit vier lidstaten moet bestaan. Immers, er zijn diverse combinaties van grote lidstaten denkbaar die gedrieën, op basis van het bevolkingscriterium, een blokkerende minderheid van 35% kunnen vormen. Zij zullen echter – om besluitvorming tegen te houden – altijd een vierde lidstaat moeten vinden. De bovengenoemde percentages gelden alleen in het geval dat de lidstaten besluiten op voorstel van de Commissie. Wanneer dit niet het geval is geldt een bijzondere drempel van 72% van de lidstaten (artikel 238, tweede lid, VWEU) waarvan de bevolking minimaal 65% uitmaakt van de bevolking van de Unie. Hoewel in de buitensporigtekortprocedure de Raad vaak niet besluit op voorstel, maar op aanbeveling van de Commissie, geldt deze bijzondere drempel van 72% daar niet. Dit volgt uit artikel 126 lid 13 VWEU waarin is bepaald dat de gekwalificeerde meerderheid wordt bepaald overeenkomstig 238 lid 3, onder a, VWEU. Tot en met 31 oktober 2014 geldt echter nog steeds het systeem van de «drievoudige sleutel». Om in dat geval met gekwalificeerde meerderheid te besluiten in de Raad:

1. moet een meerderheid van de leden voor stemmen (een onthouding geldt niet als tegenstem),
2. die samen minimaal 158 van de 213 gewogen stemmen in de Raad hebben,
3. waarbij een lid van de Raad kan verlangen dat wordt nagegaan of de lidstaten die de gekwalificeerde meerderheid vormen minimaal 62% van de bevolking van de eurozone vertegenwoordigen.

Hierbij is buiten beschouwing gelaten dat de lidstaat waarop het besluit van de Raad zich in het kader van de buitensporig tekortprocedure richt niet kan meestemmen. Het aantal stemmen neemt dan evenredig af. Deze stemregels volgen uit artikel 3 van het Protocol betreffende overgangsbepalingen dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon aan de EU-Verdragen is gehecht. Daarin is ook een overzicht van de gewogen stemmen opgenomen (o.a. Nederland 13, Duitsland, Frankrijk en Italië 29). Dezelfde stemregels gelden ook om te bepalen of er een gekwalificeerde meerderheid van de Raad tegen het voorgestelde besluit is in de zin van artikel 7 van het verdrag. Hieruit volgt dat de grote landen als gevolg van de omkering van de gekwalificeerde meerderheid aan invloed hebben ingeleverd en de Commissie aan invloed heeft gewonnen. Waar een kleine groep van grote landen onder de oorspronkelijke besluitvormingsprocedure relatief snel een blokkerende minderheid vormde, zal een dergelijke groep onder de nieuwe afspraken van het Stabiliteitsverdrag niet het stemgewicht hebben om een Commissievoorstel te blokkeren.

*De leden van de SP-fractie vragen zich voorts af of het niet juist is dat door aanscherping van de procedure, de democratische legitimatie en controle niet is gewaarborgd? Met de inperking van de invloed van de Raad is de invloed van nationale parlementen toch ook teruggedrongen en dienen aanbevelingen niet langer te steunen op minimaal steun van nationale parlementen die een meerderheid van de Europese bevolking vertegenwoordigen.*

Vooropgesteld wordt dat artikel 7 van het voorliggende verdrag tot doel heeft de naleving van de in artikel 126 VWEU opgenomen verplichting van lidstaten om een buitensporig overheidstekort te vermijden, te verbeteren. Deze verplichting is door alle lidstaten met het Verdrag van Maastricht dan wel met diverse toetredingsverdragen geratificeerd. Artikel 7 voegt daaraan slechts toe dat de lidstaten die het aangaat voor de aanbeveling

of het voorstel van de Commissie in de buitensporig tekortprocedure zullen stemmen bij tekorten hoger dan 3% bbp, als gebleken is dat niet genoeg lidstaten tegen zijn. Ook dit verdrag ligt (nu) ter goedkeuring voor aan nationale parlementen. Onder de bestaande SGP-regels, naar aanleiding van de zogenaamde sixpack-afspraken, is overigens al bepaald dat een aantal besluiten met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid wordt genomen. Het Stabiliteitsverdrag breidt deze procedure uit naar alle besluiten in het kader van een buitensporigtekortprocedure op basis van het tekortcriterium.

Met dit verdrag wordt de positie van de Commissie versterkt ten opzichte van de Raad. Het kabinet meent dat dit nodig is om de naleving van de democratisch gelegitimeerde hoofdnorm uit het VWEU (vermijden buitensporig overheidstekort) beter te borgen. Deze hoofdnorm heeft mede tot doel om te vermijden dat andere lidstaten de gevolgen moeten dragen van het onverantwoord begrotingsbeleid van een andere lidstaat. Daarbij staat de Europese Commissie onder democratische controle van het Europees Parlement.

In dit licht is het kabinet van mening dat de democratische legitimatie van genoemde besluiten voldoende is gewaarborgd.

### **Voorgeschiedenis**

*Zowel de leden van de fractie van de ChristenUnie als de leden van de fractie van het CDA stellen de vraag hoe de afspraken en maatregelen in het voorliggende verdrag zich verhouden tot andere afspraken die in het verleden gemaakt zijn of die thans in de maak zijn, zoals het sixpack en het twopack. Wat zijn de inhoudelijke aanvullingen en aanscherpingen? In welk opzicht worden de preventieve arm en de correctieve arm van het SGP met het voorliggende verdrag daadwerkelijk versterkt?*

Een belangrijke aanvulling van dit verdrag op de correctieve arm van het SGP, zoals vastgelegd met het sixpack, is de voornoemde verplichting voor eurolanden om bij *alle* besluitvormingsmomenten in een buitensporigtekortprocedure bij tekorten hoger dan 3% bbp, Commissievoorstellen te steunen, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van de eurolanden zich tegen een voorstel van de Commissie uitspreekt. In het sixpack is vastgelegd dat omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming slechts bij een beperkt aantal besluitvormingsmomenten wordt toegepast. Daarnaast bevat het verdrag de verplichting het principe van structureel begrotingsevenwicht vast te leggen in nationale wetgeving. Deze verplichting bestond eerder niet. Voor wat betreft het structurele begrotingssaldo waar naar gestreefd dient te worden en het tempo waarin deze dient te zijn bereikt, wordt aangesloten bij de afspraken die hierover gemaakt zijn in de preventieve arm van het SGP uit hoofde van de middellangetermijndoelstelling (MTO). Het verdrag vult als aanvullende voorwaarde toe dat deze MTO een benedengrens dient te kennen van een structureel tekort van 0,5% bbp, welke mag oplopen tot maximaal 1% bbp wanneer de overheidsschuld aanzienlijk kleiner is dan 60% bbp en tevens de risico's wat betreft de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn laag zijn.

Tot slot maken afspraken uit dit verdrag geen onderdeel uit van de Commissievoorstellen van het twopack, en zijn zij daar dus aanvullend aan. Wel zullen, mede naar aanleiding van de wens van het Europees Parlement waarmee op dit moment over de verordeningen van het twopack onderhandeld wordt, elementen uit dit verdrag verwerkt worden in de verordeningen van het twopack. Dit is in lijn met de inzet van het kabinet om waar mogelijk elementen uit dit verdrag onder te brengen in (secundaire) EU-wetgeving. Een voorbeeld hiervan is dat naar verwachting in het twopack de afspraken uit dit verdrag zullen worden verwerkt over de *ex ante* coördinatie van schuldtoelating (artikel 6) en het Europese Partnerschapsprogramma (artikel 5).

*De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten waarom is gekozen voor een verdrag in plaats van een aanpassing van reeds bestaande secundaire EU-wetgeving op dit terrein. De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom met het verdrag niet is gekozen voor de weg van nauwere samenwerking binnen de verdragen zoals uitgewerkt in artikel 20 EU-verdrag en de artikelen 326 t/m 334 van het Werkingsverdrag. Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie is deze procedure niet tijdrovender, klopt dit? De leden van de SP-fractie vragen waarom niet gekozen is voor de nauwere samenwerking zoals in het Verdrag van Lissabon is vastgelegd?*

Het kabinet heeft een oplossing nagestreefd die binnen de EU-kaders bleef. De meeste landen achtten echter een verdrag meer geschikt als signaal om het belang van versterkte begrotingsdiscipline te onderstrepen. Dit was het best haalbare resultaat en het kabinet is daarmee tevreden.

*Het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië hebben aangegeven niet mee te willen doen met dit begrotingspact. In de toelichting lezen de leden van de CDA-fractie hiervoor echter geen nadere motivering. Wat zijn de belangrijkste overwegingen van beide landen hierbij geweest? In hoeverre verwacht de regering dat dit de houding van die landen mogelijk kan veranderen? De leden van de fractie van D66 constateren dat er is besloten om tot codificatie in de vorm van een nieuw verdrag te komen nadat duidelijk werd dat het Verenigd Koninkrijk niet bereid was mee te werken aan een wijziging van het Werkingsverdrag. Is dat juist? De leden van de fractie van D66 zijn benieuwd of de opstelling van het Verenigd Koninkrijk sindsdien nog is veranderd? Trachten de 25 EU-lidstaten die het verdrag wel tekenden nog steeds om het Verenigd Koninkrijk te overtuigen tot de noodzaak van een wijziging van het Werkingsverdrag? Wat is de opstelling en inzet van Nederland in deze? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering wat de consequenties zijn als het niet lukt om de bepalingen uit het voorliggende verdrag op te nemen in de EU-verdragen, bijvoorbeeld als het Verenigd Koninkrijk hieraan niet wil meewerken.*

Het Verenigd Koninkrijk was inderdaad niet bereid mee te werken aan een wijziging van het EU-Werkingsverdrag. Het kabinet kan niet treden in de precieze motivering van het Verenigd Koninkrijk, en in tweede instantie ook Tsjechië, om niet deel te willen nemen aan de nieuwe afspraken. Het kabinet stelt wel vast dat voor lidstaten die de euro niet als munt hebben de dringende noodzaak ook niet aanwezig was om tot een materiële wijziging te komen. Wel is expliciet afgesproken dat niet-eurolanden zich bij dit verdrag konden aansluiten, en is ook voor het VK en Tsjechië de mogelijkheid ingebouwd om op een later tijdstip alsnog verdragspartij te worden (artikel 15). Het streven om het verdrag op te nemen in de EU-Verdragen zal op een later tijdstip aan de orde komen. Het is daarbij niet ondenkbaar dat deze lidstaten van houding veranderen. Het kabinet wil hier echter niet op vooruitlopen.

### **Doel en strekking van het verdrag**

*De leden van de VVD-fractie lezen dat het verdrag stelt dat maximaal vijf jaar na inwerkingtreding partijen stappen zullen moeten zetten met als doel integratie van de inhoud van dit verdrag in de EU-Verdragen. Dit zal echter ook de medewerking vergen van lidstaten die geen partij zijn bij dit verdrag. Hoe verhoudt dit zich met de eerdere passage in de memorie van toelichting dat het besluit om tot codificatie in de vorm van dit nieuwe verdrag te komen werd genomen nadat duidelijk was geworden dat het Verenigd Koninkrijk niet bereid was mee te werken aan een wijziging van het Werkingsverdrag en ook geen partij te zullen worden bij het begrotingspact? Ook de Tsjechische Republiek heeft duidelijk gemaakt het*

*verdrag vooralsnog niet te zullen ondertekenen. Waarop is de termijn van vijf jaar gebaseerd? Hoe realistisch acht de regering deze termijn? Indien de regering van mening is dat het binnen een termijn van vijf jaar wel mogelijk is onderliggende afspraken in te integreren in de EU-Verdragen, waarom is dan niet direct hiertoe besloten?*

Zoals hierboven gesteld zal het streven om het verdrag op te nemen in de EU-Verdragen op een later tijdstip uitkristalliseren. Het is daarbij niet ondenkbaar dat genoemde lidstaten van houding veranderen. Het kabinet wil hier echter niet op vooruitlopen. De deelnemende lidstaten waren van mening dat een termijn van maximaal 5 jaar een zowel realistisch als wenselijk perspectief biedt op integratie van de afspraken uit dit verdrag in het EU-Werkingsverdrag. Het kabinet kon zich hierin vinden. Het kabinet streeft er samen met de andere deelnemende lidstaten dan ook naar om binnen deze termijn een oplossing te vinden.

*Het voornemen van de verdragspartijen is op termijn om het onderliggende verdrag op te nemen in EU-recht, lezen de leden van de SP-fractie. Maar betekent dit dat het verdrag zo goed als ongewijzigd wordt overgenomen of welke onderdelen wel of niet? Als de huidige EU-verdragen veranderen, verandert daarmee de status van dit verdrag dat daaraan geen afbreuk mag doen. Graag vernemen deze leden meer over hoe de regering deze opname voor zich ziet. De leden van de CDA-fractie steunen de intentie voor integratie van het verdrag in het rechtskader van de Europese Unie. Hoe wordt dit vormgegeven? Wat wordt precies bedoeld met volledige integratie?*

*De leden van de D66-fractie zijn benieuwd of de regering kan ingaan op de vordering en stand van zaken met betrekking tot de integratie in het rechtskader van de Europese Unie. De leden van de fractie van D66 achten de democratische controle van groot belang. Kan de regering toelichten hoe de rol van nationale parlementen en het Europees Parlement wordt gezien? Kan de regering de leden van de SGP-fractie toelichten hoe die integratie en het proces daarnaar toe wordt gezien?*

Het is op dit moment nog niet duidelijk op welke wijze het verdrag zal worden opgenomen in de EU-Verdragen en welke procedure daarbij zal worden gevolgd. De onderhandelingen daarover zijn niet gepland. Doelstelling van het kabinet zal in ieder geval zijn om de inhoud van het verdrag naar zijn materiële strekking te incorporeren in de EU-Verdragen. Het kabinet acht het buiten twijfel dat parlementen worden betrokken bij een verdragswijziging. Zowel de nationale als de Europese regels verplichten ertoe om respectievelijk het nationale parlement en het Europese Parlement erbij te betrekken.

*Het verdrag introduceert een strengere norm voor het structureel begrotingsevenwicht. De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre dit strijdig is met EU-recht? Wie gaat dit bepalen?*

Het verdrag verplicht de deelnemende landen de MTO zoals deze voortvloeit uit de afspraken van de preventieve arm van het SGP, te halen. Ook voor wat betreft het tempo waarin een land de MTO moet halen, sluit artikel 3 van het verdrag aan bij al bestaande normen in de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact.

Echter, het verdrag voegt als aanvullende strengere voorwaarde toe dat de MTO een benedengrens dient te kennen van een structureel tekort van 0,5% van het bbp, welke mag oplopen tot maximaal 1% bbp wanneer de overheidsschuld aanzienlijk kleiner is dan 60% bbp en tevens de risico's wat betreft de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn laag zijn.

Voor sommige deelnemende landen betekent deze aanvullende voorwaarde dat zij een ambitieuzer structureel saldo moeten bereiken dan de MTO die tot op heden voor deze landen voortvloeit uit de afspraken uit de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (voor Nederland is



dit overigens niet het geval). Deze voor sommige lidstaten strengere norm is niet in strijd met de afspraken van de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact, omdat de MTO uit het Stabiliteits- en Groeipact uitdrukkelijk een minimumnorm is voor het structurele saldo waar lidstaten qua ambitie altijd boven mogen gaan zitten, hetgeen sommige lidstaten middels ratificatie van dit verdrag ook doen. Het EU Hof kan zich op verzoek via verschillende wegen buigen over de vraag of een strengere norm verenigbaar is met het EU-recht. Dit kan in een procedure op grond van artikel 8 van het verdrag, maar ook in procedures op grond van het EU-Werkingsverdrag. Daartoe zou een lidstaat, instelling of particulier (via de nationale rechter) wel bereid moeten zijn zich op het standpunt te stellen dat het EU-recht zich tegen een strengere norm verzet. De kans dat een dergelijke stelling met succes wordt verdedigd, acht het kabinet gering.

*De VVD-fractie refereert aan de memorie van toelichting, waarin te lezen valt dat zolang een lidstaat een normale overheidshuishouding heeft en in een gezonde economische situatie verkeert, een lidstaat een grote mate van vrijheid heeft om politieke beleidsafwegingen te maken. Alleen bij ongezonde overheidsfinanciën of een ongezonde economische situatie, dient een grotere rol van de instellingen van de EU bij het doen naleven van de afspraken – in het belang van Nederland – te worden geaccepteerd. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering van mening is dat hierbij in voldoende mate is aangesloten bij het eerdere overeengekomen adagium «elkaar wel de maat nemen, maar niet de wet voorschrijven.» Ook de SGP-fractie vraagt of de in de toelichting genoemde beleidsvrijheid niet strijdig is met de maatregelen die in het verdrag worden genomen in het kader van de coördinatie en convergentie van het economisch beleid die impact kunnen hebben op de wetgeving van individuele lidstaten.*

Naar de mening van het kabinet zijn de verdragsverplichtingen in lijn met het genoemde adagium. De pijler van het verdrag die ziet op de coördinatie van economisch beleid en convergentie, bevat feitelijk geen nieuwe initiatieven ten opzichte van het bestaande EU-beleidsinstrumentarium. Enige uitzondering daarop is dat de Commissie te zijner tijd met een voorstel zal komen om grote hervormingen van het economisch beleid van eurolanden vooraf te bespreken en, waar passend, te coördineren, als uitvloeisel van de verplichting uit artikel 121 VWEU om het economisch beleid te beschouwen als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang en dit te coördineren in het kader van de Raad.

Alhoewel de vormgeving van dit voorstel in dit stadium nog onbekend is, kan dit naar de mening van het kabinet goed worden vormgegeven binnen het voornoemde adagium. Dergelijke coördinatie biedt de mogelijkheid voor de Commissie en de Raad om kennis te nemen van grote beleidsvoornemens van lidstaten en hier waar passend *peer pressure* op uit te oefenen met het oog op de in het verdrag vastgelegde focus op *best practices* (artikel 11), alvorens deze hervormingsplannen definitief door nationale parlementen worden vastgesteld.

*De leden van de SP-fractie wijzen er op dat op verschillende manieren via opeenvolgende stappen de begrotings- en economische coördinatie in de EU is aangescherpt, waarbij naar de mening van de leden van de SP-fractie een wirwar is ontstaan van procedures met verschillende mogelijkheden en consequenties. De leden van de SP-fractie vragen of door deze opeenstapeling voor lidstaten dan wel verdragspartijen nog wel helder is wat hun beleidsvrijheid is op deze gebieden. Wanneer is er sprake van elkaar de maat nemen, en wanneer van elkaar de wet voorschrijven? En, constaterende dat het wettelijk verankeren van het streven naar begrotingsevenwicht een onderdeel is van het europluspact,*

*zijn er nog meer onderdelen van het europluspact die volgens de regering nu ook bindend zouden moeten worden vastgelegd? Zo ja, waarom?*

In antwoord hierop kan een onderscheid gemaakt worden tussen de afdwingbare verplichtingen enerzijds en niet-afdwingbare aanbevelingen en politieke afspraken anderzijds. Afdwingbare verplichtingen betreffen het SGP, de correctieve arm van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden en enkele elementen uit het voorliggende verdrag. In het SGP zijn afdwingbare afspraken gemaakt over het terugbrengen van buitensporige tekorten (tekorten hoger dan 3% bbp) in de correctieve arm, en vervolgens over het terugbrengen van tekorten in de richting van de MTO in de preventieve arm. Het is hierbij echter aan de landen zelf om te bepalen op welke manier het tekort wordt teruggebracht.

In de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden dienen lidstaten, indien buitensporige macro-economische onevenwichtigheden worden vastgesteld, corrigerende maatregelen te nemen om deze onevenwichtigheden te herstellen. Het is aan de lidstaten zelf om in een actieplan eigen maatregelen aan te kondigen, zolang deze een effectieve bijdrage leveren aan het verminderen van de onevenwichtigheden. Voor eurolanden bestaat een financiële sanctiemogelijkheid wanneer tot tweemaal toe niet voldoende wordt gedaan om de buitensporige onevenwichtigheden te bestrijden. Tot slot bevat voorliggend verdrag een handhavende rol voor het Europese Hof van Justitie, met als ultieme mogelijkheid een financiële sanctiemogelijkheid, wanneer lidstaten de verplichting tot het nationaal wettelijk verankeren van het principe van structureel begrotingsevenwicht niet in afdoende mate vormgeven. De aanbevelingen in Europees verband op economisch terrein zijn niet afdwingbaar. Dit geldt voor de lidstaatspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europese semester, voor zover deze aanbevelingen niet specifiek gerelateerd zijn aan het nakomen van de SGP-verplichtingen of het verminderen van geconstateerde buitensporige macro-economische onevenwichtigheden. De afspraken uit het europluspact voor onder meer het versterken van begrotingsdiscipline en het vergroten van de werkgelegenheid, betreffen een politieke afspraak en zijn niet juridisch bindend noch kunnen deze met een sanctie worden afdgedwongen. Nu de afspraak tot het nationaal wettelijk verankeren van structureel begrotingsevenwicht ook in voorliggend verdrag wordt opgenomen, wordt deze wel juridisch bindend en afdwingbaar. Voor opname van andere elementen uit het europluspact in dit verdrag heeft het kabinet niet gepleit.

*De SGP-fractie wijst er daarnaast op dat het kabinet in de toelichting noemt dat het tegengaan van schadelijke macro-economische onevenwichtigheden een belangrijk doel is, en of het kabinet daarbij voorbeelden kan noemen van Nederlands beleid of wetgeving die de nieuwe formele procedure zou kunnen aanwijzen als schadelijke macro-economische onevenwichtigheid. Zou de EU in de genoemde voorbeelden dwingend kunnen optreden, of houdt de Nederlandse overheid een grote mate van politieke beleidsvrijheid?*

De procedure voor het tegengaan van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden is geen onderdeel van het voorliggende verdrag, maar een afspraak die in een eerder stadium al gemaakt is in het kader van het *sixpack*. Zoals hierboven betoogd, hebben de lidstaten in deze procedure de vrijheid eigen beleidsmaatregelen aan te dragen wanneer onevenwichtigheden zouden worden geconstateerd, zolang deze een effectieve bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van een eventuele buitensporige onevenwichtigheid.

In algemene zin kunnen aanbevelingen voor het tegengaan van buitensporige onevenwichtigheden in deze procedure zich richten op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt, de woningmarkt en productmarkten (zie hiervoor ook Kamerstuk 21 501-07, nr. 869, 29 november 2011).



## Inhoud verdrag

*De leden van de PvdA-fractie hebben meerdere vragen gesteld over het gebruik in het verdrag van het structureel begrotingssaldo. Klopt het dat de Europese Commissie de output gap voor de Nederlandse economie gaat vaststellen? Hoe wordt door de Commissie de output gap vastgesteld en wat zijn kort samengevat de verschillen in de methodologie voor de vaststelling van het output gap van het Centraal Planbureau (CPB) en de Commissie? Wat waren de verschillen in output gap tussen het CPB en de Commissie tussen 2007 en 2012? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen daarbij ook naar hoe het structurele begrotingssaldo in de praktijk wordt bepaald.*

Het klopt dat de Europese Commissie de output gap van Nederland raamt, net zoals voor de andere lidstaten. Dat gebeurt nu al in het kader van de economische en budgettaire ramingen die de Commissie meerdere malen per jaar maakt, en is dus niet nieuw. Met de gegevens over de output gap kan de Commissie vervolgens het structurele overheidssaldo van de lidstaten ramen, van belang bij de monitoring door de Commissie van de naleving van het SGP. De Commissie hanteert een eigen methode voor het berekenen van het structurele begrotingssaldo (hierna: EC-methode). Over de berekening van de output gap en het structurele begrotingssaldo door de Commissie zijn in dit verdrag geen nieuwe afspraken gemaakt. Volgens de EC-methode wordt het structurele EMU-saldo bepaald door het feitelijke EMU-saldo minus een correctie voor de conjuncturele component van het feitelijke EMU-saldo. Deze conjuncturele component wordt geschat door de output gap – dat wil zeggen het verschil tussen de feitelijke binnenlandse productie en de potentiële binnenlandse productie – te vermenigvuldigen met de begrotingselasticiteit (de gevoeligheid van het EMU-saldo voor schommelingen in het bbp). De potentiële binnenlandse productie kan worden geïnterpreteerd als de trendmatige productie van een land gegeven de hoeveelheid kapitaal, arbeid en de stand van de technologie. Hiertoe wordt een productiefunctie gebruikt. Het potentiële niveau van de componenten van deze productiefunctie worden verkregen via het toepassen van filters op lange tijdreeksen. De EC-methode wijkt in een aantal opzichten af van de CPB-methode. Deze verschillen komen voor een belangrijk deel voort uit het belang dat de Commissie stelt in een relatief transparante, eenvoudige en zoveel mogelijk uniforme methode voor alle lidstaten. Hoofdzakelijk hebben de verschillen betrekking op een drietal punten. De Commissie kijkt ten eerste naar de gehele economie, terwijl de CPB-methode alleen de output gap van de marktsector vast stelt. Ten tweede verschillen de productiefuncties die in beide methoden gebruikt worden op enkele punten, bijvoorbeeld bij het berekenen van de evenwichtswerkloosheid. Ten derde is de doorwerking van de output gap op het structurele EMU-saldo verschillend. Bij het CPB werken veranderingen van de output gap vertraagd door op het structurele saldo (het CPB hanteert een vertraging van driekwart jaar). Bij de EC-methode is de relatie onvertraagd. In de Miljoenennota en de Macro-economische Verkenning (MEV) wordt de ontwikkeling van het structurele EMU-saldo door het ministerie van Financiën en door het CPB eveneens geraamd volgens de EC-methode. Het CPB publiceert de output gap niet cijfermatig in tabelvorm en publiceert het structurele EMU-saldo alleen nog volgens EC-methode. De MEV 2012 bevat een kader waarin het verschil tussen de CPB-methode en EC-methode valt af te leiden.<sup>1</sup> Hieruit blijkt dat de ontwikkeling van het structureel EMU-saldo volgens CPB-methode en volgens EC-methode qua richting en keerpunten sterk overeenkomstig is, maar dat qua niveau wel

<sup>1</sup> Macro-economische Verkenning 2012, *Structureel EMU-saldo: veel gebruikt maar veranderlijk*, p.62.

verschillen optreden die terug te voeren zijn op voornoemde verschillen tussen beide berekenmethoden.

*Ook de leden van de fractie van D66 hebben vragen bij het gebruik van het structureel begrotingssaldo als gekozen stuurmiddel in het verdrag. De leden vragen hoe dit zich verhoudt tot de eerdere uitspraken van het CPB dat het structureel begrotingsevenwicht een ongeschikt sturingsmiddel is. En hoe verhoudt sturing op structureel saldo zich tot het trendmatige begrotingsbeleid? Bestaat er niet het risico op een procyclische werking? En is het inschatten van een zuiver structurele saldo niet lastig, zo niet onmogelijk? Verder vragen de leden van de ChristenUnie-fractie in hoeverre het voldoen aan de eis van structureel begrotingsevenwicht garanties biedt voor gezonde overheidsfinanciën op de middellange termijn.*

De rol die het structurele saldo speelt in dit verdrag sluit aan bij de afspraken die hierover al bestaan in het SGP. Het gaat hierbij met name om de afspraak dat het structurele saldo in de preventieve arm van het SGP met gemiddeld jaarlijks minimaal 0,5% bbp dient te verbeteren totdat de MTO is bereikt. In lijn met het SGP, betekent dit dat er geen sprake is van het jaarlijks precies moeten sturen op een bepaald structureel saldo. Het risico op procyclische werking is met een focus op het structurele saldo in theorie in elk geval gering: er wordt immers gepoogd zicht te krijgen op de ontwikkeling van de overheidsfinanciën gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur. Een ernstige laagconjunctuur vertaalt zich bijvoorbeeld in een grotere negatieve output gap en laat het structurele begrotingssaldo in theorie ongemoeid (in de praktijk zal het structurele begrotingssaldo wel wat bewegen, omdat ook de inschatting van de potentiële groei volgens de EC methode bij nieuwe economische cijfers iets kan veranderen). Dit laat onverlet dat het inschatten van het structurele saldo inderdaad met onzekerheden is omgeven, en dat het daarom verstandig is dat er in de preventieve arm van het SGP, alsmede in dit verdrag, geen afspraken worden gemaakt over het jaarlijks precies moeten sturen op een bepaald structureel saldo.

Het trendmatig begrotingsbeleid geschiedt binnen de grenzen die de preventieve en correctieve arm van het SGP hieraan stellen, zoals ook uiteengezet in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën. De afspraken in dit verdrag leiden niet tot een wijziging van de mogelijkheden die het kabinet ziet om het trendmatig begrotingsbeleid te combineren met de afspraken van het SGP.

Structureel begrotingsevenwicht betekent dat de overheidsfinanciën bij een neutrale stand van de conjunctuur in evenwicht zijn. Voor gezonde overheidsfinanciën op lange termijn kan het beste worden gekeken naar de houdbaarheidssommen van het CPB.

*De CDA-fractie leest voorts in de toelichting dat lidstaten buitensporige tekorten snel naar begrotingsevenwicht dienen te brengen, en vraagt zich daarbij af wat de betekenis van «snel» is en of hier (nieuwe) afspraken over gemaakt zijn.*

Voor wat betreft het tempo waarin in de richting van structureel begrotingsevenwicht dient te worden bewogen, zijn in dit verdrag geen nieuwe verplichtingen opgelegd en wordt aangesloten bij de verplichtingen die daarover in de preventieve arm van het SGP zijn vastgelegd.

*Daarnaast vragen zowel de PvdA-fractie als de ChristenUnie-fractie naar de afspraak uit het verdrag dat, indien de overheidsschuld aanzienlijk lager is dan 60% bbp, het structurele overheidssaldo op middellange termijn maximaal -1% zou mogen zijn in plaats van -0,5% bbp. De leden van de fractie van de PvdA vragen of regering een nadere toelichting op deze minder zware norm van -1% bbp zou kunnen geven en daarnaast zou kunnen aangeven bij welke staatschuldquote hier sprake van is. Voldeed*

*Nederland hier in de jaren voor de kredietcrisis aan? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af hoe en door wie wordt beoordeeld of een land aan deze voorwaarde voldoet.*

In het verdrag is de verplichting opgelegd dat het structurele tekort dat op middellange termijn behaald dient te worden, maximaal 1% mag bedragen, in plaats van een structureel tekort van maximaal 0,5%, wanneer de overheidsschuld aanzienlijk kleiner is dan 60% bbp en wanneer tevens de risico's wat betreft de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn laag zijn. Dit is een reflectie van het feit dat in eurolanden die er qua startpositie en qua risico's met betrekking tot de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën goed voor staan, het ambitieniveau voor het te bereiken structurele saldo op middellange termijn minder groot hoeft te zijn om toch op lange termijn houdbare overheidsfinanciën te garanderen.

In het verdrag is geen nadere kwantitatieve invulling gegeven aan deze verplichting. De vraag of Nederland hier voor de kredietcrisis aan voldeed is dan ook niet te beantwoorden. Deze nadere invulling zal ook niet op korte termijn plaatsvinden, omdat er op dit moment naar verwachting geen lidstaten zijn die hier aanspraak op willen of kunnen maken. Hier zijn meerdere redenen voor. Zo voldoen de meeste lidstaten op voorhand, ook los van een eventuele nadere invulling, al niet aan bovenstaande eisen, bijvoorbeeld omdat de schuld boven de 60% bbp ligt. In sommige gevallen, bijvoorbeeld in het geval van Estland, willen lidstaten daarnaast zelf een MTO nastreven die ambitieuzer is dan waar zij op grond van de preventieve arm van het SGP of dit verdrag aan gebonden zouden zijn.

*Daarnaast wijzen de leden van de SGP-fractie op de passage in de memorie van toelichting waarin staat dat het verdrag voor een belangrijk deel aansluit bij het SGP, maar wordt daar een aanvullende voorwaarde aan toegevoegd dat de MTO een benedengrens hoort te kennen van een structureel tekort van 0,5% bbp. Volgens de regering betekent dit voor sommige verdragspartijen een ambitieuzer structureel saldo dan tot op heden het geval is op basis van het SGP. Welke landen betreft dit en hoe ver zitten zij op dit moment van deze doelstelling af? De leden van de CDA-fractie vragen zich ook af waarom dit voor sommige landen het geval is, en vragen tevens over welke termijn de MTO precies gaat en wat daarover in het verdrag is opgenomen. Ook de leden van de VVD-fractie willen weten welke periode de regering hanteert voor de middellange termijn.*

In de preventieve arm van het SGP is afgesproken dat elke lidstaat een MTO dient te hebben en dat deze minimaal elke drie jaar herzien dient te worden op basis van de meest actuele data over de totale vergrijzingslasten, de verwachtingen voor de potentiële groei en de staatschuld. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een methodologie voor de berekening van de MTO die de lidstaten in het verleden overeen zijn gekomen. Voor Nederland komt hier uit dat de MTO gelijk dient te zijn aan een structureel tekort van maximaal 0,5% bbp.

Naast deze «reguliere» afspraken over de MTO in de preventieve arm van het SGP, verplicht het verdrag ertoe dat de MTO maximaal een structureel tekort 0,5% bbp mag zijn, welke mag oplopen tot maximaal een structureel tekort van -1% bbp onder voornoemde voorwaarden. Voor sommige lidstaten is het verdrag ambitieuzer dan de MTO die uit het SGP volgt. Indien uit het verdrag en het SGP voor lidstaten verschillende MTO's volgen, dan dienen lidstaten de strengste MTO hieruit te kiezen en zich hieraan te committeren in het eerstvolgende Stabiliteitsprogramma (eurolanden) of Convergentieprogramma (niet-eurolanden) die lidstaten in april 2013 bij de Commissie zullen indienen. Naar aanleiding hiervan zal de Commissie daarna rapporteren over hoe ver lidstaten op dit moment nog van de MTO afzitten en hoe snel, in lijn met de afspraken die hierover al bestaan in de preventieve arm van het SGP, hier naar toe bewegen

dient te worden. Dit zal de Commissie doen in de zogenaamde *calendar of convergence* (zie artikel 3(1b) van het verdrag).

Het verdrag stelt geen deadlines waarop de MTO op middellange termijn bereikt dient te zijn. Voor wat betreft dit tempo waarin de MTO dient te worden bereikt wordt aangesloten bij de regels die al bestaan in de preventieve arm van het SGP. Hoofddregel daarin is dat lidstaten het structurele saldo met gemiddeld 0,5% bbp per jaar dienen te verbeteren, waarbij de Commissie en de Raad zullen bezien of een hogere inspanning wordt geleverd door lidstaten met een schuld van groter dan 60% bbp of met grote risico's met betrekking tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Naar de huidige inzichten leidt het verdrag voor Frankrijk, Spanje, Italië, Malta en Portugal tot een ambitieuzere MTO vergeleken met de regels van het SGP. Bij niet-eurolanden speelt deze discussie in principe niet omdat zij niet gebonden zijn aan de regels over structureel begrotingsevenwicht uit het verdrag, zolang zij geen euroland zijn. Echter voor vier van deze landen (Frankrijk, Spanje, Italië, Portugal) geldt wel dat zij in het Stabiliteitsprogramma van april 2012 al aangaven voor zichzelf een ambitieuzere MTO-doelstelling te stellen dan verplicht is op grond van zowel het verdrag als het SGP. Het verdrag leidt voor deze landen dus wel tot een ambitieuzere doelstelling, maar zoals hierboven toegelicht hebben lidstaten de vrijheid een ambitieuzere norm voor zichzelf na te streven dan de minimumnorm uit het SGP.

*De leden van de CDA-fractie vragen zich af welke voorwaarden precies zijn opgenomen in het verdrag over de verplichting de staatschuld terug te brengen tot 60% bbp en in hoeverre vinden hier ook aanscherpingen plaats? Waarom wordt hier door de regering vrijwel geen aandacht besteed terwijl de staatsschuld inmiddels rond de 70% bbp is?*

In artikel 4 van het verdrag, wordt het principe uit de correctieve arm van het SGP aangehaald dat schulden boven de 60% bbp met gemiddeld 1/20<sup>e</sup> deel per jaar moet worden afgebouwd. Hiermee wordt nogmaals het belang van het afbouwen van publieke schulden benadrukt. Echter, deze afspraak voegt geen nieuwe eisen toe aan schuldafbouw ten opzichte van de afspraken die hierover met het *sixpack* al waren gemaakt.

Wel heeft het kabinet meermaals gepleit voor een aanscherping in dit verdrag van de

besluitvormingsprocedures over de nieuwe procedure voor ongewenste schuldontwikkelingen, zoals afgesproken in het *sixpack*.<sup>2</sup> Dit verdrag legt in artikel 7 vast dat er sprake is van omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming bij alle besluitvormingsmomenten in de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact wanneer er sprake is van een tekort groter dan 3%. Wat het kabinet betreft zou hier ook sprake van dienen te zijn wanneer een buitensporigtekortprocedure wordt gestart op basis van ongewenste schuldontwikkelingen. Hier was echter onvoldoende steun voor onder de overige deelnemende lidstaten. Niettemin blijft het kabinet dit punt aan de orde stellen.

*Verschillende fracties hebben vragen gesteld over de relatie van dit verdrag met de wet houdbare overheidsfinanciën (de wet Hof) en over de afspraken die in het verdrag gemaakt zijn over het correctiemechanisme. In relatie tot de wet Hof willen de leden van de CDA-fractie weten in hoeverre alle verplichtingen in het kader van de wet Hof, bijvoorbeeld ook voor lagere overheden, nu uit dit verdrag voortvloeien.*

Dit verdrag is een van de aanleidingen voor versterken van de betrokkenheid van decentrale overheden bij het voldoen aan de (aangescherpte) Europese budgettaire afspraken. Het verdrag vereist dat lidstaten het

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de kamerbrief over een verdrag voor een versterkte economische unie van 18 januari 2012, kamerstuk 21 501-20 nr. 603.

principe van structureel begrotingsevenwicht nationaal wettelijk verankeren. Dit is een van de aanleidingen voor het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën. De begrotingseisen die in het verdrag staan hebben betrekking op de hele collectieve sector en daarmee op zowel de Rijksoverheid als de decentrale overheden.

Daarnaast is met de aanneming van het *sixpack* een akkoord bereikt over een richtlijn aangaande minimumeisen aan nationale begrotingsraamwerken. Hierin is opgenomen dat lidstaten erop toe dienen te zien dat alle maatregelen die zij nemen met het oog op het voldoen aan de afspraken uit de richtlijn op het gebied van onder meer begrotingsregels, ook consequent worden toegepast op decentrale overheden. Hiertoe dienen lidstaten passende coördinatiemechanismen tussen alle lagen van de overheid vast te stellen. Hier heeft het kabinet invulling aan gegeven met het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën, zoals ingediend bij de Tweede Kamer op 29 september 2012.

*De Commissie zal over de precieze inhoud van het correctiemechanisme nog gemeenschappelijke beginselen voorstellen. Welke gemeenschappelijke beginselen betreft het hier, vragen de leden van de VVD-fractie? Wanneer worden deze beginselen aan het parlement voorgelegd en welke minimumeisen voor een correctiemechanisme acht de regering toepasselijk voor de verdragspartners en voor Nederland? De leden van de PVV-fractie vragen of dit mechanisme uitvoerig kan worden beschreven en in hoeverre dit mechanisme afwijkt van de reeds bestaande sanctiemechanismen. De leden van de SP-fractie willen weten hoe deze beginselen luiden en hoe deze in wetgeving zijn omgezet door de regering. Ook de leden van de SGP-fractie vragen of de regering al meer inzicht kan geven in de gemeenschappelijke beginselen waarop deelnemende landen het nationale correctiemechanisme dienen te baseren.*

Het verdrag stelt in artikel 3, lid 1, onder e, dat de deelnemende landen een correctiemechanisme aan de nationale wettelijke verankering van het principe van structureel begrotingsevenwicht dienen toe te voegen, dat in werking treedt bij significante afwijkingen van de MTO of het aanpassingstraject naar de MTO. Het verdrag stelt dat de deelnemende landen op nationaal niveau een correctiemechanisme instellen op basis van door de Europese Commissie voor te stellen beginselen. De Commissie publiceerde deze beginselen op 20 juni 2012.<sup>3</sup> Doel van het correctiemechanisme is dat lidstaten al vooraf in een nationale wet vastleggen wat er zal gebeuren wanneer significant afgeweken zou worden van de eisen zoals deze bestaan in de preventieve arm van het SGP over het op middellange termijn bereiken van de MTO. Dit bevordert de nationale verankering van de Europese begrotingsafspraken. Dit nationale correctiemechanisme moet onder meer ingaan op de volgende vragen: onder welke omstandigheden treedt het correctiemechanisme in werking? Hoe wordt omgegaan met exceptionele economische omstandigheden? En welk nationaal onafhankelijk instituut monitort de voortgang bij de naleving van het mechanisme?

Het correctiemechanisme voegt geen nieuwe regels over sancties toe aan de regels die hierover binnen de EU al bestaan. Het kabinet heeft de invulling van de afspraken over het correctiemechanisme opgenomen in het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën. In box 2 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is beschreven op welke manier dat gebeurt.

*Zowel de fractie van de VVD als de fractieleden van de SP vragen naar ruimte die bestaat om af te wijken van de beginselen zoals deze door de Commissie zijn gepresenteerd. Het verdrag benadrukt dat het resultaat van dit zogenaamde correctiemechanisme een verdragsverplichting is,*

<sup>3</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0342:FIN:NL:PDF>



*maar de keuze van de uiteindelijke exacte vormgeving van het correctiemechanisme hoofdzakelijk een nationale aangelegenheid is waarover het nationale parlement het laatste woord heeft. De leden van de fractie van de VVD vragen zich af wat in dit kader bedoeld wordt met «hoofdzakelijk.» De leden van de SP-fractie willen weten of het juist is te veronderstellen dat deze beginselen ook bepalen in welke omstandigheden er kan worden afgeweken en hoe snel een land moet voldoen aan de MTO. Is Nederland verplicht de beginselen van de Commissie over te nemen? Zo nee, wat is dan de ruimte om af te wijken? De leden van de fractie van de PvdA willen weten of de Commissie in de formulering van haar algemene beginselen voor een correctiemechanisme aansluiting zal zoeken bij de bestaande budgettaire verbeternormen van 0,75% bbp en 0,5% bbp.*

De deelnemende landende dienen de beginselen als uitgangspunt te nemen, waarbij met name bepaalde minimumeisen uit de preventieve arm van het SGP moeten worden gerespecteerd. Een voorbeeld van een dergelijke minimumeis is dat het mechanisme voor wat betreft de inwerkingtreding ervan minimaal moet aansluiten bij de definities van een significante afwijking van de MTO-eisen zoals deze al bestaan in de preventieve arm van het SGP. Ook mogen in de nationale correctiemechanismen geen ruimere definities worden gebruikt voor wat betreft exceptionele omstandigheden dan de definities die hiervoor al bestaan in de preventieve arm van het SGP. De beginselen sluiten op deze punten dus aan op al bestaande regels over de MTO en de mogelijkheden hier van af te wijken. Voor de Commissie is aansluiting bij bestaande SGP-afspraken, onder meer over de verbetervormen, een centraal punt. Wordt hier aan voldaan, dan is de verdere nationale invulling van het correctiemechanisme echter een zaak van de lidstaat zelf. Dit is ook de betekenis van de zinsnede in het verdrag, zoals ook aangehaald door de leden van de CDA-fractie, dat de prerogatieven van nationale parlementen ten volle zullen worden geëerbiedigd. Het wettelijk verankeren van een nationaal correctiemechanisme langs de lijnen van de door de Commissie gepubliceerde beginselen is een verplichting die uit dit verdrag voortkomt, maar de exacte vormgeving van het correctiemechanisme is een nationale aangelegenheid waarbij nationale parlementen het laatste woord hebben, in Nederland door middel van de wet Houdbare Overheidsfinanciën. Hiermee wordt de betrokkenheid van het parlement gegarandeerd.

Een voorbeeld van de ruimte voor deelnemende landen bij de exacte vormgeving van het correctiemechanisme is dat het land in kwestie zelf kan bepalen welk nationaal onafhankelijk bestaand of nieuw orgaan de voortgang van de toepassing van het nationale correctiemechanisme zal monitoren. Ook kunnen deelnemende landen er voor kiezen om in het nationale correctiemechanisme al aan te geven welk(e) (type) beleidsmaatregelen automatisch in werking zouden treden wanneer het correctiemechanisme geactiveerd zou worden. Dit is echter geen verplichting.

*De leden van de SP-fractie vragen, in het verlengde van de ruimte om af te wijken van de beginselen van het correctiemechanisme zoals geformuleerd door de Commissie, of landen ter verantwoording geroepen kunnen worden bij het Hof van Justitie indien andere deelnemende landen of de Europese Commissie van oordeel zijn dat dit de beginselen van de Commissie niet correct zijn overgenomen. En is met het correctiemechanisme niet alsnog een simultane buitensporigtekortprocedure met een rol voor het Hof van Justitie ontstaan? De leden van de SP-fractie vragen voorts naar de toegevoegde waarde van het wettelijk verankeren van begrotingsevenwicht ten opzichte van de buitensporigtekortprocedure. Is er hierdoor niet sprake van een «dubbel slot»? Dreigt daardoor niet de effectiviteit en de duidelijkheid van de buitensporigtekortprocedure te*

*worden ondermijnd met een toegenomen kans op tegen elkaar inwerkende procedures? Zo nee, wat is dan de toegevoegde waarde?*

In het verdrag is opgenomen dat zowel de Commissie als de overige aan het verdrag deelnemende landen een deelnemend land voor het Europese Hof van Justitie kan dagen wanneer men van mening is dat een deelnemend land niet in afdoende mate heeft voldaan aan de eis het principe van structureel begrotingsevenwicht nationaal wettelijk te verankeren, met inbegrip van het correctiemechanisme. Deelnemende landen dienen, om dit te voorkomen, de beginselen zoals gepubliceerd door de Commissie in acht te nemen bij het formuleren en vastleggen van een nationaal correctiemechanisme, met name waar het gaat om de aansluiting bij de minimale vereisten uit het SGP.

Naar de mening van het kabinet is er geen sprake van een simultane buitensporigtekortprocedure met een rol voor het Europese Hof, noch een risico op ondermijning van de bestaande buitensporigtekortprocedure. In tegenstelling tot de buitensporigtekortprocedure geldt de onderhavige verplichting ongeacht of een buitensporig tekort bestaat. Het is dus een preventieve maatregel. In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie kan daarom ook gesteld worden dat dit verdrag geen directe consequenties verbindt aan het feit dat een land een begrotingstekort van 4% heeft. In dat geval gelden de regels van de correctieve arm van het SGP zoals gemaakt in het *sixpack*. Wel zorgt artikel 7 van dit verdrag voor een meer automatische toepassing van de buitensporigtekortprocedure.

Daarnaast is in het verdrag alleen een eventuele rol voor het Europese Hof van Justitie voorzien bij het toetsen van de verdragsverplichting om het principe van structureel begrotingsevenwicht, inclusief correctiemechanisme, in nationale wetgeving te verankeren, maar is geen rol voor het Hof voorzien bij de toepassing en naleving hiervan in de praktijk.

De toegevoegde waarde van het nationaal wettelijk verankeren van het structureel begrotingsevenwicht is de verplichting dat evenwicht structureel na te leven direct door nationale parlementen te laten legitimeren in plaats van indirect via de regels van de EU. In principe hebben de regels van de EU voldoende bindende kracht, echter in dit uitzonderlijke geval bestond de wens dat de aard van de regels die de nationale begroting raken een nationale parlementaire bevestiging van die regels rechtvaardigen om de naleving daarvan beter te kunnen verzekeren. Dit geeft ook een antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie waarom gekozen is voor het verankeren van het principe van structureel begrotingsevenwicht in nationale wetgeving en niet in bijvoorbeeld een verordening.

*In de toelichting lezen de leden van de CDA-fractie wat er gebeurt indien er wordt afweken van de MTO. Dan zal er op nationaal niveau moeten worden bekeken hoe er toezicht wordt gehouden op het correctiemechanisme. De regering noemt hier terloops het CPB. Op welke manier worden hier besluiten over genomen? De leden van de CDA-fractie benadrukken dat in dit verband de rol van het parlement van groot belang is. Het budgetrecht van de Kamer dient buiten kijf te staan ook in tijden dat er eventueel sprake zal zijn van een correctiemechanisme. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat op nationaal niveau een onafhankelijk orgaan verantwoordelijk moet zijn voor de monitoring van de afspraken over structureel begrotingsevenwicht. Genoemde leden vragen de regering om verschillende keuzeopties te geven, voorzien van argumenten, voor een dergelijk orgaan, naast het CPB. Daarnaast vragen deze leden welke bevoegdheden een dergelijk orgaan zal krijgen en hoe kan worden geborgd dat een dergelijk orgaan voldoende tegenwicht kan bieden aan de regering.*

In het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën is invulling gegeven aan de regels in het verdrag over het correctiemechanisme en de bepaling dat

een onafhankelijk orgaan moet toezien op de uitvoering van het correctiemechanisme. In artikel 2, lid 8 van dat wetsvoorstel wordt deze rol toebedeeld aan de Raad van State. Mede op basis van de onafhankelijke ramingen van het CPB zal de Raad van State kunnen beoordelen of het budgettair beleid in lijn is met de Wet Houdbare Overheidsfinanciën. Dit betekent ook dat de Raad van State, indien die situatie aan de orde is, beoordeelt of de begroting in lijn is met het correctiemechanisme in de wet Hof.

In lijn met de beginselen van het correctiemechanisme zoals gepubliceerd door de Commissie, is het aan de deelnemende lidstaten zelf om een nieuw of bestaand onafhankelijk orgaan met deze taak te belasten. Het kabinet acht in de Nederlandse context een rol voor de Raad van State hier het meest gepast. De taak voor het geven van een onafhankelijk inhoudelijk oordeel over het kabinetsbeleid past in de visie van het kabinet beter bij de Raad van State dan bij het CPB. Een formeel oordeel van het CPB over genomen maatregelen van het kabinet, brengt wat het kabinet betreft het risico met zich mee dat de onafhankelijkheid van het CPB als ramingsinstituut ter discussie komt te staan. Ook verhoudt een dergelijke rol voor het CPB zich niet goed tot de ministeriële verantwoordelijkheid die geldt voor het CPB.

De bevoegdheden van de Raad van State zijn geregeld in de Wet op de Raad van State en behoeven voor de beoordelingsrol met betrekking tot het correctiemechanisme geen uitbreiding.

Het advies van de Raad van State over het correctiemechanisme wordt aan de Staten-Generaal gestuurd, waarmee naar het oordeel van het kabinet voldoende tegenwicht is georganiseerd. Zo zal de uitvoering van het correctiemechanisme in Nederland, wanneer deze geactiveerd zou worden, altijd aan het Parlement moeten worden voorgelegd in de vorm van een herstelplan. Box 2 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën licht toe op welke manier het kabinet het correctiemechanisme wenst vorm te geven.

*Meerdere fracties vragen naar de gevolgen van niet-naleving van de afspraken van het correctiemechanisme. Zo vragen de leden van de SGP-fractie naar wat er gebeurt wanneer het correctiemechanisme van een bepaalde lidstaat gedurende het traject naar de MTO onvoldoende corrigerend blijkt te werken. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke sancties zijn verbonden aan het niet voldoen aan het structurele begrotingsevenwicht van een maximaal tekort van 0,5% bbp als blijkt dat het correctiemechanisme niet werkt. Genoemde leden willen graag weten wanneer hierbij sprake is van een significante afwijking. Is er mocht er worden ingegrepen, sprake van een «interventieladder»?*

De naleving van het nationale correctiemechanisme is een verantwoordelijkheid van de deelnemende lidstaat zelf en in het verdrag, noch in de beginselen zoals naderhand gepubliceerd door de Commissie, is opgenomen dat er sancties aan verbonden dienen te worden wanneer de deelnemende landen in de praktijk het eigen nationaal verankerde correctiemechanisme niet naleven. Wel bestaat de verplichting om een onafhankelijk instituut te belasten met de monitoring van de naleving van het nationale correctiemechanisme. Daarnaast is het waarschijnlijk dat lidstaten die het eigen correctiemechanisme niet naleven, ook niet handelen conform de preventieve arm van het SGP (zoals gesteld, dient bij de vormgeving van het correctiemechanisme immers nauw aangesloten te worden bij de minimumeisen uit de preventieve arm van het SGP). In dat geval zal de Raad op voorstel van de Commissie uit hoofde van het SGP aanbevelingen doen opdat de betreffende lidstaat weer de vereiste inspanning doet om de MTO te bereiken, waarbij eurolanden in het uiterste geval een rentedragend deposito kan worden opgelegd. Met een significante afwijking wordt bedoeld een significante afwijking van het vereiste tempo waarin naar de MTO dient te worden bewogen

zoals vastgelegd in artikel 6(3) van de verordening over de preventieve arm van het SGP (verordening 1175/2011). Lidstaten dienen in de regel het structurele saldo met gemiddeld minimaal 0,5% bbp per jaar te verbeteren totdat de MTO is bereikt. Er is sprake van een significante afwijking wanneer van deze eis wordt afgeweken met minimaal 0,5% bbp in een enkel jaar of minimaal gemiddeld 0,25% bbp per jaar in twee opeenvolgende jaren.

In het verdrag is geen sprake van een interventieladder naast de bestaande afspraken van het SGP. Wel is het zo dat de Commissie, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, zal toetsen of deelnemende landen in afdoende mate de verplichting tot het nationaal wettelijk verankeren van het principe van structureel begrotingsevenwicht hebben vormgegeven. Zo niet, dan zijn de andere aan het verdrag deelnemende lidstaten verplicht de zaak bij het Europese Hof van Justitie aanhangig te maken. Wanneer de lidstaat het arrest van het Hof vervolgens niet opvolgt, kan dit in het uiterste geval leiden tot een financiële sanctie van maximaal 0,1% bbp.

*De leden van de PvdA-fractie begrijpen uit de amendering van artikel 2a van de Europese verordening 1466/97 door verordening 1175/2011 dat een afwijking van de MTO van structureel begrotingsevenwicht mogelijk is in het geval van een structurele hervorming met een significante impact op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Kan nader toegelicht worden waarom deze afwijkingmogelijkheid niet in het verdrag voorkomt?*

Artikel 3(1b) van het verdrag stelt dat voor wat betreft het tempo waarin naar de MTO dient te worden bewogen, aangesloten wordt bij de afspraken die hierover in het SGP gemaakt zijn met inwerkingtreding van het *sixpack*. Hier valt ook onder de afspraak uit de preventieve arm van het SGP waar de leden van de PvdA-fractie naar verwijzen. Dit betekent dat op dit punt volledig wordt aangesloten bij de afspraken die hierover in het SGP al bestaan.

*De leden van de fractie van D66 constateren dat het verdrag vereist dat het principe van structureel begrotingsevenwicht dient te worden omgezet in nationale wetgeving. De leden zijn benieuwd of de regering kan ingaan op de termijn waarbinnen lidstaten aan deze eis moeten voldoen.*

In antwoord hierop wordt gewezen naar artikel 3(2) van het verdrag, waarin staat dat deze afspraak binnen 1 jaar na inwerkingtreding van het verdrag nationaal wettelijk verankerd dient te zijn. De afgesproken ambitie voor inwerkingtreding van het verdrag was daarbij 1 januari 2013 (artikel 14 lid 2). Het verdrag treedt ook automatisch in werking wanneer, op een datum voor of na 1 januari 2013, 12 eurolanden het verdrag hebben geratificeerd. Inmiddels is duidelijk dat 12 eurolanden het verdrag hebben geratificeerd en daarom is het verdrag op 1 januari 2013 in werking getreden (zie ook hieronder).

*De leden van de ChristenUnie-fractie willen graag weten waarom de regering er voor heeft gekozen om het principe van structureel begrotingsevenwicht en het correctiemechanisme te regelen via een wet in formele zijn, en niet via verankering in de Grondwet, zoals de voorkeur had volgens de verdragspartijen.*

Het verdrag stelt in artikel 3, tweede lid, dat nationale wettelijke verankering van het principe van begrotingsevenwicht bij voorkeur dient te geschieden op constitutioneel niveau, maar staat ook een bindende wet toe waarmee gegarandeerd kan worden dat dit principe gedurende de nationale begrotingsprocessen volledig gerespecteerd wordt. Met de Wet Houdbare Overheidsfinanciën zal hieraan worden voldaan. Deze wet volstaat omdat de afspraak tot (het bereiken van) structureel begrotingsevenwicht uit het verdrag voor Nederland reeds rechtstreeks

voortvloeit uit de preventieve arm van het SGP<sup>4</sup>, en het verdrag voor wat betreft (de voortgang naar) structureel begrotingsevenwicht hier ook nauw bij aansluit. Daarmee is voldoende gegarandeerd dat deze verplichting gedurende de nationale begrotingsprocessen volledig gerespecteerd wordt. Met Nederland zijn er een flink aantal andere deelnemende landen die niet kiezen voor verankering op constitutioneel niveau.

*De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen over het opleggen van financiële sancties door het Europese Hof van Justitie. Van welke partijen kan dit verzoek komen? Kan de Commissie als onafhankelijke toezichthouder een verzoek tot oplegging van financiële sanctie indienen? In welke vorm vindt hier besluitvorming over plaats? Hoe verhouden deze sancties zich tot de sanctiemechanismen die zijn afgesproken in eerdere regelgeving zoals het sixpack?*

De procedure voor het verzoeken om een boete (forfaitaire som) of een dwangsom wegens het niet nakomen van artikel 3 lid 2 van het verdrag (het in nationaal recht vastleggen van de verplichting tot begrotingsevenwicht) is geregeld in artikel 8 lid 2 van het verdrag. Op grond van deze bepaling kunnen enkel verdragsluitende partijen een verzoek tot het opleggen van een boete of dwangsom indienen bij het EU Hof. De Commissie is geen verdragsluitende partij en kan dus niet een dergelijk verzoek indienen. Een verdragsluitende partij kan het verzoek pas indienen nadat het Europese Hof heeft geoordeeld dat de desbetreffende partij artikel 3 lid 2 niet heeft nageleefd. Een verdragsluitende partij kan op basis van een eigen beoordeling of op basis van een beoordeling van de Commissie dat de desbetreffende partij niet het nodige heeft gedaan om gevolg te geven aan het arrest van het Hof, het verzoek indienen. Voor de beslissing om wel of geen verzoek in te dienen geldt de nationale besluitvormingsprocedure van de partij die het verzoek overweegt. De sancties in het sixpack zien op andere verplichtingen, gerelateerd aan het terugdringen van begrotingstekorten, en staan hier los van.

*De leden van de SP-fractie hebben vele vragen over de voorziene rol van het Hof van Justitie bij het verdrag op dit onderdeel. Het Hof heeft zich eerder niet bevoegd geacht om te oordelen over een mogelijke overtreding van het SGP in een conflict tussen de Raad en Europese Commissie. Het Hof van Justitie krijgt met dit verdrag wel een rol om te oordelen over het correcte wettelijk vastleggen van het streven naar begrotingsevenwicht. De bepalingen daarvan sluiten nauw aan bij die van het verdrag. Krijgt het Hof via dit verdrag nu wel een rol in die procedure doordat het moet oordelen over of er correct wetgeving is aangenomen die leidt tot het behalen van de middellange termijn doelstelling? Is het juist dat daarmee het Hof alleen het bestaan van dergelijke wetgeving kan beoordelen maar niet of een land zich houdt aan deze wetgeving? De leden van de SP-fractie vragen of er daarbij een termijn is waarop lidstaten dergelijke wetgeving moet zijn geïmplementeerd en wat is de consequentie als het niet correct of tijdig gebeurt. Ook de leden van de CDA-fractie hebben vragen over dit onderwerp. Op welke manier heeft die verplichting vorm gekregen? Hoe worden de andere landen daartoe verplicht? Hoe wordt de eventuele boete van 0,1% geïnd? In de toelichting staat dat er een (politieke) Regeling is vastgesteld over de wijze waarop zaken bij het Hof voor Justitie aanhangig zullen worden gemaakt. Graag een toelichting hier op.*

Op grond van artikel 126 lid 10 VWEU hebben de lidstaten en de Commissie niet het recht een klacht in te dienen tegen een lidstaat in het

<sup>4</sup> Verordening (EU) nr. 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op de coördinatie van het economisch beleid.



kader van de buitensporig tekortprocedure zoals die wordt toegepast in de leden 1 tot en met 9 van dat artikel. De verplichting op grond van het thans voorliggende verdrag om regels over begrotingsevenwicht bindend vast te leggen in nationale wetgeving, vormen geen onderdeel van de leden 1 tot en met 9 van artikel 126 VWEU. Het EU Hof toetst dan ook op grond van artikel 8 van het verdrag uitsluitend of die regels op de juiste wijze zijn vastgelegd in nationale wetgeving en toetst bijvoorbeeld niet of in een bepaald jaar wel evenwicht bestaat en of in een bepaald jaar voldoende maatregelen zijn genomen om dat evenwicht te bereiken. De verdragsluitende partijen moeten de verplichting om regels over begrotingsevenwicht bindend in hun nationale wetgeving vast te leggen nakomen binnen een jaar na de inwerkingtreding van het verdrag (artikel 3 lid 2). Na afloop van die termijn controleert de Commissie of deze verplichting is nageleefd (artikel 8 lid 1, eerste volzin). Is dat niet het geval volgens de Commissie, dan zal één of meer van de partijen een zaak bij het Europese Hof aanhangig maken (artikel 8 lid 1, tweede volzin). Het arrest van het Hof is bindend voor de partijen bij de procedure. De partijen nemen de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest binnen de door het Hof te stellen termijn (artikel 8 lid 1, laatste volzin). Als die maatregelen niet tijdig worden genomen kunnen een of meer partijen het Hof verzoeken een boete of dwangsom op te leggen aan de desbetreffende partij (artikel 8 lid 2).

Om meer duidelijkheid te verschaffen tussen partijen over een aantal, met name procedurele, aspecten van de procedure uit artikel 8, hebben partijen een Regeling vastgesteld. In deze Regeling (bijlage bij het verslag van de Europese Raad van 1 en 2 maart 2012, Kamerstukken II 2011/2012, 21 501-20, nr. 626), een politiek akkoord, worden bijvoorbeeld nadere afspraken gemaakt over welke partij(en) in de praktijk een zaak voor het Hof zal/zullen brengen als de Commissie tot het oordeel komt dat een partij zijn verplichting om op correcte wijze een begrotingsevenwichtsregel in nationale wetgeving op te nemen niet is nagekomen, over welke partij(en) de zaak voor het Hof bepleit(en), en over verlening van technische en logistieke steun van de overige partijen daarbij. Ook verklaren partijen hierin dat zij ten volle gebruik zullen maken van de mogelijkheid om, indien een partij geen uitvoering geeft aan een arrest van het Hof, een nieuwe zaak voor het Hof te brengen met het oog op oplegging van de voorgenoemde financiële sancties. Over de inning van boetes en dwangsommen zijn geen afspraken gemaakt.

*Voor de leden van de fractie van de PvdA zijn de uitzonderingsgronden van het verdrag van groot belang. Kan de regering bevestigen dat het verdrag het voeren van anticyclisch begrotingsbeleid in een economische recessie niet in de weg staat? Bestaan er verschillen tussen de uitzonderingsgronden van het verdrag en het SGP en zo ja waar bestaan deze dan uit? Daarnaast willen de leden van de PvdA-fractie aan de regering nog een gedetailleerde toelichting op de uitzonderingsgronden van het SGP en het verdrag vragen; onder welke omstandigheden kan een uitzondering worden verleend?*

Het verdrag bevat geen nieuwe uitzonderingsgronden om tijdelijk van de gemaakte afspraken af te wijken ten opzichte van het SGP. Er zitten hier dus geen verschillen tussen het verdrag en het SGP. Het verdrag sluit zoals gesteld nauw aan bij de preventieve arm van het SGP, ook voor wat betreft de uitzonderingsgronden. In artikel 3 lid 3 onder b wordt ook expliciet gesteld dat voor wat betreft uitzonderlijke economische omstandigheden, wordt aangesloten bij de afspraken die hierover in het SGP al zijn gemaakt. De preventieve arm van het SGP (verordening 1175/2011, art. 5(1)) definieert deze omstandigheden als a) een onverwachte ongunstige economische gebeurtenis met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën of b) een ernstige economische neergang in het eurogebied of de Unie als geheel. In het geval van de

preventieve arm van het SGP betekent dit dat een significante afwijking van het vereiste aanpassingspad naar de MTO of de MTO zelf, een lidstaat dan tijdelijk niet aangerekend wordt.

Deze uitzonderingsgronden lijken sterk op de uitzonderingsgronden die bestaan in de correctieve arm van het SGP. Afgelopen voorjaar heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer geïnformeerd over de exacte afspraken in de correctieve arm van het SGP over onder meer deze uitzonderingsgronden.<sup>5</sup>

*De leden van de SP-fractie lezen dat de buitensporigtekortprocedure uitzonderingen kent in geval van bepaalde economische omstandigheden. Mag bij het wettelijk verankeren van de MTO ook worden aangesloten bij deze uitzonderingsclausule? Zo ja, is het juist dat ook daarbij het Hof van Justitie geen rol mag spelen in het beoordelen of er grond bestaat voor een dergelijke uitzondering?*

De deelnemende lidstaten dienen bij het wettelijk verankeren van de MTO ook het correctiemechanisme vorm te geven. Zoals ook uiteengezet door de Commissie in de mededeling over de beginselen van het correctiemechanisme, dienen lidstaten hierbij inderdaad aan te sluiten bij de preventieve arm van het SGP over uitzonderlijke economische omstandigheden, indien lidstaten ervoor kiezen het correctiemechanisme te voorzien van dergelijke uitzonderingsclausules. Indien de Commissie van mening is dat een lidstaat niet in voldoende mate heeft voldaan aan het wettelijk verankeren van het principe van structureel begrotingsevenwicht inclusief correctiemechanisme, dan is een rol voor het Europese Hof van Justitie voorzien om dit te toetsen. Een dergelijke toetsing omvat dan tevens de manier waarop een lidstaat mogelijke uitzonderingsclausules heeft vormgegeven in het nationale correctiemechanisme. Zoals hierboven gesteld voorziet het verdrag echter geen toetsing door het Europese Hof van het feit of deelnemende lidstaten in de praktijk de eigen afspraken van het correctiemechanisme naleven nadat deze eenmaal wettelijk juist is verankerd.

*Het verdrag committeert de ondertekenaars om voorstellen van de Europese Commissie in het kader van de buitensporigtekortprocedure te steunen, tenzij er een gekwalificeerde meerderheid tegen het voorstel van de Europese Commissie is. De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de baten van een meer automatische besluitvorming onder artikel 126 van het Werkingsverdrag, maar willen wel de praktische vraag stellen hoe een gekwalificeerde meerderheid zich kan uitspreken tegen een voorstel als lidstaten verdragsrechtelijk worden verplicht voor te stemmen. Daarnaast is de vraag welke sancties op deze verdragsrechtelijke verplichting staan om Commissievoorstellen te steunen.*

Het verdrag legt niet de verplichting vast om Commissievoorstellen in het kader van de correctieve arm van het SGP onder alle omstandigheden te steunen. In lijn met de afspraken uit het SGP, zal de Raad in de praktijk stilstaan bij Commissievoorstellen en -aanbevelingen in het kader van de buitensporigtekortprocedure. Mocht uit deze discussie blijken dat minimaal een gekwalificeerde meerderheid onder de eurolanden zich tegen het Commissievoorstel uitspreekt, dan bestaat er geen verplichting voor de verdragspartijen om een Commissievoorstel te steunen. In alle andere gevallen bestaat deze verplichting wel. Er staan geen sancties op de verdragsverplichting om Commissievoorstellen te steunen.

*Ook de leden van de PVV-fractie vragen naar de afspraak in artikel 7. Kan uitvoerig worden beschreven wanneer deze voorstellen en aanbevelingen door de Commissie kunnen worden gedaan, en wat deze voorstellen en*

<sup>5</sup> Kamerstuk 21 501-07 nr. 914. Verzoek nadere toelichting regels Stabi­liteits- en Groeipact. 25 april 2012

*aanbevelingen kunnen inhouden? Wanneer zijn deze voorstellen bindend en welke sancties rusten op het niet naleven van de gedane voorstellen en aanbevelingen? Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering om aan te geven welke voorstellen en aanbevelingen de Commissie mag doen, en hoe deze voorstellen zich verhouden tot de prerogatieven van een nationaal parlement. Richtten deze voorstellen en aanbevelingen zich, net als bij het correctiemechanisme, alleen op resultaat of ook op de vormgeving van de noodzakelijke maatregelen?* In dit verdragsartikel wordt gewezen op de voorstellen en aanbevelingen die de Commissie op dit moment al kan doen uit hoofde van de correctieve arm van het SGP, wanneer lidstaten een tekort hebben groter dan 3% bbp. Deze verdragsverplichting verwijst dus naar al bestaande mogelijkheden die de Commissie heeft om aanbevelingen en voorstellen te doen. Het kan hierbij gaan om bijvoorbeeld een Commissievoorstel om een buitensporigtekortprocedure te starten bij tekorten hoger dan 3% bbp, een voorstel voor aanbevelingen om het tekort weer terug te brengen tot maximaal 3% bbp of een voorstel voor een financiële sanctie wanneer een euroland het tekort niet in afgesproken tempo terugbrengt tot maximaal 3% bbp. Alle mogelijke voorstellen en aanbevelingen die de Commissie bij tekorten hoger dan 3% bbp kan doen, staan beschreven in de verordening aangaande de correctieve arm van het SGP (verordening 1177/2011 van 8 november 2011).

Omdat dit verdrag geen nieuwe mogelijkheden creëert voor de Commissie tot het doen van aanbevelingen en voorstellen bij tekorten hoger dan 3% bbp anders dan de mogelijkheden die al bestaan in de correctieve arm van het SGP, ziet het kabinet voor wat betreft het verdrag geen directe relatie met de discussie over prerogatieven van nationale parlementen. De aanbevelingen en voorstellen in de correctieve arm van het SGP richten zich op het te bereiken resultaat en laten de vormgeving van de te nemen maatregelen aan de lidstaten zelf.

*De leden van de fractie van D66 hebben vragen over de besluitvormingsprocedure die afwijkt van artikel 126 van het Werkingsverdrag. In de toelichting schrijft de regering dat het gaat om een verplichting van eurolanden om zich op een bepaalde manier te gedragen. Echter, het Werkingsverdrag heeft voorrang boven het verdrag. Wat is de consequentie van het schenden van deze verplichting door eurolanden? De regering schrijft dat dit niet afdwingbaar is voor het Hof van Justitie. Betekent dit dat de lidstaten elkaar boetes op moeten leggen? Bij de opmerking van de Raad van State over een conflict tussen het begrotingspact en de buitensporigtekortprocedure in het Werkingsverdrag lezen de leden van de SP-fractie dat de Raad opmerkt dat landen niet kunnen worden gehouden aan de afspraak in het begrotingspact om op een bepaalde manier te stemmen in de procedure. De conclusie van de Raad is dat deze afspraak daarmee niet afdwingbaar is. Kan de regering deze lezing bevestigen en aangeven waarop zij baseert dat hoewel niet afdwingbaar er «een sterke werking» vanuit gaat dan bij «een politieke afspraak in de conclusies van een Europese top»? Wat is de consequentie indien een land zich inderdaad niet houdt aan de afspraken in het begrotingspact aangaande de stemmingen. Over de buitensporigtekortprocedure zal de facto worden gestemd via gekwalificeerde meerderheid van stemmen, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Dit is echter strijdig met de bepalingen in het SGP. In hoeverre is dit dan toch rechtsgeldig? Verwacht de regering hiermee in de toekomst problemen of misverstanden? Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie wensen een heldere reactie van de regering op de opmerking van de Raad van State dat besluitvorming via een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid in strijd is met het EU-recht.*

De leden van de fracties van het CDA, D66 en de SP doelen hier op artikel 7 van het verdrag. Dit artikel wijkt niet af van artikel 126 EU-Werkings-

verdrag, maar regelt enkel dat lidstaten vooraf afstemmen hoe zij gaan stemmen. Deze verplichting is niet in strijd met het EU-recht, in het bijzonder artikel 126 van het EU-werkingsverdrag. Steun van een gekwalificeerde meerderheid in de Raad blijft formeel immers onder de buitensporigtekortprocedure van artikel 126 VWEU vereist. Deze steun zal echter gemakkelijker worden bereikt met de verplichting in artikel 7 van het verdrag. Het EU-recht, en in het bijzonder artikel 126 VWEU, weerhoudt de lidstaten er niet van om nadere afspraken te maken om zich op deze manier te gedragen bij stemmingen. Bovendien draagt de verplichting in dit geval bij aan het bereiken van de doelstellingen van de Europese Unie, door het versterken van de begrotingsdiscipline binnen de economische pijler van de EMU.

In de regel zal de voorzitter van de Raad, indien zich geen gekwalificeerde meerderheid tegen het voorstel of de aanbeveling van de Commissie aftekent, het besluit als hamerstuk kunnen agenderen. Aangenomen mag immers worden dat de leden van de Raad die mogen stemmen, de eurolanden minus het land waarop het besluit betrekking heeft, voor zullen stemmen. Voor zover een lid van de Raad om stemming verzoekt, kan het voorkomen dat een lid van de Raad zich niet in overeenstemming met artikel 7 van het verdrag gedraagt. Het verdrag voorziet niet in mogelijkheden om daartegen op te treden.

*De leden van de PvdA-fractie lezen dat het idee achter het partnerschapsprogramma is dat voor een duurzame correctie van buitensporige overheidstekorten niet alleen begrotingsmaatregelen genomen dienen te worden, maar dat eurolanden tevens dienen aan te geven welke structurele hervormingen worden doorgevoerd om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn te garanderen. De leden van de fractie van de PvdA willen graag weten wat wordt verstaan onder een structurele hervorming met een significante impact op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën zoals opgenomen in verordeningen 1466/97 en 1175/2011. Zou de door de leden van de PvdA-fractie voorgestelde hervorming op de woningmarkt daaronder vallen? Aangezien het partnerschapsprogramma in secundaire EU-regelgeving wordt verwerkt, willen de leden van de ChristenUnie-fractie daarnaast graag weten wat er precies wordt uitgewerkt in secundaire wetgeving en wat dit betekent voor de nationale beleidsruimte om keuzes te maken ten aanzien van hervormingen. De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de partnerschapsovereenkomsten worden bekrachtigd. Is unanimitéit vereist binnen de Raad? Hoe worden parlementen betrokken bij eventuele wijzigingen die namens Europa worden aangebracht of geëist?* Het economisch partnerschapsprogramma heeft tot doel dat eurolanden met een tekort hoger dan 3%, naast een budgettaire aanpassingsprogramma ook een programma dienen voor te leggen met daarin de structurele hervormingen die genomen worden om te zorgen voor een duurzame correctie van het buitensporige tekort en dus om te helpen voorkomen dat op middellange termijn opnieuw een buitensporige tekort ontstaat. Deze afspraak wordt zeer waarschijnlijk, mede op verzoek van het Europees Parlement, vastgelegd in een van de *twopack* verordeningen waarover Raad en EP op dit moment onderhandelen<sup>6</sup>. Hieraan zal worden toegevoegd dat de Commissie en de Raad een aanbeveling over het ingediende partnerschapsprogramma kunnen doen, en de vorderingen bij de implementatie van het programma door de lidstaat zullen worden gemonitord. De Raad besluit bij deze aanbeveling met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie.

<sup>6</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van het eurogebied (COM 2011/821).

In het verdrag zijn geen regels opgenomen over welke structurele hervormingen in het programma opgenomen dienen te worden. Dat is aan het land zelf. Ook worden geen nieuwe mechanismen gecreëerd om deze structurele hervormingen te kunnen afdwingen. De regels over het partnerschapprogramma hebben geen directe relatie met de door de leden van de fractie van de PvdA-fractie aangehaalde passage uit het SGP over structurele hervormingen met een significante impact op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Met betrekking tot structurele hervormingen met een significante impact op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, noemt de Code of Conduct van het SGP als voorbeelden grote hervormingen op de arbeidsmarkt, in de zorg en op pensioengebied. Onduidelijk is of de door de leden van de PvdA-fractie voorgestelde hervorming op de woningmarkt hier ook onder zou kunnen vallen. Dit komt mede omdat lidstaten in het verleden geen actief beroep op deze clausule hebben gedaan. Het oordeel of deze hervorming hier onder zou kunnen vallen zou in eerste instantie bij de Commissie liggen.

*De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast naar de afspraak die is gemaakt om vooraf aan te geven hoeveel schulden worden uitgegeven. In hoeverre gebeurt dit nu ook al niet? Wat verandert er concreet door deze maatregel en wat zijn de voordelen hiervan?*

In het verdrag is in artikel 6 opgenomen dat de plannen voor schulduitgifte in het aankomende jaar, vooraf aan de Commissie en de andere eurolanden worden gemeld. Het doel hiervan is dat de Commissie en de andere landen hiermee inzicht kunnen krijgen in elkaars schulduitgifteplannen, en hier vervolgens rekening mee te houden bij het definitief vaststellen van de planning en de uitvoering van de eigen schulduitgifte. Deze vorm van coördinatie kan bijdragen aan het vergroten van de voorspelbaarheid van de nationale schulduitgifteplannen en aan het voorkomen van te grote volumes van schulduitgifte van verschillende eurolanden op dezelfde dag. Sommige eurolanden, zoals Nederland, publiceren *ex ante* al een eigen schulduitgiftekalender, en beschikbare informatie over geplande uitgiftes wordt nu op kwartaalbasis op Europees niveau geaggregeerd. Niet alle eurolanden publiceren op dit moment echter al een dergelijke kalender.

*In aanvulling op de vragen over het economische partnerschapprogramma hebben meerdere fracties vragen over de afspraken die in het verdrag zijn gemaakt over de ex ante coördinatie van economische hervormingen in Eurozoneverband (artikel 11). De leden van de fractie van D66 vinden dit een goede en belangrijke stap voorwaarts, maar vragen of het gezien het belang van sterk economisch beleid niet verstandiger is om meer afdwingbare afspraken te maken. Is de regering bereid om zich hiervoor in te zetten? De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie willen weten wat deze versterkte coördinatie concreet voor Nederland betekent. Welke hervormingen zouden voor deze coördinatie in aanmerking komen/passend worden geacht? Kunnen hier voorbeelden van genoemd worden en wat zijn de gevolgen voor bijvoorbeeld het Nederlandse woningmarktbeleid en pensioenbeleid als lidstaten voortaan geacht worden om grote hervormingen vooraf te bespreken en, waar passend, te coördineren? In welke mate zal dat een inbreuk betekenen op de nationale vrijheid om economisch beleid vorm te geven? En kan de regering aangeven op welke manier de coördinatie vormgegeven zal worden en op welke manier de instellingen van de Europese Unie hierbij betrokken zullen worden?*

In artikel 11 is vastgelegd dat grote economische hervormingen die lidstaten van plan zijn door te voeren, *ex ante* zullen worden besproken en, waar noodzakelijk, zullen worden gecoördineerd. Er zijn geen nadere afspraken gemaakt over de precieze hervormingen die hiervoor in aanmerking zullen komen, anders dan dat het over grote economische



hervormingen dient te gaan. De Commissie heeft aangekondigd te zijner tijd met een voorstel te komen om deze verdragsafspraken nader uit te werken en in secundaire EU-wetgeving vast te leggen, zoals ook aangehaald in de conclusies van de Europese Raad van 13-14 december jl. Wanneer dit het geval is, zal de Kamer over de inhoud van dit voorstel worden geïnformeerd.

Een dergelijk Commissievoorstel zou een nuttige aanvulling vormen op de reeds bestaande regels in Europees verband om economische convergentie te bevorderen. Zodra lidstaten grote economische hervormingen aan het nationale parlement voorleggen, zouden deze voorstellen ook aan de Commissie en de overige eurolanden gepresenteerd kunnen worden. Deze zouden vervolgens in staat kunnen worden gesteld om de concepthervorming bijvoorbeeld te vergelijken met de lidstaatspecifieke aanbevelingen die aan het betreffende euroland zijn gedaan in het kader van het Europees semester. Indien noodzakelijk zou vervolgens ook een aanbeveling aan het betreffende euroland kunnen worden gericht. Dit kan de focus op *best practices* versterken waar het gaat om het algemene economische beleid. Gecombineerd met de afspraken die met inwerking-treding van het *sixpack* al gemaakt zijn in EU-verband om buitensporige macro-economische onevenwichtigheden te kunnen aanpakken, is hiermee een evenwichtig pakket aan instrumenten beschikbaar waarmee een goede balans kan worden gevonden tussen het versterken van economische beleidscoördinatie enerzijds, en het respecteren van de vrijheid van lidstaten om zelf het economisch beleid vorm te geven anderzijds.

Bij de nadere vormgeving van de verdragsafspraken over de *ex ante* coördinatie van grote economische hervormingen, staan voor het kabinet een aantal uitgangspunten centraal. Conform artikel 11 van het verdrag dient de focus te liggen op *best practices* en dienen de instellingen van de EU hierbij betrokken te worden conform het EU-recht. Dit laatste principe wordt ook aangehaald in de conclusies van de Europese Raad van 13-14 december. Daarnaast dient, conform artikel 9 van het verdrag, de focus te liggen op de zaken die essentieel zijn voor het goed functioneren van de EMU, waarbij het verdrag het versterken van het concurrentievermogen, het vergroten van werkgelegenheid, het vergroten van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het versterken van de financiële stabiliteit expliciet noemt. Tot slot dient de beleidsvrijheid voor eurolanden die zich aan de afspraken houden om zelf maatregelen te nemen om de economische structuur te versterken, door deze *ex ante* coördinatie niet te worden beperkt.

*De leden van de SP-fractie hebben gelezen over de verdere coördinatie van het economisch beleid. Deze leden wijzen er op dat met betrekking tot het stimuleren van de economie deze regering tot nu toe stelt dat dit vooral via verbetering van de interne markt moet worden bewerkstelligd. Waarom dan de eurozone apart, vragen deze leden. De leden van de SP-fractie missen een duidelijke visie op het ontstaan van verschillende snelheden in Europa. Er is inmiddels een lappendeken van verbanden ontstaan: de EU, de eurozone en de ondertekenaars van het begrotingspact. Vindt de regering het ontstaan van twee snelheden binnen de EU nog steeds onwenselijk of ziet de regering nadrukkelijk het verder integreren van de eurolanden als doel? Zo ja, is dit een voorlopige eindfase of pas begin? De leden van de SP-fractie merken tevens op dat bij de ratificatie van dit verdrag net als bij het ESM gekozen is voor een procedure waarin niet langer unanimitéit een voorwaarde is voor inwerkingtreding. Dat terwijl dit bij de EU-verdragen wel het geval is. Wordt hiermee niet nogmaals gestimuleerd dat er een Europa van verschillende snelheden ontstaat en het risico van een lappendeken aan verschillende groepjes in de EU waarvoor steeds andere spelregels gelden?*

Het hebben van één munt stelt meer eisen dan het enkel hebben van één interne markt. Het uitgangspunt van het kabinet is dat waar mogelijk voor alle lidstaten van de Unie dezelfde regels moeten gelden. De noodzaak kan echter bestaan verdergaande regels te stellen en te bevestigen voor eurolanden. Hierbij moet steeds de cohesie van de Unie als geheel, inclusief de integriteit van de interne markt, gewaarborgd blijven. Mede daarom vindt het kabinet het van groot belang dat niet-eurolanden, nu en in de toekomst, de mogelijkheid hebben om zich bij voorliggend verdrag aan te sluiten.

*Zowel de leden van de fractie van de CDA als de SGP hebben vragen over de voorgestelde coördinatie van economisch beleid in relatie tot economische convergentie in de eurozone. De leden van de fractie van de CDA vragen in hoeverre hiermee nu ook geprobeerd wordt om het monetaire Europese beleid en de verschillende nationale vormen van begrotingsbeleid beter op elkaar af te stemmen zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten het geval is. In hoeverre draagt dit bij aan het bereiken van een zogenaamd optimaal valutagebied? De leden van de SGP-fractie vragen of coördinatie van beleid een absolute doelstelling is, of dat het op sommige vlakken juist zo kan zijn dat divergentie van beleid nodig is om de onderscheiden verdien capaciteit van landen optimaal te benutten? Deze leden vragen tevens of de regering met studies kan onderbouwen dat convergentie van economische ontwikkelingen haalbaar is, gegeven het feit dat hier al lang op gestuurd wordt en er momenteel nog steeds grote verschillen zijn. Wat betekent blijvende divergentie voor de houdbaarheid van de euro met en zonder structurele financiële ondersteuning van arme door rijke landen?*

In het verdrag is nauwer gecoördineerd economisch beleid geen doel op zich, maar een middel om te komen tot een betere werking van de economische en monetaire unie. Coördinatie van economisch beleid kan de werking van de EMU op twee manieren verder verbeteren: door landenspecifieke economische schokken te voorkomen en door het aanpassingsvermogen na een schok te verbeteren. De focus bij de afspraken over economische beleidscoördinatie in het verdrag ligt hierbij op *best practices*, wat een bijdrage zal leveren aan het bevorderen van de economische convergentie die noodzakelijk is voor een duurzame eurozone.

De crisis heeft aangetoond dat de economische beleidscoördinatie in Europa, en met name de eurozone, te weinig mogelijkheden bood om de noodzakelijke beleidsaanpassingen tot stand te brengen. Om dit in de toekomst te voorkomen is een nauwere beleidscoördinatie van belang. Inmiddels zijn in dit kader grote stappen gezet. Een voorbeeld hiervan is de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure en het Europese semester.

Hoewel dit nieuwe instrumenten betreft die zich nog moeten bewijzen, zijn er tekenen dat de economische onevenwichtigheden binnen de eurozone aan het verminderen zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het verloop van de nominale arbeidskosten per eenheid product; een belangrijke indicator voor de concurrentiekracht van landen. In een aantal landen met een relatief sterke uitgangspositie, zoals Duitsland en Finland, nemen de arbeidskosten sinds 2008 licht toe. Tegelijkertijd lopen de arbeidskosten terug in een aantal landen met relatief hoge lonen. Ook nemen de tekorten op de lopende rekening van de kwetsbare landen af (cijfers Europese Commissie, zie ook Miljoenennota 2013, pp. 20–21).

Dit zijn positieve ontwikkelingen, en de nieuwe afgesproken instrumenten voor beleidscoördinatie, die niet beschikbaar waren in de jaren voor de crisis en pas net in werking zijn getreden, dragen bij aan het inbouwen van voldoende prikkels voor het nemen van de noodzakelijke structurele hervormingen. Verdergaande convergentie is echter noodzakelijk, en mogelijk, om structurele financiële ondersteuning van relatief sterke naar

relatief zwakke eurolanden zoveel mogelijk te beperken (structurele ondersteuning bestaat al in de vorm van bijvoorbeeld Europese Structuurfondsen).

*De leden van de fractie van het CDA wijzen op het feit dat het verdrag voornamelijk van toepassing zal zijn op eurolanden, aangezien het verdrag niet geldt zolang de deelnemende lidstaat de euro niet heeft. In hoeverre zou dit verdrag echter geen rol kunnen (en moeten) spelen in het kader van het convergentieproces?*

Dit verdrag wijzigt de bestaande convergentie-eisen voor niet-eurolanden niet. Lidstaten die het verdrag geratificeerd hebben en de euro als munt hebben, zijn verplicht aan alle afspraken in het verdrag te voldoen. Op het moment dat een niet-euroland die dit verdrag geratificeerd zou hebben de euro invoert, dient dit land dus ook aan alle regels in dit verdrag te voldoen, waaronder bijvoorbeeld de afspraak om het principe van structureel begrotingsevenwicht in nationale wetgeving te verankeren (zie artikel 14 lid 5). In die zin speelt dit verdrag dus wel degelijk een rol in het convergentieproces. Het kabinet heeft de mogelijkheid voor niet-eurolanden om zich bij dit verdrag aan te sluiten, zoals onder meer vastgelegd in artikel 15, actief ondersteund.

### **Budgettaire aspecten**

*De Raad van State merkt in haar advies op dat er mogelijk wel budgettaire gevolgen van dit verdrag zijn. De regering geeft in reactie aan dat de uitvoering echter wel gevolgen heeft. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de regering kan aangeven wat de precieze budgettaire gevolgen zijn.*

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft het kabinet er in de toelichting op gewezen dat het verdrag als zodanig voor Nederland geen budgettaire gevolgen heeft, echter dat de uitvoering van het verdrag wel gevolgen heeft maar dat deze voor Nederland niet anders zijn dan hetgeen al voortvloeit uit de afspraken die in de preventieve arm zijn gemaakt over de MTO en het tempo waarin daar naartoe bewogen dient te worden. Om de Nederlandse MTO van een structureel saldo van -0,5% bbp op middellange termijn te bereiken zal Nederland, in de periode nadat het buitensporige tekort is gecorrigeerd tot maximaal 3% bbp, het structurele saldo verder dienen te verbeteren in lijn met de regels van de preventieve arm van het SGP totdat de MTO is bereikt.

### **Inwerkingtreding**

*Meerdere fracties hebben vragen over de relatie die in het verdrag wordt gelegd met potentiële ESM-steun. Eurolanden kunnen pas een beroep doen op het ESM als ze straks ook het begrotingsverdrag hebben geratificeerd. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de gemaakte afspraken hierover betekenen dat landen die het verdrag wel ratificeren, maar dit pas na 1 maart 2013 doen, na deze datum niet meer in aanmerking komen voor financiële steun via het ESM. De leden van de SP-fractie vragen zich af of het niet logisch was geweest om voorliggende verdrag en het ESM-verdrag in samenhang te behandelen. Daarnaast willen de leden van de SP-fractie weten waarop de regering de inschatting baseert dat de koppeling met het ESM voldoende druk houdt op eurolanden om het onderliggende verdrag te ratificeren, aangezien landen immers kunnen besluiten tot ratificatie over te gaan pas wanneer de noodzaak tot een beroep op het ESM zich aandient. De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast op welke wijze deze afspraak kan worden afgedwongen en wat de haalbaarheid van deze afspraak is. De leden van de Christenunie-fractie vragen de regering om te bevestigen dat het land*

*daarnaast ook aan de overige voorwaarden van het verdrag moet voldoen om in aanmerking te komen voor financiële bijstand van het ESM.*

In de preambule van het verdrag zijn twee voorwaarden neergelegd om in aanmerking te komen voor financiële bijstand uit het ESM: 1) eurolanden dienen het onderhavige verdrag uiterlijk maart 2013 te ratificeren en zolang dit niet gebeurd is zal geen financiële bijstand worden verleend vanuit het ESM indien hiertoe een verzoek wordt gedaan; 2) eurolanden dienen tevens te voldoen aan de voorwaarde dat omzetting van het principe van structureel begrotingsevenwicht in nationale wetgeving uiterlijk 1 jaar na inwerkingtreding van het verdrag gereed dient te zijn, en zolang dit niet gebeurd is zal geen financiële bijstand worden verleend vanuit het ESM indien hiertoe een verzoek wordt gedaan. De overige afspraken in het verdrag zijn niet gerelateerd aan de vraag of een land wel of geen financiële bijstand uit ESM kan worden verleend. De afgesproken streefdatum voor inwerkingtreding van het verdrag was 1 januari 2013, waarbij het verdrag ook automatisch in werking treedt voor of na 1 januari 2013 bij ratificatie door minimaal 12 eurolanden. Inmiddels is duidelijk dat 12 eurolanden het verdrag hebben geratificeerd en daarom is het verdrag op 1 januari 2013 in werking getreden (het verdrag is in dat geval bindend voor die landen die het verdrag tot op dat moment geratificeerd hebben). Wanneer een euroland een verzoek tot financiële bijstand uit ESM doet, zullen de overige eurolanden altijd meewegen of eurolanden die dit verdrag hebben ondertekend, zich aan deze afspraak gehouden hebben. Overigens is op dit moment te zien dat een gevarieerde groep van twaalf eurolanden al is overgegaan tot ratificatie van het verdrag (Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Oostenrijk, Portugal, Slovenië en Spanje). Van de niet-eurolanden hebben Denemarken, Letland, Litouwen en Roemenië het verdrag al geratificeerd (stand 21 december 2012).

Gezien het belang van de stabiliteit van de eurozone hebben de regeringsleiders en staatshoofden tijdens de Europese Raad van 9 december 2011 besloten om het ESM-verdrag versneld in werking te laten treden, met als streefdoel juli 2012. Op dat moment moesten de besprekingen over de vormgeving van voorliggend verdrag nog beginnen. De regeringsleiders en staatshoofden meenden dat een ambitieuze tijdstabel voor ratificatie bij het Stabiliteitsverdrag ook zeer belangrijk was, maar dat eenzelfde mate van urgentie bij de ratificatie van het voorliggende verdrag als bij het ESM-verdrag niet per se noodzakelijk was. Wel is, mede op verzoek van Nederland, in de preambules van beide verdragen actief de link tussen beide verdragen gelegd door opname van bovenstaande afspraak.

*De leden van de SGP-fractie lezen dat het mogelijk is artikel 7 toe te passen indien nog niet alle eurolanden het verdrag hebben geratificeerd, maar dat de werking dan nog niet maximaal is. Kan de regering het verschil in werking van artikel 7 toelichten van a) de situatie waarin nog niet alle eurolanden het verdrag hebben geratificeerd enerzijds en b) alle landen het verdrag hebben geratificeerd anderzijds.*

Indien alle eurolanden het verdrag hebben geratificeerd, bereikt de afspraak uit artikel 7 het maximale effect. 17 eurolanden hebben zich op dat moment verplicht aan het feit om alle Commissievoorstellen – en aanbevelingen bij tekorten hoger dan 3% bbp te steunen, tenzij uit bespreking van het Commissievoorstel in de Raad blijkt dat een gekwalificeerde meerderheid zich tegen het Commissievoorstel wil uitspreken. Zolang zich geen gekwalificeerde meerderheid onder eurolanden in de Raad aftekent tegen een Commissievoorstel, leidt dit volgens deze afspraak dan tot unanieme steun van de eurolanden voor een Commissievoorstel. Indien bijvoorbeeld 12 van de 17 eurolanden het verdrag pas geratificeerd hebben, zijn op dat moment alleen deze 12 eurolanden gebonden aan de afspraak uit artikel 7 van het verdrag. Deze 12 eurolanden dienen dus te allen tijde Commissievoorstellen- en aanbeve-

lingen bij buitensporige tekorten te steunen, tenzij uit bespreking in de Raad van deze voorstellen blijkt dat een gekwalificeerde meerderheid onder de eurolanden zich tegen het betreffende Commissievoorstel keert. De overige 5 eurolanden hebben zich dan (nog) nergens aan verplicht en kunnen te allen tijden voor- of tegen het Commissievoorstel stemmen. Hoe meer eurolanden het verdrag ratificeren, hoe makkelijker in de Raad aan de benodigde gekwalificeerde meerderheid onder eurolanden gekomen zal worden die formeel nodig is volgens artikel 126 VWEU om Commissievoorstellen en -aanbevelingen bij tekorten hoger dan 3% te bekrachtigen. Hoe meer eurolanden het verdrag ratificeren, hoe meer dus omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming *de facto* de stemprocedure wordt bij tekorten hoger dan 3% bbp.

De minister van Financiën,  
J.R.V.A. Dijsselbloem

De minister van Buitenlandse Zaken,  
F.C.G.M. Timmermans