



TER BESLISSING

Aan
de minister

akke 19/12

Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen

Persoonsgegevens

nota

Openbaarmaking stukken SGP kamerbrief

Datum

13 december 2022

Notanummer

2022-0000311017

Bijlagen

geen

Aanleiding

- Op 28 november jl. is de kabinetsappreciatie van de mededeling van de Europese Commissie inzake het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en de Macroeconomische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) naar de Tweede Kamer verstuurd.
- Hierbij leggen we de onderliggende beslisnota's aan u voor om na te zenden naar de Tweede Kamer (TK) en de Eerste Kamer (EK) in het kader van actieve openbaarmaking. Dat is 28 november niet gelukt door een samenloop van verloven, ziekte en een groot aantal EU-dossiers dat toen tegelijkertijd speelde.

Beslispunten

- Graag uw akkoord voor het openbaar maken van bijgevoegde eerdere nota's en de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. De omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.
- Graag uw handtekening onder de bijgevoegde concept Kamerbrieven, ter versturing aan de TK en de EK om de nazending van de onderliggende nota's toe te lichten.

Kernpunten

- Bijgevoegd vindt u de onderliggende nota's van de Kamerbrief over het SGP, welke op 28 november jl. naar de TK en de EK is verstuurd.
- Het betreft:
 - Een notitie van 31 januari 2022, ter voorbereiding van een inleidend SGP overleg met u;
 - Stukken ter voorbereiding van het BWO van 23 februari 2022, waar de Nederlandse inzet t.a.v. het SGP werd vastgesteld ten behoeve van de kamerbrief van 4 maart jl. (inclusief bijlagen);
 - Een notitie van 27 september jl., waarin de Nederlandse inzet op enkele onderwerpen verder is uitgewerkt;
 - Stukken ter voorbereiding van de REA van 22 november 2022, waar de kabinetsappreciatie t.a.v. de Commissiemededeling is vastgesteld ten behoeve van de kamerbrief van 28 november (inclusief bijlagen).
- Al deze onderliggende stukken hebben ons inziens bijgedragen aan de Nederlandse positie zoals uitgedragen in de brief van 25 november jl.

- In deze stukken zijn delen onzichtbaar gemaakt die inzicht geven in vertrouwen kenbaar gemaakte positie van andere lidstaten of van de Europese Commissie, of inzicht geven in onze eigen gedetailleerde gedachten over de eventuele hervorming van het SGP die in potentie de Nederlandse onderhandelingspositie kunnen schaden. Tot slot zijn er enkele delen onzichtbaar gemaakt in de REA-voorbereiding van 22 november die betrekking hadden op andere agendapunten.

Communicatie

N.v.t.

Politiek/bestuurlijke context

Het parlement is op 28 november jl. geïnformeerd over de kabinetsappreciatie t.a.v. de Commissiemededeling over de eventuele SGP en MEOP hervorming. Hierover is op 1 december jl. in het Commissiedebat Eurogroep/Ecofinraad van gedachten gewisseld.

Op 4 maart werd de TK en de EK geïnformeerd over de Nederlandse inzet in de consultatiesessies over het SGP. In maart werden beslisnota's bij Kamerbrieven over Europese en internationale onderhandelingen nog niet openbaar gemaakt. Beslisnota's die aan die brief voorafgegaan zijn worden nu alsnog openbaar gemaakt.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Doc. nr.	Datum	Naam document
1	31-1-2022	Nota-min- Overleg Stabiliteits- en Groeipact (SG)
2	21-2-2022	Min-nota- Adviesnotitie BWO Economisch narratief en Stabiliteits- en Groeipact (SGP)
3	22-2-2022	Nota-min- 0. Oplegnotitie agendapunt Stabiliteits- en Groeipact (SGP)
4	23-2-2022	1. Hymn sheet Nederlandse inzet SGP
5	24-2-2022	2. Tabel hervormingsopties en ambtelijke weging
6	25-2-2022	Bijlage 1. Factsheet overzicht schuldhoudbaarheidsrisico's EU landen
7	26-2-2022	Bijlage 2. Schuldafbouwpaden enkele EU lidstaten
8	26-2-2022	Bijlage 3. Factsheet stemprocedures en krachtenveld EU lidstaten
9	26-2-2022	Bijlage 4. Factsheet hervorming SGP 2011 en 2013
10	27-9-2022	Nota-min- SGP inzet: RRF-governance model, schuldafbouw en toezicht
11	17-11-2022	Min-nota- Advies REA 22 november 2022
12	18-11-2022	Opleg notitie REA SGP herziening
13	19-11-2022	Bijlage 2. REA SGP Herziening Bijlage 2 Hymn sheet SGP.docx
14	20-11-2022	Bijlage 3 REA SGP Herziening Bijlage 3 Factsheet schuldniveaus en schuldhoudbaarheidsrisico's EU landen



HEDEN – I.V.M. VOORBESPREKING MA 31/1
TER BESPREKING

Aan
de minister

Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen

Persoonsgegevens

nota

Overleg Stabiliteits- en Groeipact (SG)

Datum

31 januari 2022

Notanummer

2022-000033621

Bijlagen

1. Slides SGP
2. Factsheet SGP
3. Kamerbrief 2021
4. Kamerbrief 2020

Aanleiding

- De consultatiesessies over de toekomst van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zijn op 19 oktober jl. van start gegaan en zullen in (voorportalen van) de Ecofinraad en Eurogroep tot juli duren.
- Deze bespreking vormt de eerste stap om nadere invulling te geven aan de Nederlandse inzet tijdens de consultatiesessies. Het coalitieakkoord vormt hiervoor de basis.
- Als achtergrond vindt u bijgevoegd een presentatie en factsheet over de werking van het SGP.
- Deze notitie geeft de achtergrond, huidige context en de belangrijkste discussies t.a.v. het SGP weer. Een vervolgoverleg is waarschijnlijk nodig om alle onderwerpen te kunnen bespreken.

Ter bespreking

- We bespreken graag met u:
 - 1) Het proces en de tijdslijn voor de consultaties over het SGP.
 - 2) Het voorgestelde proces om tot een kabinetsinzet inzake het SGP te komen en daarover het parlement te informeren middels een brief voor 4 maart.
 - 3) De belangrijkste thema's in de consultaties over het SGP, welke aanpassingen aan het SGP daarbij mogelijk aangedragen zullen worden en hoe dat zich verhoudt tot de inzet van het coalitieakkoord.
- Voor het uitwerken van een Nederlandse inzet t.a.v. het SGP zijn t.z.t. ook de volgende vragen relevant:
 - 4) Of u open staat voor het verbreden van de SGP-discussie door deze te koppelen aan afspraken die bijvoorbeeld de marktdruk op overheden kunnen vergroten.
 - 5) Of we bij de inzet voor de toekomst van het SGP rekening houden met het beoogde Nederlandse begrotingsbeleid.

1) Proces Brussel

- De Europese Commissie heeft in februari 2020 een evaluatie van het SGP en de Macro-Economische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) gepubliceerd (gezamenlijk: het *economic governance framework*). Hierop zouden brede consultaties volgen, op basis waarvan de Commissie eventueel een voorstel zou doen voor een aanpassing van de regels. Als gevolg van de coronacrisis werd dit proces uitgesteld.

- Op 19 oktober jl. zijn de consultaties alsnog van start gegaan. Deze zijn geagendeerd in Raadsverband en in de Eurogroep, op zowel (hoog)ambtelijk als politiek niveau, en zullen tot juli 2022 duren. Daarbij is het streven om consensus te vinden over de toekomst van het SGP.
- De informele Ecofinraad van februari en de informele Top in maart staan in het teken van het economische groei- en investeringsmodel van de EU. Conclusies daaruit geven mogelijk nadere politieke richting aan de discussies over het SGP, bijvoorbeeld ten aanzien van het belang van publieke investeringen en de rol die de begrotingsregels kunnen hebben bij het bevorderen daarvan.
- Eind februari wordt er een mededeling van de Commissie verwacht waarin richting wordt gegeven over de begrotingsadviezen voor 2023 en mogelijk ook uitgangspunten op hoofdlijnen gedeeld zullen worden voor een hervorming van het SGP, als nadere bijdrage aan de consultaties. Naar verwachting bevat dit nog geen voorstellen voor concrete aanpassingen, aangezien er zowel binnen de Commissie als tussen lidstaten nog onvoldoende consensus is over de weg voorwaarts. In de Ecofinraad van 15 maart vindt de eerstvolgende gedachtewisseling plaats over het SGP.
- Op de Eurogroep en Ecofinraad van 11 en 12 juli worden naar verwachting conclusies getrokken uit de consultatiesessies. Op basis hiervan zal de Commissie daarna eventuele (wetgevings)voorstellen voor aanpassing van het SGP doen.
- Zie annex 1 voor een overzicht van de belangrijkste data in het komende halfjaar.

2) Voorstel formuleren kabinetsinzet en informeren Tweede Kamer

- Ter voorbereiding op de Ecofinraad van 15 maart stellen wij voor de Nederlandse inzet t.a.v. het SGP op basis van het coalitieakkoord nader in te vullen en de Tweede Kamer hierover te informeren.
- Op 4 maart zal de Geannoteerde Agenda van de Ecofinraad van 15 maart naar de Kamer verstuurd worden. Het Commissiedebat vindt op 10 maart plaats.
- Om deze reden stellen wij voor om de Kamer voor 4 maart te informeren over de kabinetsinzet t.a.v. het SGP middels een brief. Ter voorbereiding hiervan kan medio februari een BWO worden ingepland.
- In deze brief kan ook worden ingegaan op de mededeling van de Commissie van eind februari. Daarnaast wordt er op 17 februari een voorlichting van de Raad van State over het SGP verwacht, naar aanleiding van een CDA motie van 12 oktober jl.¹ De Kamerbrief kan tevens een kabinetsreactie van deze voorlichting bevatten.
- De Tweede Kamer heeft veel behoefte aan inzicht in de Nederlandse inbreng in de gedachtewisselingen over de toekomst van het SGP. Uw voorganger heeft daarom in december 2020 een brede bespiegeling op het SGP en december 2021 de Nederlandse inbreng in de gedachtewisselingen met de Kamer gedeeld. Deze brieven vindt u als bijlagen bij deze notitie.
- Het is aannemelijk dat u reeds tijdens het Commissiedebat van 24 februari, over de Eurogroep en informele Ecofinraad van 25-26 februari, veel vragen krijgt over de Nederlandse inzet t.a.v. de toekomst van het SGP. U kunt de Kamer dan laten weten op korte termijn met een brief te komen.

3) SGP discussies

¹ [Nota over de toestand van 's Rijks Financiën | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Achtergrond

- Een sterke Economische en Monetaire Unie (EMU) vergt gezonde en veerkrachtige nationale economieën, met houdbare overheidsfinanciën. Het begrip houdbare overheidsfinanciën houdt in: een land is zelf in staat zijn begroting en schuld te financieren (dit wordt lastiger wanneer rentes oplopen). Dit is een vereiste om duurzame groei te realiseren, om de financiële stabiliteit te waarborgen en negatieve spillover-effecten tussen lidstaten te voorkomen. Zwakke overheidsfinanciën in een euroland kunnen namelijk worden vertaald in hogere rentes voor andere eurolanden, doordat markten minder vertrouwen krijgen in de euro. Nog verdergaande negatieve spillovers ontstaan wanneer er een beroep wordt gedaan op steun van andere lidstaten (al dan niet via de Europese Unie). Het waarborgen van stabiliteit is tevens essentieel vanwege de sterke verwevenheid van Europese economieën. De financiële crisis in 2008 en de eurocrisis in 2012 hebben de grote negatieve effecten van dergelijke spillovers laten zien. Het is daarnaast noodzakelijk dat lidstaten voldoende buffers (lage schuld niveaus) hebben in goede tijden zodat ze in staat zijn om hun economie te stimuleren in tijden van crisis.
- Om gezonde overheidsfinanciën te bevorderen zijn de Europese begrotingsregels overeengekomen, die zijn vastgelegd in het SGP. De juridische basis van het SGP bestaat uit verdragsbepalingen², verschillende verordeningen³ en een richtlijn. Aanvullend hebben de lidstaten het *fiscal compact* ondertekend: een intergouvernementeel Verdrag waarin strengere vereisten voor eurolanden zijn vastgelegd.⁴
- Met het Verdrag van Maastricht in 1992 zijn de bekendste normen van het SGP overeengekomen: de 60% schuldnorm en de 3% tekortnorm (de vereisten van de correctieve arm). In de jaren erna zijn de regels uitgebreider en complexer geworden, om tegemoet te komen aan de wens voor meer flexibiliteit in de regels om rekening te houden met economische omstandigheden. Hiervoor zijn onder andere de vereisten van de preventieve arm toegevoegd.
- De laatste hervorming van het SGP vond plaats in 2011 en 2013. Deze aanpassingen kwamen met name tot stand door de urgentie toentertijd (door de eurocrisis) en een pakket-benadering waarbij dossiers tegen elkaar uitgeruild konden worden (waaronder aanscherpingen zoals het schuldaufbouw criterium en strengere regels voor eurolanden als voorwaarde voor de oprichting van het Europees Stabiliteitsmechanisme (het ESM)).
- Er zijn grofweg vier *governance*-modellen mogelijk in de EU. Idealiter gaat het overhevelen en delen van risico's naar Europees niveau gelijk op met sturing op beleid. Omgekeerd past bij beleidsvrijheid op nationaal niveau ook meer eigen verantwoordelijkheid. Voor de muntunie geldt dat er sprake is van risicodeling, maar ook dat de Europese begrotingsregels

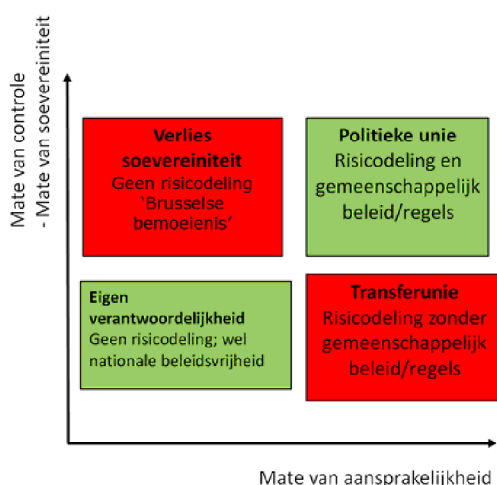
² Artikel 126 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie stelt dat de lidstaten buitensporige overheidstekorten vermijden. Artikel 121 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie stelt dat de lidstaten hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang beschouwen en dit beleid in de Raad coördineren.

³ Onder andere Verordening 1467/97 en 1466/97. Vo. 1467/97 van de Raad bevat de nadere uitwerking van de beoordeling van buitensporige tekorten en de stappen die de Raad kan nemen als daar sprake van is. Vo. 1466/97 werkt de coördinatie van het economisch beleid verder uit en versterkt het toezicht op begrotingssituaties.

⁴ Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.

- ineffectief zijn gebleken.

Wat is er mis met het SGP?



- Het SGP heeft als doel lidstaten te stimuleren om verantwoord begrotingsbeleid te voeren, maar de overheidsfinanciën van een aantal lidstaten lopen al langdurig uit de pas en regels worden beperkt nageleefd. Lidstaten zoeken de grenzen van de regels op, daartoe in staat gesteld door de hoge mate van flexibiliteit en de discretionaire ruimte die het SGP biedt. Het gevolg hiervan is dat overheidsschulden in veel lidstaten fors zijn toegenomen en begrotingstekorten ook in economisch goede tijden onvoldoende zijn verbeterd.
- Daarnaast zijn er veel inhoudelijke kanttekeningen te plaatsen bij de veelal generieke regels. De begrotingsregels komen mede voort uit bestuurlijke en politieke overwegingen, terwijl een economische onderbouwing van bijvoorbeeld de 60%-regel ontbreekt (zie o.a. *i. schuldhoudbaarheid*).
- Het gevoel van nationaal 'eigenaarschap' is beperkt. Stapelingen van regels en microsturing hebben het draagvlak en naleving van de regels verder ondermijnd. De noodzaak voor het versimpelen van de regels wordt dan ook breed gedeeld onder lidstaten.
- Ook worden de regels die op papier zouden moeten zorgen voor voldoende schuldafbouw in beperkte mate gehandhaafd. De analyse van de naleving enerzijds en de besluitvorming over de consequenties anderzijds zijn niet gescheiden, maar liggen beiden grotendeels bij de Commissie. De Raad heeft de implementatie van de regels door de Commissie en het gebruik van flexibiliteit in de afgelopen jaren ook gesteund. Doordat de regels complex zijn en veel ruimte bieden voor flexibiliteit en beoordeling, ontstaat er politieke druk om ze soepel toe te passen. Sancties voor lidstaten zijn mogelijk, maar nooit uitgevoerd.
- Een verhoging van de effectiviteit van het SGP, specifiek ten aanzien van voldoende schuldafbouw in landen met hoge schulden en hoge risico's voor de schuldhoudbaarheid, is wenselijk. Hierbij geldt dat de effectiviteit niet alleen afhangt van de regels zelf maar ook van de handhaving

daarvan. Een betere handhaving vereist aanpassing van de regels, aangezien de regels naast de begrotingsdoelstellingen, ook vastleggen hoe deze behaald dienen te worden en welke stappen Commissie en Raad kunnen nemen in de handhaving. Het vraagstuk van de handhaving blijft desalniettemin een lastige. Tot op heden is een combinatie van reputatieschade en marktdruk nog de meest effectieve 'stok achter de deur' gebleken te zijn.

Krachtenveld



- Het coalitieakkoord stelt dat het kabinet de SGP-modernisering constructief benadert, wanneer deze is gericht op de houdbaarheid van de schulden en opwaartse economische convergentie. Effectieve handhaving is hierbij een vereiste.

Thema's consultaties in Eurogroep en Raad

- Tijdens de consultatiesessies zijn meerdere thematische discussies geagendeerd. De belangrijkste worden hieronder toegelicht (1 t/m 4).
- Een overzicht van enkele mogelijke aanpassingen aan het SGP die in de consultaties mogelijk voorgesteld zullen worden is tevens gegeven in annex 3.

i. Schuldhoudbaarheid

- Het SGP heeft als doel schuldhoudbaarheid te waarborgen. Een deel van de lidstaten heeft schuld niveaus van ver boven de norm van 60%, alhoewel dit niet altijd betekent dat de financiële houdbaarheid van de schuld in gevaar is. Uiteindelijk bestaat de grootste zorg om schuldhoudbaarheid het meest over grotere landen met hoge schuld, zoals Italië.

- Er bestaat geen consensus over de vraag of de huidige 60% schuldnorm het juiste niveau is om de schuldhoudbaarheid van lidstaten te waarborgen. In de afgelopen jaren zijn rentes wereldwijd gedaald. Dit is een langjarige trend die landen meer begrotingsruimte biedt. Omdat centrale banken tegen de grenzen van monetair beleid aanliepen (rentes kunnen niet ver onder nul dalen) werd begrotingsbeleid in toenemende mate gebruikt tijdens slechte economische tijden, bijvoorbeeld in de coronacrisis. Als gevolg hiervan is de vraag opgekomen of de schuldnormen niet hoger kunnen liggen zonder dat dit een probleem voor de houdbaarheid vormt (bijvoorbeeld van 90%). De huidige schuldnorm maakt geen onderscheid tussen een schuld van 65% of 165%, wat het draagvlak en de geloofwaardigheid van de regel niet ten goede komt. Daarnaast is de effectiviteit van de norm niet aangetoond (bewegen lidstaten hier naartoe omdat de regel bestaat?).
- Daar tegenover bestaat het risico dat met het ophogen van de norm lidstaten ook de grenzen van de regels opzoeken, maar dan op een hoger schuldniveau dan voorheen. Een structureel hoge staatsschuld maakt lidstaten – en daarmee de gehele EU en eurozone – kwetsbaar als rentes in de toekomst stijgen of bij toekomstige crises (zoals eerder bij de crises van 2008 en 2012 en recent de COVID-19-crisis). Het aanpassen van deze norm vereist unanimititeit voor een wijziging van een protocol bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. [redacted]
[redacted] Internationale en diplomatieke belangen [redacted] De Commissie heeft daarnaast aangegeven wijzigingen in de regels niet in het Verdrag te zoeken maar in de onderliggende regelgeving.
- Aangezien een deel van de lidstaten schuldnormen van ver boven de 60% heeft, is met name het tempo van schuldafbouw voornamelijk van belang. Door de toegenomen schulden n.a.v. de coronacrisis zijn de verschillende schuldnormen tussen lidstaten groter geworden. Enerzijds is daarmee de noodzaak voor schuldafbouw, vooral in lidstaten met zeer hoge schulden, groter geworden. Anderzijds moet ervoor worden gezorgd dat bezuinigingen of lastenverzwaringen het economisch herstel na de crisis en publieke investeringen niet belemmeren. Immers, als bezuinigingen leiden tot een krimpende economie, dan is het effect op de schuldquote (schuld/bbp) mogelijk averechts. Dit dilemma is een van de belangrijkste thema's in de gesprekken over het SGP.
- De huidige schuldafbouwcriteria (het "1/20^e criterium") stelt dat indien een lidstaat een schuld van meer dan 60% bbp heeft en deze niet afbouwt met jaarlijks gemiddeld 1/20^e deel van de overschrijding, er sprake kan zijn van een buitensporig tekort. In de praktijk is er echter nog nooit een buitensporig tekort vastgesteld op basis van het 1/20^e criterium, omdat de Commissie (en de Raad⁵ het voorstel van de Commissie volgend) naleving met de vereisten uit de preventieve arm als voldoende garantie beschouwden voor een daling van de schuld. In de praktijk zijn de vereisten met de preventieve arm dus relevanter. Dit leidt voor lidstaten met hoge schulden echter tot onvoldoende schuldafbouw.
- Dit gegeven biedt mogelijk ruimte om te kijken naar het versoepelen van het 1/20^e-criterium en het aanpassen van de handhaving ervan. Als de regels voor de schuldafbouw die in de plaats komen van het 1/20^e-criterium leiden tot een sterkere schuldafbouw dan nu via de preventieve

⁵ De Raad kan enkel met reverse QMV het oordeel van de Commissie op het SGP 'overrulen'. Deze governance vorm is na de eurozonecrisis bedacht om de Commissie een sterkere rol te geven. De facto is de drempel voor de Raad erg hoog geworden om het oordeel van de Commissie te verwerpen.

arm het geval is, leidt dat tot een verbetering van de effectiviteit van de regels ten aanzien van de schuldhoudbaarheid. Het aanpassen van de 1/20^e regel vereist unanimiteit. Belangrijke overweging bij aanpassing ervan is dat het op papier leidt tot versoepeling van de regels, hoewel dat in de praktijk niet het geval hoeft te zijn. De moeilijke design vragen hierbij is hoe de handhaving te verbeteren aangezien

- Vanwege de zeer uiteenlopende schuld niveaus van lidstaten hebben meerdere instellingen, waaronder de *European Fiscal Board* (EFB), gepleit voor het differentiëren van regels (d.w.z. lidstaten met hoge schulden mogen hun schuld langzamer afbouwen dan lidstaten met lage schulden). Dit kan de haalbaarheid van het schuldafbouw criterium vergroten maar kan discussie opleveren over de vormgeving van een dergelijke regel (welke landen mogen hoe snel afbouwen?) en maakt de handhaving ervan complexer. Ook is de uitwerking van de regel niet optimaal: snellere afbouw is juist gewenst bij landen met een hoger schuld niveau. De huidige schuldregel verlangt dat landen met een hogere schuld juist sneller hun schuld afbouwen dan landen met een lagere schuld (maar boven de 60%).
- Binnen de Commissiediensten wordt een idee uitgewerkt waarin landen zelf een schuldafbouwpad formuleren in een nationaal plan dat Commissie en Raad goedkeuren. Daarbij dienen landen zelf een plan in voor de afbouw van hun schuldquote en geven zij aan welke investeringen en hervormingen zij voornemens zijn. Als dat plan niet goed uitgevoerd wordt kunnen stappen volgens zoals een buitensporigtekortprocedure. Het belang van investeringen en hervormingen krijgt in deze structuur een plek. De regels richten zich hierbij bovendien primair op landen met hoge schulden en minder op landen die een geen of een beperkte opgave hebben in het terugdringen van hun overheidsschuld.
- Het concept van landspecifieke aanpassingspaden zijn daarmee inhoudelijk sterk, maar belangrijke vragen bij deze manier van werken zijn 1) Aan welke eisen de plannen zullen moeten voldoen (en hoe ambitieus is de schuldafbouw die tot stand moet komen?), 2) Wat de consequenties zijn van het niet uitvoeren van deze plannen, 3) Hoe te komen tot "*comparability of treatment*"?
- Daarnaast kijken de Commissiediensten naar het incorporeren van schuldhoudbaarheidsanalyses (*debt sustainability analysis*, DSA) in het SGP. Indien er uit zo'n analyse volgt dat een lidstaat hogere risico's t.a.v. de schuldhoudbaarheid heeft, zou het schuldafbouwpad in het nationale plan strenger moeten. Hiermee wordt het reduceren van de risico's t.a.v. schuldhoudbaarheid centraler gesteld en de bewustwording ervan groter. Een nadeel kan zijn dat een dergelijke analyse van veel economische indicatoren afhankelijk is en daarmee niet transparant (en kwetsbaar voor politieke druk).
- Ook kan er worden gedacht aan het uitzonderingen in de regels voor landen met lage schulden (bijvoorbeeld: de vereisten uit de preventieve arm gelden niet voor landen met een schuld kleiner dan 60%) of aan kwalitatieve richtlijnen in plaats van kwantitatieve doelstellingen voor lage schuldlanden. Gedetailleerde regels zijn in mindere mate relevant voor lidstaten waarin de schuldhoudbaarheidsrisico's laag zijn en komen het draagvlak niet ten goede. Een andere optie is het volledig afschaffen van de preventieve arm, waarmee de focus van de regels enkel komt te liggen op excessieve schulden en begrotingstekorten.

ii) Handhaving

- Het SGP wordt beperkt nageleefd. Betere handhaving zou in eerste instantie kunnen worden bereikt door een verbetering van de regels zelf. Het versimpelen van de regels kan bijdragen aan transparante, consistente en voorspelbare regels en daarmee aan de handhaafbaarheid van de regels. Voorbeelden hiervan zijn het inperken van de verschillende flexibiliteitsclausules in de preventieve arm en het aanhouden van één doelstelling in de preventieve arm (in plaats van de huidige MTO en uitgavenregel). Een zekere mate van flexibiliteit in de regels moet echter behouden blijven om voldoende rekening te kunnen houden met verschillende economische omstandigheden (anticyclisch beleid). Betere regels zijn geen garantie voor betere naleving in de toekomst: de effectiviteit van de regels valt en staat met de bereidheid van lidstaten om deze na te leven. In het verleden zijn regels ook complexer geworden (additionele vormen van flexibiliteit) omdat landen niet bereid waren aan de op dat moment geldende regels te voldoen.
- Een betere handhaving zou daarnaast kunnen worden bereikt door het scheiden van de verschillende taken die de Commissie momenteel heeft: het vaststellen van niet-naleving en de besluitvorming over eventuele consequenties daarvan. Het vaststellen of regels zijn overtreden kan worden belegd bij een onafhankelijke instelling (zoals de *European Fiscal Board* of het Hof van Justitie van de Europese Unie). Dit vergt unanimiteit. Het blijft daarbij een moeilijke vraag of regels daadwerkelijk goed gehandhaafd worden.
- De Commissiediensten van Ecfm werken aan een idee om de RRF-*governance* (lidstaten dienen nationale plannen in bij de CIE) toe te passen op het SGP (zie ook boven). Commissie en Raad toetsen het plan en bij afwijking ervan volgen stappen zoals een buitensporigtekortprocedure. Dit zou het 'eigenaarschap' kunnen vergroten en de handhaving kunnen vergemakkelijken omdat landen aangesproken worden op het naleven van hun eigen voorgestelde plan. Een risico voor deze aanpak is dat het lidstaten en de Commissie bilateraal worden overeengekomen en afspraken t.a.v. schuldafbouw op een niet-transparante wijze tot stand komen. Daarnaast is de RRF-*governance* nog zeer jong en nog niet getoetst in lastige omstandigheden (er is pas één betaalverzoek uitgevoerd) en is de vraag of deze *governance* werkt zonder de 'wortel' van de RRF miljarden.

iii) Anticyclisch beleid

- De preventieve arm moet anticyclisch begrotingsbeleid bewerkstelligen in lidstaten en heeft twee vereisten: een doelstelling ten aanzien van het structureel saldo (de MTO) en een uitgavenregel.
- Doel van de preventieve arm is dat lidstaten voldoende afstand houden tot de tekortnorm van 3%, zodat bij een economische neergang het begrotingsbeleid de economie kan ondersteunen en het tekort ruimte heeft om te verslechteren, zonder dat de tekortnorm wordt overschreden.
- Deze berekening van het structureel saldo (en daarbij de stand van de economische conjunctuur middels de *output gap*) is ingewikkeld en wordt geregeld ter discussie gesteld.
- De uitgavenregel⁶ kent minder nadelen heeft een aantal voordelen ten opzichte van het structureel saldo. Hoewel het structureel saldo in theorie voor goede doelstellingen zorgt, is dit saldo lastig te berekenen en kampt

⁶ De uitgavenregel schrijft voor dat overheidsuitgaven (exclusief rente en werkloosheidsuitkeringen) niet harder mogen groeien dan de verwachte inkomsten op lange termijn (die worden geraamd op basis van de trendmatige groei en inflatie).

het mede daarom met veel herzieningen. De uitgavenregel daarentegen zorgt in de praktijk voor stabielere doelstellingen die in sterkere mate anticyclisch zijn. Daarnaast is uitgavengroei een relatief transparante doelstelling voor lidstaten doordat uitgaven waarnaar waaraan en controleerbaar zijn. Om deze redenen heeft Nederland zich in het verleden positief uitgelaten over de uitgavenregel.

- | |
|---|
| Internationale en diplomatieke belangen |
|---|

In het *fiscal compact*, het intergouvernementele akkoord dat op wens van Duitsland is gesloten in 2013 als onderdeel van het SGP voor de eurozonelanden, is bovendien de MTO in alle (grond)wetten van eurozone lidstaten opgenomen. In Nederland in de wet HOF (wet Houdbare OverheidsFinanciën).
- O.a. de *European Fiscal Board* heeft voorgesteld alleen een schuldnorm in combinatie met een uitgavenregel te hanteren (met afschaffing van het schuldaufbouw criterium en de MTO). Dit zou een grote versimpeling van het SGP betekenen, waarbij de maximale uitgavengroei o.a. kan worden vastgesteld op basis van de gewenste mate van schuldaufbouw.

iv) Investerings

- De noodzaak voor publieke investeringen om grote uitdagingen in de komende jaren te adresseren wordt door alle lidstaten erkend. De belangrijkste vraag is hoe. Een paar richtingen zijn hiervoor denkbaar.
- Ten eerste kan er worden gekeken naar het flexibeler maken van het SGP om ruimte te bieden voor investeringen. Dit kan ten eerste door doelstellingen soepeler te maken (tempo van schuldaufbouw vertragen). Een tweede optie is het uitzonderen van (groene) investeringen binnen de regels (*green golden rule*). Dit kan een prikkel vormen voor lidstaten om hun investeringen op peil te houden.
- Het is echter onduidelijk of lidstaten investeringen zullen prioriteren in hun begroting wanneer het SGP wordt aangepast; de huidige grote verschillen in investeringen tussen landen zijn een gevolg van nationale beleidskeuzes (consumptie vs. investeringen), de kracht van instituties die investeringen plannen en implementeren (absorptiecapaciteit) en druk van financiële markten die landen tot bezuinigingen kunnen dwingen (leidt vaak tot snijden investeringen i.v.m. korte termijn focus, en met schade voor de lange termijn).
- Ook zorgt een dergelijke aanpassing voor een classificatieprobleem. In het geval van het uitzonderen van groene investeringen ondervangt de EU taxonomie dit probleem grotendeels (hoewel er discussie bestaat over de classificatie van gasinvesteringen). Enkele lidstaten hebben de discussie over de classificatie al aangegrepen om ook andere prioriteiten (defensie- of onderwijsuitgaven) anders te gaan behandelen.
- Daarnaast maakt het de regels complexer en zorgt het voor hogere tekorten en schulden, waardoor gekeken moet worden hoe de negatieve gevolgen voor de schuldhoudbaarheid daarvan geadresseerd kunnen worden.
- Naast het SGP kan er worden gekeken naar de financiering van investeringen op EU niveau, via het Meerjarig Financieel Kader of een Europees fonds (bijvoorbeeld ten behoeve van klimaat).
- Omdat de beschikbare middelen niet altijd de belangrijkste belemmerende factor zijn (absorptiecapaciteit is in sommige lidstaten laag), kan er ook worden gekeken naar het verbeteren van structurele belemmeringen middels hervormingen van het investeringsklimaat (en de *peer pressure* hierop via de landspecifieke aanbevelingen in het Semester en de MEOP).

Dit is des te relevanter vanwege de noodzaak voor groene private investeringen die het leeuwendeel van de totale groene investeringen zullen moeten vormen (Duitsland wijst sterk op dit punt). Tot slot kan er verbetering worden aangebracht in de samenstelling van begrotingen (en het prioriteren van publieke investeringen) via o.a. *spending reviews*.

4. Marktwerking en uitruilen buiten het SGP

- Het is denkbaar dat een hervorming van het SGP wordt uitgeruild tegen aanpassingen op andere dossiers, zoals ook in 2011 het geval was.
- Daarbij kan worden gedacht aan aanpassingen die de marktwerking (de prikkel die lidstaten ervaren van financiële markten om verstandig begrotingsbeleid te voeren) bij hoge schulden te versterken, zodat er minder druk op het SGP ligt. Als markten goed werken vragen beleggers meer rentecompensatie aan landen waarvan schuldhoudbaarheid in het geding is. Dit vertaalt zich in hogere rentelasten op de overheidsschuld en geeft een prikkel om verstandig begrotingsbeleid te voeren. Dit kanaal is een dominant kanaal buiten de eurozone in landen die hun eigen munt hebben. De mate waarin beleggers risico's adequaat vertalen in rentes hangt af van in hoeverre zij ook aan de lat staan als het fout gaat als schuld onhoudbaar is. Marktwerking zorgt er dus voor, naast de begrotingsregels, dat lidstaten begrotingsdiscipline bewaren.
- Een additioneel voordeel hiervan is dat dit risico's legt waar ze horen te liggen, namelijk bij de (private) investeerders in staatsobligaties, zoals banken en pensioenfondsen, in plaats van mij de Europese belastingbetaler via het noodfonds ESM. Dit is logisch, aangezien deze beleggers in staatsobligaties ook de bijbehorende rentebetaling ontvangen indien het goed gaat en landen niet in betalingsproblemen geraken.
- Voorbeelden hiervan zijn het beter meewegen van de risico's van staatsobligaties op bankbalansen (dit wordt op dit moment onvoldoende meegewogen, waardoor banken worden geprikkeld om (risicovolle) staatsobligaties aan te houden en de afhankelijkheid tussen banken en overheden wordt vergroot) of het verder beperken van toegang tot het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) voor lidstaten met problematische schulden (geeft een signaal naar markten dat deze lidstaten niet zonder meer kunnen rekenen op steun).⁷
- De haalbaarheid van deze opties is onduidelijk. Zo ligt de discussie over het meewegen van staatsobligatie op balansen i.h.k.v. de bankenunie gevoelig bij andere lidstaten en diplomatiek met het ESM Verdrag net gewijzigd.

Internationale en diplomatieke belangen

5. Naleving SGP

- De raming van het Centraal Plan Bureau (CPB) voor de overheidsschuld in 2025 (56,1% bbp) valt onder de Europese schuldnorm van 60% bbp. Het tekort komt volgens het CPB uit op -2,7 % bbp in 2025. Dit valt binnen de Europese tekortnorm van 3% bbp.

⁷ In het nieuwe ESM verdrag waarover de afgelopen jaren onderhandeld is en dat momenteel enkel nog door Italië in het parlement moet worden behandeld is reeds explicieter de toegang tot het ESM beperkt voor landen met een onhoudbare schuld.

- Op basis van deze verwachtingen zal Nederland in 2025 en in de tussenliggende jaren aan de vereisten van de correctieve arm voldoen.
- Het structureel begrotingssaldo komt volgens het CPB uit op -3,1% bbp in 2025. Hiermee voldoet Nederland niet aan haar huidige middellangetermijndoelstelling (MTO) van een structureel begrotingssaldo van minimaal -0,5%. Het coalitieakkoord ging uit van een structureel saldo van -1,75% in 2025. Ook hiermee voldoet Nederland niet aan haar MTO. Het is nog onduidelijk hoe de Commissie hier tegenaan kijkt.

Februari	
17	Raad van State SGP voorlichting naar Tweede Kamer
25, 26	Eurogroep <ul style="list-style-type: none"> • Eurozone aspecten van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden Informele Ecofinraad <ul style="list-style-type: none"> • Europa klaarstomen voor 2030; belastingen, begrotingsbeleid, steun voor sectoren, investeringen, nieuwe technologieën en groene transitie
Eind	Commissie mededeling: begrotingsbeleid 2023 en eerste lessen SGP consultaties

Maart	
4	Geannoteerde Agenda Eurogroep/Ecofinraad naar Tweede Kamer
10	Commissiedebat Eurogroep/Ecofinraad
10, 11	Informeel Top regeringsleiders: Europees groei- en investeringsmodel <ul style="list-style-type: none"> • Macro-economisch beleid: economisch herstel na COVID en investeringsbehoefte groen/digitaal en defensie.
14, 15	Eurogroep <ul style="list-style-type: none"> • Begrotingsbeleid 2023 Ecofinraad <ul style="list-style-type: none"> • (<i>mogelijk</i>) Raadsconclusies over het Europese financieel-economische systeem • Gedachtewisseling over de samenvatting van de publieke consultaties <i>economic governance review</i>

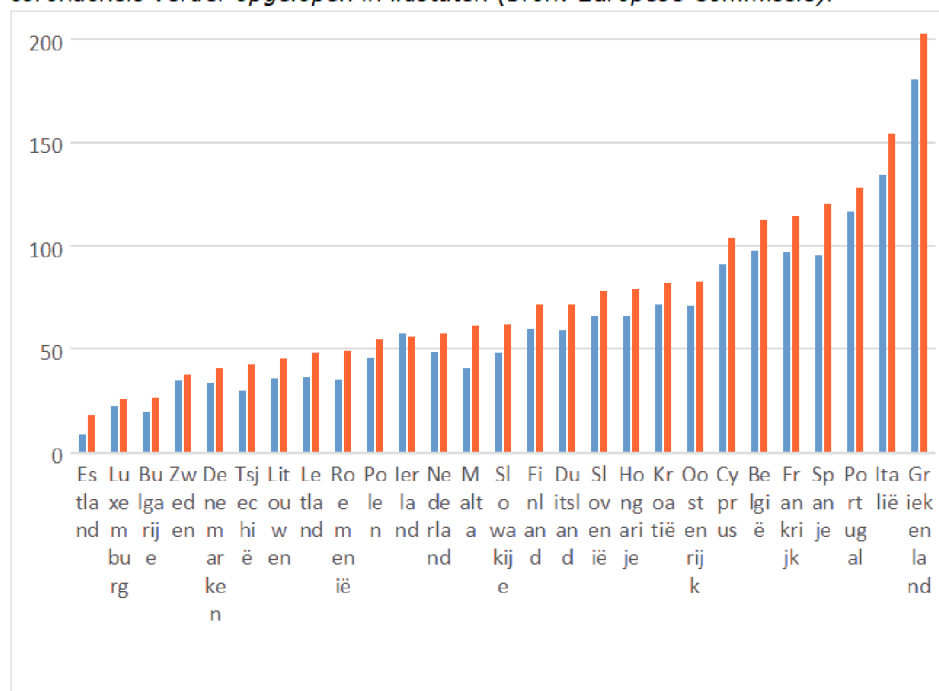
Mei	
11	Voorjaarsraming Commissie
23,24	Eurogroep <ul style="list-style-type: none"> • macro-economische en begrotingsvooruitzichten • (<i>mogelijk</i>) euro area aspecten <i>economic governance review</i> Ecofinraad
25	Lentepakket Commissie (beoordeling stabiliteitsprogramma's, voorstellen landspecifieke aanbevelingen, stappen in SGP-implementatie etc)

Juni	
16,17	Eurogroep <ul style="list-style-type: none"> • (<i>mogelijk</i>) euro area aspecten <i>economic governance review</i> Ecofinraad <ul style="list-style-type: none"> • Landspecifieke aanbevelingen 2023 • (<i>mogelijk</i>) stappen in SGP-implementatie

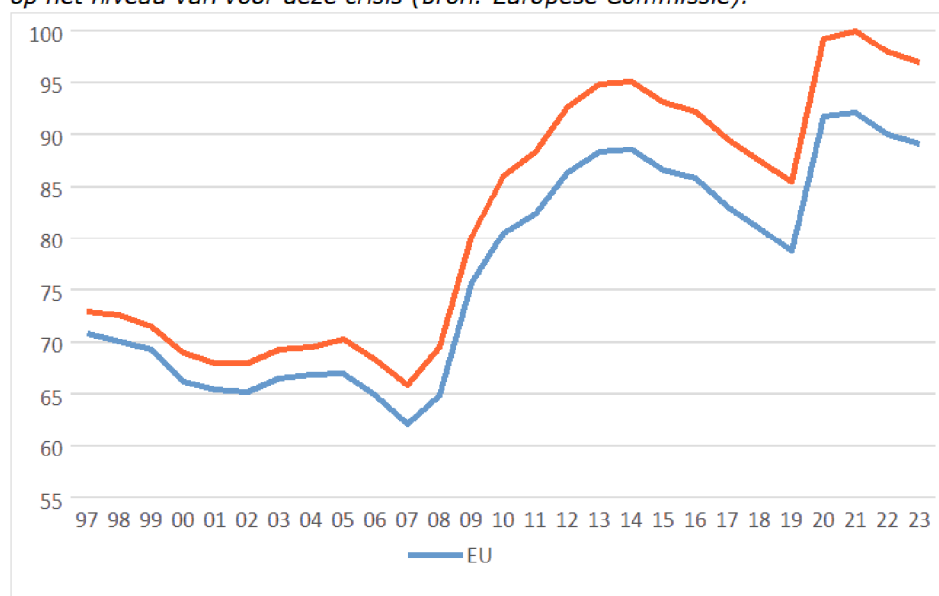
Juli	
11-12	Eurogroep <ul style="list-style-type: none"> • Afronding discussies over de eurozone aspecten van het <i>economic governance review</i> Ecofinraad <ul style="list-style-type: none"> • <i>waarschijnlijk</i> Raadsconclusies over de <i>economic governance review</i>
...	Eventuele (wetgevings)voorstellen door de Commissie voor aanpassingen

Annex 2. Overheidsfinanciën in de EU

Grafiek 1. Publieke schulden in % bbp lopen sterk uiteen en zijn door de coronacrisis verder opgelopen in lidstaten (bron: Europese Commissie).



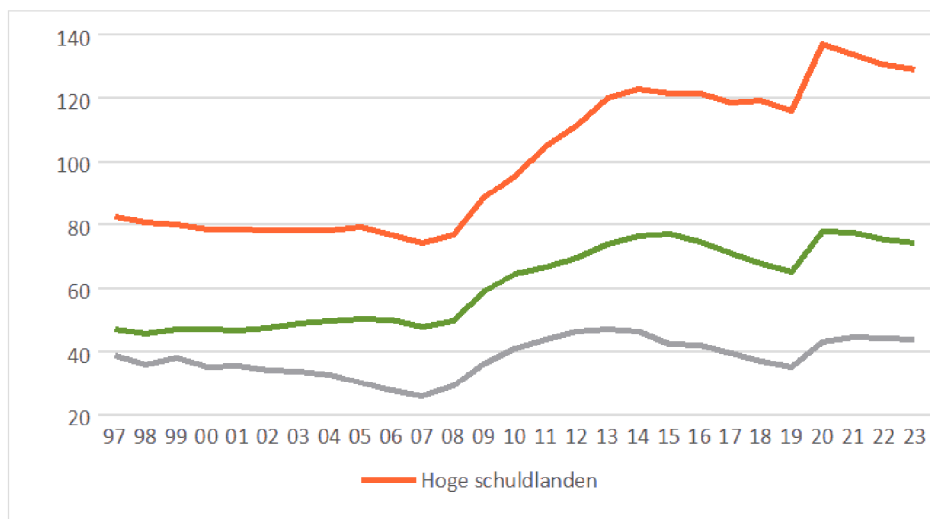
Grafiek 2. De totale publieke schuld in de EU en de eurozone in % bbp is sterk toegenomen na de financiële crisis in 2008 en is daarna niet meer teruggekomen op het niveau van voor deze crisis (bron: Europese Commissie).



Grafiek 3: De gemiddelde publieke schuld in % bbp van lidstaten met een hoge schuld (>100% bbp in 2021)⁸, met een middelhoge schuld (60%-100% bbp in

⁸ Griekenland, Cyprus, Italië, Frankrijk, België, Portugal en Spanje.

2021)⁹ en een lage schuld (<60% in 2021)¹⁰. Te zien is dat gemiddeld in hoge schuldlanden, de schuld sneller opliep tijdens de financiële crisis in 2008 en tijdens de coronacrisis in 2020 in vergelijking met de andere groepen lidstaten, en na de financiële crisis minder hard daalde (bron: Europese Commissie).



Annex 3. Overzicht enkele SGP aanpassingen (niet-uitputtend)

Mogelijke	Vereiste	Toelichting
-----------	----------	-------------

⁹ Duitsland, Kroatië, Hongarije, Oostenrijk, Slovenië en Finland.

¹⁰ Bulgarije, Denemarken, Tsjechië, Estland, Ierland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Roemenië, Slowakije en Zweden.

aanpassing	meerderheid	
Aanpassing van het schuldafbouw criterium (1/20e regel)	Unanimiteit	<ul style="list-style-type: none"> - De mate van schuldafbouw wordt de komende jaren van groot belang. - In de praktijk is niet het 1/20^e criterium maar de eisen van de preventieve arm leidend voor schuldafbouw. - Gedacht kan worden aan een versoepeling van het 1/20^e criterium, waarbij bezien moet worden hoe een strenger afbouwpad tot stand komt dan nu het geval is via de preventieve arm.
Het differentiëren van het schuldafbouw criterium	Unanimiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Vanwege de grote verschillen in schuld niveaus kan het differentiëren van het schuldafbouw criterium de haalbaarheid en het draagvlak vergroten. - Dit zorgt er wel voor dat landen met hoge schulden en hoge risico's t.a.v. schuldhoudbaarheid, hun schuld langzamer mogen afbouwen. - Het maakt de regels complexer.
Uitzonderingen voor lage schuldlanden t.a.v. de preventieve arm	Gekwalificeerde meerderheid	<ul style="list-style-type: none"> - Landen met een schuld lager dan 60% hoeven niet te voldoen aan de vereisten van de preventieve arm (wel aan de 3% tekortnorm). - Focus van de regels ligt dan meer op lidstaten waar de risico's t.a.v. schuldhoudbaarheid het grootst zijn. - Dit verkleint de regeldruk en kan het draagvlak vergroten.
Grotere rol uitgavenregel/ afschaffen structureel begrotingssaldo in de preventieve arm	Gekwalificeerde meerderheid	<ul style="list-style-type: none"> - De uitgavenregel is relatief stabiel en transparant ten opzichte van het structureel saldo, doordat uitgaven waarneembaar en controleerbaar zijn. - Om deze reden kan de uitgavenregel een grotere rol krijgen of kan het structureel saldo worden afgeschaft (grote versimpeling). <div style="border: 1px solid black; width: 100%; height: 100%; text-align: center; vertical-align: middle;">10.2a</div>
Schuldnorm in combinatie met uitgavenregel (EFB idee)	Unanimiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Dit is een grote versimpeling van het SGP: er is alleen een schuldnorm met een uitgavenregel (geen onderscheid tussen de preventieve- en correctieve arm) met één flexibiliteitsclausule in geval van een crisis. - De uitgavenregel bepaalt de mate van schuldafbouw en zorgt voor het bevorderen van anticyclisch beleid. - Afhankelijk van de vormgeving vormt dit wel of niet een versoepeling van de regels.
Uitzonderen van publieke	Gekwalificeerde meerderheid	<ul style="list-style-type: none"> - Een uitzondering zou te lage investeringen in lidstaten kunnen voorkomen. Het is echter onduidelijk of

investeringen (bijv. een <i>green golden rule</i>)		lidstaten investeringen zullen prioriteren in hun begroting wanneer het SGP wordt aangepast. <ul style="list-style-type: none"> - Discussies rondom classificatie kunnen gaan spelen. In geval van groene investeringen ondervangt de EU taxonomie dit grotendeels (maar discussie over gasinvesteringen). - Het maakt de regels complexer en er moet worden gekeken naar het adresseren van eventuele negatieve gevolgen voor de schuldhoudbaarheid.
Verbeteren handhaving	Unanimiteit/ gekwalificeerd e meerderheid	<ul style="list-style-type: none"> - RRF-governancemodel voor de begrotingsregels is een optie waardoor landen zelf plannen voor schuldafbouw moeten voorstellen. Idee is dat dit "ownership" verbetert en daarmee de naleving. - De beoordeling of regels worden nageleefd kan beter gescheiden worden van het nemen van eventuele vervolgstappen in de handhaving van het SGP (de Commissie doet nu beide). - Daarnaast kan het versimpelen van de regels zelf ook de handhaving ten goede komen. - Betere regels zijn echter geen garantie voor betere naleving.



**HEDEN
TER ADVISERING**
Aan
de minister

**Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen**

Persoonsgegevens

nota

Adviesnotitie BWO Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

Datum
21 februari 2022

Notanummer
2022-0000052961

Bijlagen
geen

Aanleiding

- Woensdag 23 februari van 9:00 tot 9:30 vindt er een BWO plaats. Er zijn twee agendapunten: 1. het economisch narratief en het 2. Stabiliteits- en Groeipact (SGP), inclusief een brief voor de Tweede Kamer.
- Het economisch narratief is tijdens het BWO van 28 januari jl. ook besproken en zal nu alleen goedgekeurd worden.
- De voorgestelde inzet t.a.v. het SGP zal besproken worden en de voorgelegde brief zal worden besproken met oog op agendering in de MR van 25 februari.

Adviezen

Economisch narratief

- U kunt instemmen met het voorlegde economisch narratief.

Stabiliteits- en Groeipact

- U kunt instemmen met de voorgestelde inzet (samengevat in de hymnsheet). Ambtelijk zijn deze stukken afgestemd met de bij het BWO betrokken departementen. Intern met AFEP en BBL.
- U kunt toelichten dat in dit stadium van de SGP discussie, tijdens de consultatiesessies, lidstaten nog weinig gedetailleerde posities innemen. Het kabinet neemt hierin een constructieve houding aan en staat open voor ideeën om het SGP te verbeteren. De concept Kamerbrief licht om die reden de Nederlandse uitgangspunten t.a.v. het SGP op hoofdlijnen toe, zonder hervormingsopties uit te sluiten. De Nederlandse uitgangspunten zijn: schuldhoudbaarheid, opwaartse economische convergentie en effectieve handhaving.
- U kunt benoemen dat vanwege de speeches over Europa van u en de MP (op 8 en 9 maart), en gelet op het reces van volgende week, de aankomende MR van 25 februari het laatste moment is om de concept Kamerbrief over het SGP daarvoor goed te keuren. De brief zal daarna op 4 of 7 maart verstuurd worden. De brief is intern afgestemd met AFEP en BBL. Departementale afstemming heeft morgen, 22 februari, plaats in de CoCo.
- U kunt aangeven de input van het BWO in de brief te verwerken en deze dan te agenderen voor de MR van 25 februari.

Toelichting

Voor het agendapunt Economisch narratief is het volgende document bijgevoegd:

1. Economisch narratief

Voor het agendapunt Stabiliteits- en Groeipact zijn de volgende documenten bijgevoegd:

0. Oplegnotitie agendapunt Stabiliteits- en Groeipact (SGP)
 1. Hymn sheet Nederlandse inzet SGP
 2. Tabel hervormingsopties en ambtelijke weging
 3. Concept kamerbrief Nederlandse inzet inzake het Stabiliteits- en Groeipact (SGP)
- Bijlage 1. Factsheet overzicht schuldhoudbaarheidsrisico's EU landen
Bijlage 2. Schuldafbouwpaden enkele EU lidstaten
Bijlage 3. Factsheet stemprocedures en krachtenveld EU lidstaten
Bijlage 4. Factsheet hervorming SGP 2011 en 2013

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



**HEDEN
TER BESPREKING**
Aan
de minister

**Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen**

Persoonsgegevens

nota

0. Oplegnotitie agendapunt Stabiliteits- en Groeipact (SGP)

Datum
21 februari 2022
Notanummer
2022-0000053003

Bijlagen
geen

Aanleiding

- De consultatiesessies over de toekomst van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zijn in oktober jl. van start gegaan en zullen in (voorportalen van) de Ecofinraad en Eurogroep tot juli duren. Hierna volgen mogelijk (wetgevings)voorstellen van de Commissie.
- Het doel van het BWO is om nadere invulling te geven aan de Nederlandse inzet tijdens de consultatiesessies. Het coalitieakkoord vormt hiervoor de basis.
- Gelet op de stand van de discussie is het nog niet nodig om specifiek positie in te nemen. Wel is het verstandig om duidelijk onze prioriteiten voor de eventuele modernisering neer te zetten en aan te geven waar wij ruimte zien voor aanpassingen.
- Het streven is om de Tweede Kamer middels een brief begin maart te informeren voor de Ecofinraad van 15 maart, wanneer een gedachtewisseling over het SGP geagendeerd is.
- Eind februari of begin maart zal de Commissie met een mededeling komen over de toepassing van de begrotingsregels in 2023, wanneer de algemene ontsnappingsclausule naar verwachting niet meer van kracht is en er waarschijnlijk nog geen nieuw SGP is. In dit overgangsjaar wil de Commissie de huidige regels naar verwachting soepel toepassen. Deze Commissie mededeling zal niet of zeer beperkt ingaan op de SGP modernisering.

Bespreekpunten

- Bent u akkoord met de voorgestelde Nederlandse inzet t.a.v. het SGP, samengevat in het hymn sheet (document 1) en verder uiteengezet en toegelicht in de tabel (document 2)?
- Bent u akkoord met de concept brief ter versturing aan het parlement?

Toelichting

- De hymn sheet kan als basis dienen voor het gesprek tijdens het BWO. De tabel met hervormingsopties en ambtelijke weging dient ter achtergrond en onderbouwing van de hymn sheet. Daarnaast is de concept kamerbrief bijgevoegd.
- Ook zijn er 4 bijlagen toegevoegd:

1. De voorgestelde Nederlandse inzet legt de nadruk op het verminderen van risico's t.a.v. schuldhoudbaarheid in EU lidstaten met hoge schulden. Schuldhoudbaarheidsrisico's concentreren zich over het algemeen in een beperkt aantal lidstaten met hoge schulden: voornamelijk BEL, CYP, FR, IT, GR, PR en SP. Om dit weer te geven, is [bijlage 1](#) opgesteld.
2. Hoge schulden moeten na de coronacrisis worden afgebouwd. Een van de belangrijkste vragen t.a.v. de SGP modernisering is wat het gewenste tempo van schuldafbouw is. [Bijlage 2](#) geeft een overzicht van enkele mogelijke afbouwpaden in een paar lidstaten met hoge schulden weer.
3. Daarnaast zijn het krachtenveld en de stemprocedures in de EU zeer relevant voor de mogelijke modernisering van het SGP. Verschillende stemprocedures gelden voor verschillende onderdelen van het SGP. De lidstaten die over het algemeen voor een versoepeling van het SGP zijn (en ook hoge risico's t.a.v. hun schuldhoudbaarheid hebben, zie [bijlage 1](#)), kunnen indien gekwalificeerde meerderheid is vereist, makkelijker een blokkerende minderheid te vormen. Dit is ook een belangrijke verklaring voor de flexibele toepassing door Commissie en Raad. [Bijlage 3](#) illustreert dit.
4. Tot slot is het noodzakelijk om oog te houden voor de daadwerkelijke toepassing van de regels. Na de vorige herziening is gebleken dat sommige nieuwe regels in de praktijk niet werden gehandhaafd en dus niet effectief zijn. [Bijlage 4](#) geeft een overzicht van wat wel en niet heeft gewerkt van de vorige SGP hervorming in 2011 en 2013. Nieuwe afspraken bieden geen garantie voor naleving in de toekomst. Om die reden dient er specifiek aandacht te zijn voor de handhaving van de regels tijdens de SGP-modernisering.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Hymn sheet Nederlandse inzet SGP

- Coalitieakkoord: NL benadert de SGP-modernisering constructief, wanneer deze is gericht op de houdbaarheid van de schulden en opwaartse economische convergentie. Effectieve handhaving is hierbij een vereiste. Alle voorstellen voor aanpassingen van het SGP zullen op deze drie elementen getoetst worden. Het hervormde SGP moet op alle drie de elementen verbeteringen tonen.

Schuldhoudbaarheid

- NL staat open voor het versoepelen van het schuldafbouw criterium (1/20^e criterium), mits een nieuw criterium meer schuldafbouw realiseert in lidstaten met hoge schulden dan wat met de huidige toepassing van de regels tot stand komt (*tabel optie 1*). Daarnaast moet de handhaving van een nieuw criterium worden gewaarborgd (*zie tabel optie 14*).
- Indien er gedacht wordt aan een model waarbij lidstaten zelf plannen voor het verminderen van hun schuldhoudbaarheidsrisico's opstellen, zoals het RRF-*governance* model waar de Commissie momenteel aan denkt, zal Nederland inzetten op richtlijnen of kaders voor de plannen om tot ambitieuzere schuldafbouw te komen dan die met de huidige toepassing van de regels tot stand komen (*tabel optie 3*). Nederland verkent hierbij welke minimale criteria t.a.v. schuldafbouw moeten worden gesteld aan plannen.
- NL staat open voor een grotere rol van schuldhoudbaarheidsanalyses in het SGP wanneer er voldoende transparantie bestaat over hoe deze tot stand komen, aangezien schuldhoudbaarheidsanalyses afhankelijk zijn van veel indicatoren en daarom moeilijk controleerbaar zijn (*tabel optie 5*).
- NL is voorstander van minder regeldruk voor landen met lage schuld(houdbaarheids)risico's in de preventieve arm van het SGP (*tabel optie 6*).
- NL is voorstander van meerjarige doelstellingen, waarbij lidstaten niet behaalde doelstellingen in latere jaren moeten compenseren. Dit voorkomt zowel sturing op kleine overschrijdingen op korte termijn als grote afwijkingen van de doelstellingen op middellange termijn (*tabel optie 7*).

Economische convergentie

- NL benadrukt het belang van investeringen en hervormingen. Als dit binnen het SGP wordt verkend, zoals het anders behandelen van investeringen in de begrotingsregels (*golden rule*), moeten de nadelige gevolgen voor de schuldhoudbaarheid en potentiële classificatieproblemen geadresseerd worden (*tabel optie 8*).
- NL is voorstander van een grotere rol voor de uitgavenregel in de preventieve arm. Deze regel stelt dat jaarlijkse uitgaven niet harder mogen groeien dan de middellange termijn potentiële bbp groei. De uitgavenregel zorgt voor stabielere en minder procyclische doelstellingen en mogelijk voor een versimpeling van de preventieve arm (*tabel optie 9*). De optie van een schuldnorm met uitgavenregel (afschaffing van het structureel saldo en het schuldafbouw criterium) kan daarbij verkend worden (*tabel optie 10*).

Handhaving

- NL staat open voor ideeën om het nationaal eigenaarschap van lidstaten voor de regels te vergroten. Een optie is lidstaten zelf plannen te laten opstellen voor het verminderen van hun schuldhoudbaarheidsrisico's, mits er sprake is van het waarborgen van voldoende schuldafbouw en effectieve handhaving. Nederland verkent opties om het handhaven van plannen effectief vorm te geven en welke minimale criteria er moeten worden gesteld aan schuldafbouw. Transparantie en gelijke behandeling in toetsing door de Europese Commissie is hierbij cruciaal (*tabel optie 3*).
- NL is voorstander van het beter scheiden van de rollen van de CIE zodat duidelijker wordt hoe de cijfermatige analyse van de naleving zich verhoudt tot het oordeel van de CIE en de

Raad. Een grotere rol van het Europese Begrotingscomité (EFB) en de nationale onafhankelijke begrotingsinstellingen (IFI's) is daarbij een optie (*tabel optie 12*).

- NL staat open voor automatische(re) stappen in het SGP bij het overschrijden van normen om de handhaving effectiever te maken en verkent opties om dit te bewerkstelligen binnen de kaders die het Verdrag stelt. (*tabel optie 13*).
- NL is voorstander van het inperken van de discretionaire bevoegdheden van de Commissie en de Raad, bijvoorbeeld het gebruik van relevante factoren om de regels flexibel te implementeren (*tabel optie 14*).

BWO Tabel Hervormingsopties en ambtelijke weging

Groen: Proactief voor inzetten, al dan niet afhankelijk van de vormgeving. Oranje: Aangeven hiervoor open staan, vaak mits er sprake is van een uitruil. Rood: Niet voor openstaan op dit moment.

	Mogelijke aanpassing	Toelichting	Draagt het bij aan?			Ambtelijk advies
			Schuldhoudbaarheid	Handhaafbaarheid	Economische convergentie	
1	Versoepeling van het 1/20 ^e schuldaufbouw criterium (incl. verbeteren handhaving, zie optie 14)	<ul style="list-style-type: none"> - Vereist <u>unanimiteit</u>. - In de praktijk is het 1/20^e criterium niet leidend voor het openen van EDP's en dus ook niet voor het tempo van schuldaufbouw: EDP's worden nu niet geopend zolang lidstaten voldoen aan de preventieve arm. - Dit leidt voor hoge schuldlanden tot onvoldoende schuldaufbouw. - Een versoepeling van het 1/20^e criterium is denkbaar, mits het nieuwe beoogde pad leidt tot meer schuldaufbouw dan nu in de praktijk tot stand komt en mits niet-naleving van een nieuwe criterium daadwerkelijk leidt tot een EDP (zie optie 14). - Zie bijlage 2 voor verschillende opties t.a.v. schuldaufbouwpaden. 	<p>⊕ Komt in de praktijk neer op een ambitieuzer schuldaufbouwpad.</p> <p>⊕ Kan de druk op de CIE en Raad verlagen om flexibiliteit toe te passen.</p> <p>⊖ Kan precedent scheppen om na elke crisis, wanneer schulden zijn opgelopen, het criterium te versoepelen.</p>		<p>⊕⊖ Geeft lidstaten meer ruimte dan met het 1/20^e criterium wordt beoogd, maar minder dan wat nu in de praktijk van de regels tot stand komt.</p>	Mogelijk om hiervoor te pleiten. Een nieuw criterium moet leiden tot meer schuldaufbouw dan nu tot stand komt in de praktijk. Daarnaast moet de handhaving worden verbeterd (zie optie 14).
2	Ophogen 60%-schuldnorm	<ul style="list-style-type: none"> - Vereist <u>unanimiteit</u> (wijziging van protocol bij het Verdrag). - Geen consensus over het juiste schuldniveau (elk getal is arbitrair). - Lidstaten kunnen vaak hogere schuld niveaus aan zonder dat de schuldhoudbaarheid in het geding komt (zie bijlage 1). - O.a. DUI heeft aangegeven hier niet voor 	<p>⊕⊕ Kan leiden tot hogere schulden, hetgeen niet in elke lidstaat problematisch is, maar risico's in de</p>	<p>⊕ Kan geloofwaardigheid en draagvlak van de regel vergroten.</p>	<p>⊕⊖ Schept in landen met hoge schulden niet direct meer of minder</p>	Internationale en diplomatieke belangen

		open te staan. CIE wil wegblijven van aanpassen Verdrag.	<p>eurozone kan vergroten.</p> <p>⊕⊖ Heeft op zichzelf geen impact op tempo schuldafbouw door landen met hoge schuld want 1/20^e criterium nu niet effectief.</p> <p>⊖ Kan precedent scheppen om na elke crisis, wanneer schulden zijn opgelopen, het criterium te versoepelen.</p>		<p>budgettaire ruimte.</p> <p>⊕ Schept in landen met lage schulden meer budgettaire ruimte.</p>	
3	RRF-governance model: landen stellen zelf plannen op, CIE en Raad toetsen plan en uitvoering. Bij afwijking van eigen plan: EDP	<ul style="list-style-type: none"> - Vereist <u>unanimiteit</u> omdat hiermee het gehele SGP op de schop gaat (bijv. het schuldafbouwcriterium moet worden afgeschaft en de criteria voor het openen van een EDP moeten worden aangepast). - RRF-governance model voor de begrotingsregels legt de verantwoordelijkheid bij lidstaten zelf om schuldafbouwpaden voor te stellen. Dit moet ook het eigenaarschap onder lidstaten vergroten. - Het opnemen van investeringen en hervormingen kan leiden tot langzamere afbouwpaden. De CIE toetst of dit de juiste investeringen en hervormingen zijn. - Veel is nog onduidelijk over de vormgeving/criteria: <ul style="list-style-type: none"> i) Aan welke eisen moeten lidstaten voldoen t.a.v. schuldafbouw? ii) Wat zijn de consequenties bij het niet 	<p>⊕⊖ Afhankelijk van de vormgeving vormt dit wel of niet een versoepeling van de regels.</p> <p>⊕ De mogelijkheid bestaat om focus aan te brengen op hoge schuldlanden.</p>	<p>⊕ Het nationaal eigenaarschap verbetert en daarmee mogelijk de naleving (lidstaten zijn makkelijker aan te spreken op eigen plannen).</p> <p>⊖ Risico bij het bilateraal overeenkomen van plannen is dat grote/sterke lidstaten minder strenge</p>	<p>⊕ Investerings en hervormingen krijgen binnen dit kader een plek.</p>	<p>Mogelijk hiervoor open te staan, maar afhankelijk van afspraken t.a.v. handhaving en de mate van schuldafbouw. Voorzichtigheid is geboden vanwege de grote onduidelijkheid van de vormgeving van dit model en risico op verlies aan transparantie. Bij tonen van openheid verstandig om steeds de randvoorwaarden benoemen.</p>

		<p>uitvoeren van plannen? / Op basis waarvan wordt een EDP geopend?</p> <p>iii) Waar zit de flexibiliteit (bij opstellen plan of bij uitvoeren plan)?</p> <p>- Hoe te komen tot een gelijke behandeling van lidstaten?</p>		<p>doelstellingen uitonderhandelen.</p> <p>⊖ Er is in mindere mate sprake van een "wortel", zoals bij de RRF (geen subsidies).</p> <p>⊖ I.h.k.v. de RRF heeft de Raad in de praktijk zeer weinig invloed gehad op de inhoud van plannen. In de praktijk is de opstelling van de CIE dus bepalend.</p>		
4	<p>Landspecifieke afbouwpaden waarbij hoge schuldlanden langzamer mogen afbouwen</p>	<p>- Vereist <u>unanimiteit</u>.</p> <p>- Vanwege de grote verschillen in schuldniveaus wordt de roep om landspecifieke afbouwpaden groter (o.a. door EFB, DNB). Een optie is om hoge schuldlanden sneller te laten afbouwen, maar dat lijkt weinig kansrijk gezien het krachtenveld. Voorstellen van bijvoorbeeld de EFB geven hoge schuldlanden juist meer ruimte.</p> <p>- Een voorbeeld hiervan is: schuldb > 120% → 1/40^e regel 90% < schuldb < 120% → 1/30^e regel 60% < schuldb < 90% → 1/20^e regel</p> <p>-</p>	<p>⊖ Landen waarin de noodzaak voor schuldafbouw het grootst is, mogen langzamer afbouwen.</p> <p>⊕ In potentie kan snellere schuldafbouw tot stand komen dan in huidige regels.</p>	<p>⊕ Kan de haalbaarheid en dus het draagvlak van het afbouw criterium vergroten.</p> <p>⊖ Maakt de regels complexer.</p>	<p>⊕ Er wordt meer rekening gehouden met landspecifieke omstandigheden.</p>	<p>Niet overwegen. Met het oog op minder complexiteit is het advies om in te zetten op transparante, uniforme regels. Snellere afbouw is gewenst bij landen met een hoger schuldniveau.</p>

				<p>⊖ Kan leiden tot politieke discussies; waar ligt de grens?</p>		
5	<p>Grotere rol voor schuldhoudbaarheidsanalyses (DSA's) Zie bijlage 1.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Afhankelijk van de vormgeving vereist dit <u>unanimiteit of gekwalificeerde meerderheid</u>. - De CIE-diensten kijken naar het incorporeren van schuldhoudbaarheidsanalyses in het SGP. - Momenteel worden deze jaarlijks gepubliceerd door de CIE, maar zijn geen onderdeel van de vereisten van het SGP. - Indien er uit zo'n analyse volgt dat een lidstaat hogere risico's t.a.v. de schuldhoudbaarheid heeft, zou bijvoorbeeld het schuldafbouwpad aangescherpt kunnen worden. - Een optie is om de DSA's een dominantere relevante factor te maken in de beoordeling over naleving met de correctieve arm (bijvoorbeeld in plaats van de naleving met preventieve arm, zoals nu het geval is). 	<p>⊕ Reduceren risico's</p> <p>schuldhoudbaarheid wordt centraler gesteld (en de bewustwording ervan groter).</p> <p>⊕ Niet alleen</p> <p>overheidsfinanciën liggen ten grondslag aan schuldhoudbaarheidsrisico's. Meer aandacht voor DSA's zorgt mogelijk ook voor meer aandacht voor het reduceren van risico's op andere manieren (hervormingen).</p>	<p>⊖ DSA's zijn afhankelijk van veel indicatoren en daarmee moeilijk controleerbaar. Als er materiële consequenties uit DSAs voortvloeien kan politieke druk ontstaan om minder kritische DSA's op te stellen.</p> <p>⊖ Maakt het begrotingstoezicht transparant.</p>	<p>⊕ Er wordt meer rekening gehouden met landspecifieke omstandigheden.</p>	<p>Mogelijk om hiervoor open te staan, mits er transparantie bestaat over hoe de DSA tot stand komt en het geen sturingsvariabele op zichzelf wordt.</p>
6	<p>Uitzonderingen (of afschaffing) voor lage schuldlanden t.a.v. de preventieve arm</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vereist <u>gekwalificeerde meerderheid</u> en aanpassen <i>fiscal compact</i> (<u>unanimiteit</u>). - Minder regeldruk en microsturing voor lidstaten met lage schulden zorgt voor focus op lidstaten met hoge schulden (waar de houdbaarheidsrisico's het grootst zijn) en kan het draagvlak onder lage schuldlanden 	<p>⊕ Focus van de regels ligt op lidstaten waar de risico's t.a.v.</p>	<p>⊕ Dit verkleint de regeldruk en kan draagvlak vergroten onder lage schuldlanden.</p>	<p>⊕ Schept in landen met lage schulden meer budgettaire</p>	<p>Mogelijk om hiervoor open te staan. Focus op hoge schuldlanden is wenselijk.</p>

		<p>vergroten.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Landen met een schuld lager dan 60% hoeven bijvoorbeeld niet te voldoen aan de vereisten van de preventieve arm (wel aan de 3%-tekortnorm). - Een andere optie is om kwalitatieve richtlijnen i.p.v. kwantitatieve doelstellingen te hanteren voor lage schuldlanden. - Ondermijnt het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire Unie (<i>fiscal compact</i>). 	<p>schuldhoudbaarheid het grootst zijn.</p> <p>⊖ Ook voor lidstaten met</p> <p>lage schulden is het van belang voldoende afstand tot de 3% te houden.</p> <p>⊖ Risico is dat alle landen</p> <p>die niet in de correctieve arm zitten, uitzonderingen willen.</p>	<p>⊖ Een mix van kwalitatieve en kwantitatieve doelen vergroot complexiteit en de vraag is of lidstaten zich aan kwalitatieve doelen zullen houden.</p>	ruimte.	
7	<p>Meerjarige doelstellingen en overschrijdingen in latere jaren compenseren</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Vereist gekwalificeerde meerderheid.</u> - Meerjarige doelstellingen vergroten focus op middellange termijn beleid en zorgen ervoor dat er geen sprake meer is van sturing op jaarlijkse kleine aanpassingen. - In de huidige regels hoeven lidstaten overschrijdingen in latere jaren niet te compenseren. Het gevolg is dat regels meerjarig niet worden nageleefd en afwijkingen steeds groter worden. - Een compensatierekening kan worden geïntroduceerd, waarop afwijkingen en bijstellingen worden gesaldeerd (ook voorgesteld door de EFB). 	<p>⊕ Vergroot focus op begrotingsbeleid op de middellange termijn.</p> <p>⊖ Twijfelachtig of lidstaten daar niet alsnog van zullen afwijken van doelstellingen. Consolidatie zou te laat kunnen gebeuren.</p> <p>⊕ Het compenseren heeft</p>	<p>⊕ Jaarlijkse microsturing op doelstellingen is niet meer nodig.</p> <p>⊕ Vergroot voorspelbaarheid en transparantie door lidstaten voor langere tijd vast te leggen op doelstellingen. Kan daarmee ook het draagvlak vergroten.</p>		<p>Mogelijk om hiervoor te pleiten. Is nuttig om in te zetten als element van versterkte handhaving.</p>

			een disciplinerende werking om regels na te leven. Zorgt ervoor dat grote afwijkingen over de jaren heen niet meer mogelijk zijn.	⊖ Een compensatie-rekening maakt de regels complexer.		
8	Uitzonderen van publieke investeringen in de preventieve arm (of ook correctieve arm)	<ul style="list-style-type: none"> - Vereist <u>gekwalificeerde meerderheid</u> (of unanimiteit wanneer correctieve arm wordt aangepast). - Het uitzonderen van (groene) investeringen binnen de regels (<i>green golden rule</i>) kan een prikkel vormen voor lidstaten om hun investeringen op peil te houden en te voorkomen dat lidstaten in investeringen gaan snijden in tijden van economische neergang. - De CIE heeft gesteld dat begrotingsregels geen rol hebben gespeeld in enerzijds het stimuleren en anderzijds het snijden in investeringen: er is voornamelijk bezuinigd op investeringen onder druk van financiële markten. - Meerdere lidstaten zijn voorstander. De CIE lijkt er niks meer in te zien. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ Zorgt voor hogere tekorten en schulden indien hier niet voor wordt gecompenseerd. Als koppeling tussen preventieve en correctieve arm blijft bestaan kan het ook in correctieve arm effect hebben zonder dat die expliciet wordt aangepast. ⊕ Groeiversterkende investeringen kunnen schuldhoudbaarheid verbeteren. ⊖⊕ Groene investeringen dragen niet per se bij aan schuldhoudbaarheid. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊖ Het maakt de regels complexer. ⊖ Discussies rondom classificatie gaan spelen (in geval van groene investeringen ondervangt de EU taxonomie dit grotendeels). Lidstaten hebben o.a. klimaat, onderwijs en defensie als investerings-prioriteiten genoemd. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊕ Geeft lidstaten meer ruimte voor het doen van investeringen. ⊖ Het is onduidelijk of lidstaten investeringen zullen prioriteren in hun begroting wanneer het SGP wordt aangepast. 	Internationale en diplomatieke belangen
9	Grotere rol	Vereist <u>gekwalificeerde meerderheid</u> en				Mogelijk om hiervoor te

	uitgavenregel/ afschaffen structureel begrotingsaldo in de preventieve arm	<p>aanpassen <i>fiscal compact</i> (<u>unanimiteit</u>).</p> <ul style="list-style-type: none"> - De uitgavenregel is relatief stabiel en transparant in vergelijking met het structureel saldo, doordat uitgaven waarneembaar en controleerbaar zijn. - Om deze reden kan de uitgavenregel een grotere rol krijgen of kan het structureel saldo worden afgeschaft. - Afschaffen rol structureel saldo ondermijnt het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire Unie (<i>fiscal compact</i>). - DUI is hier tegen omdat zij het structureel saldo in hun grondwet hebben vastgelegd. Staan mogelijk wel open voor grotere rol uitgavenregel, zonder structureel saldo helemaal los te laten. 		<p>⊕ Het aanhouden van één</p> <p>doelstelling in de preventieve arm maakt de handhaving ervan transparanter.</p>		pleiten.
10	Uitgavenregel met een schuldanker (EFB idee)	<ul style="list-style-type: none"> - Vereist <u>unanimiteit</u>. - De EFB stelt alleen een schuldnorm met een uitgavenregel voor (geen onderscheid tussen de preventieve- en correctieve arm) met één flexibiliteitsclausule om rekening te kunnen houden met crises. - De uitgavenregel bepaalt de mate van schuldafbouw en zorgt voor het bevorderen van anticyclisch beleid. - De EFB stelt daarnaast landspecifieke afbouwpaden voor, middellange termijn doelstellingen en het compenseren van overschrijdingen in latere jaren. - Zorgt voor een grote aanpassing aan het SGP. 	<p>⊕⊖ Afhankelijk van de</p> <p>vormgeving vormt dit wel of niet een versoepeling van de regels.</p> <p>⊕ Uitgavenregel zorgt voor</p> <p>stabielere en anticyclische doelstellingen.</p>	<p>⊕ Zorgt voor een grote</p> <p>versimpeling van het SGP (afschaffing schuldafbouw criterium en structureel saldo).</p>	<p>⊕ Er wordt meer</p> <p>rekening gehouden met landspecifieke omstandigheden.</p>	Mogelijk om hiervoor open te staan, maar afhankelijk van de voorstellen t.a.v. de mate van schuldafbouw en de handhaving.
11	Aanpassen output gap methodologie	<ul style="list-style-type: none"> - Vereist <u>gekwalificeerde meerderheid</u>. - De output gap is een indicator voor de stand van de economie (de conjunctuur) in een land en is het procentuele verschil tussen het werkelijke en het potentiële reële bruto binnenlands product (bbp). 	<p>⊖ Zorgt voor soepelere</p> <p>doelstellingen t.a.v.</p>	<p>⊖ Het aanpassen van regels</p> <p>vindt dan plaats middels een</p>		Internationale en diplomatieke belangen

		<ul style="list-style-type: none"> - Het structureel saldo en (in mindere mate) de uitgavenregel zijn afhankelijk van de output gap om anticyclische doelstellingen vast te stellen. - 	<p>(voornamelijk) het structureel saldo, maar het is onduidelijk hoeveel ruimte dit kan opleveren. Is voor landen met lage schuldhoudbaarheidsrisico's niet direct een probleem maar voor landen met hoge risico's wel zolang koppeling correctieve/preventieve arm bestaat (zie ook nr. 1)</p>	<p>complexe methodologie van een indicator. Dit is niet transparant en moeilijk uitlegbaar.</p>	<p>Internationale en diplomatieke belangen</p>
12	Scheiden van taken Commissie	<ul style="list-style-type: none"> - Afhankelijk van de precieze taken, taken weghalen bij CIE vergt <u>wijziging van Verdrag</u> (artikelen 121 of 126); taken binnen CIE anders beleggen kan <u>zonder Verdragswijziging (unanimiteit)</u>. - De CIE heeft nu meerdere petten, waaronder het beoordelen van de naleving van de regels en het nemen van eventuele vervolgstappen in de handhaving van het SGP. - Dit kan beter van elkaar worden gescheiden door een andere instelling, bijvoorbeeld de EFB, het naleven van regels te laten beoordelen (en hier op transparante wijze over te communiceren). Dit vereist echter een Verdragswijziging. - Een andere optie is om deze taken <i>binnen</i> de Commissie beter te scheiden dan nu het geval is. In dit geval blijven de CIE en de Raad onder het Verdrag leidend voor het beslissen of landen aan de regels voldoen. 		<p>⊕ Zorgt voor meer <i>checks and balances</i> in het SGP. Het onderscheid tussen de cijfermatige analyse en de 'overkoepelende analyse' in de politieke besluitvorming wordt zichtbaarder.</p> <p>⊖ De huidige discretionaire bevoegdheid van de CIE en Raad maakt het alsnog mogelijk regels soepel toe te passen.</p> <p>⊖ Krachtenveld in de Raad maakt soepele toepassing</p>	<p>Mogelijk om hiervoor te pleiten. Indien het gaat om het overhevelen van de beoordeling van de naleving naar een andere instelling, vereist dit een Verdragswijziging. Deze optie is daarom denkbaar om op tafel te leggen in het geval er ook sprake is van andere Verdragswijzigingen (60% schuldnorm). Dit is het meest effectief als de discretionaire ruimte van de instellingen (CIE en Raad) beperkt wordt.</p>

				waarschijnlijk.			
13	Stappen binnen het SGP in geval van het overschrijden van normen automatisch maken	<ul style="list-style-type: none"> - Afhankelijk van de vormgeving, kan dit een <u>Verdragswijziging vereisen.</u> - EDP's blijven nu vaak ongeopend, ondanks dat vereisten in de correctieve arm worden overschreden. - Bijvoorbeeld het automatisch(er) plaatsen van lidstaten in EDP's beperkt de discretionaire ruimte van de CIE en de Raad aanzienlijk. - Onduidelijk is nog wat mogelijk is om dergelijke stappen automatisch en/of makkelijker te maken zonder dat daarvoor een Verdragswijziging nodig is. Ambtelijk worden opties hiervoor verkend. - Zijn veel lidstaten op tegen. Ervoor pleiten kan worden gezien als niet-constructief. 	<p>⊕ Lidstaten worden vaker</p> <p>In EDP's geplaatst en krijgen vaker aangepaste aanpassingspaden.</p>	<p>⊕ Vermindert discretionaire</p> <p>ruimte CIE en Raad; politieke druk op het niet-openen van EDP's valt weg.</p> <p>⊖ Kan het draagvlak van de regels verminderen.</p>	⊕ Komt gelijke	behandeling van lidstaten ten goede.	Aangeven dat NL opties verkent om stappen in het SGP automatisch te maken binnen de kaders van het Verdrag.
14	Afschaffen gebruik relevante factoren (koppeling correctieve/preventieve arm)	<ul style="list-style-type: none"> - Vereist <u>unanimiteit.</u> - EDP's worden niet geopend als lidstaten niet voldoen aan het schuldafbouw criterium (zie optie 1). De Commissie gebruikt naleving met de preventieve arm gebruikt als argument ("relevante factor") om EDP's niet te openen. - Om het schuldafbouw criterium te handhaven, moet deze "relevante factor" worden afgeschaft. 		<p>⊕ Zorgt voor handhaving</p> <p>van het schuldafbouw criterium: EDP's worden vaker geopend.</p> <p>⊕ Vergroot de transparantie</p> <p>van de regels en verkleint discretionaire ruimte CIE en Raad.</p>			Mogelijk hiervoor te pleiten in combinatie met optie 1: een soepeler schuldafbouw criterium, mits het gebruik van relevante factoren wordt afgeschaft.

Bijlage 1: Factsheet schuldhoudbaarheidsrisico's EU landen

	Schuldquote (% BBP) <i>Oktober World Economic Outlook IMF</i>					Risiko's op basis schuldhoudbaarheidsanalyse (DSA)		Rating kredietbureau's			Spread t.o.v. Duitse bund	
	2007	2014	2019	2020	2026	CIE (*)	IMF (**)	S&P	Moody's	Fitch	2015- 2019(***)	Jan 22
Oostenrijk	65	84	71	83	72	MEDIUM	Groen/rood	AA+	Aa1	AA+	0,22	0,24
België	87	107	98	114	120	HIGH	Meest rood	AA	Aa3	AA-	0,35	0,34
Cyprus	53	109	94	119	83	MEDIUM	Groen/rood	BBB-	Ba1	BBB-	2,52	1,06
Tsjechië	27	42	30	38	54	LOW	geen heatmap	AA-	Aa3	AA-	0,89	3,23
Denemarken (ERMII)	27	44	34	42	39	LOW	Geen heatmap	AAA	Aaa	AAA	0,10	0,19
Estland	4	11	9	18	21	LOW	Geen heatmap	AA-	A1	AA-	NA	NA
Finland	34	60	60	70	75	MEDIUM	Meest groen	AA+	Aa1	AA+	0,17	0,25
Frankrijk	65	95	98	115	117	HIGH	Meest rood	AA	Aa2	AA	0,35	0,42
Duitsland	64	76	59	69	61	LOW	Groen/rood	AAA	Aaa	AAA	NVT	NVT
Griekenland	104	182	185	211	180	Niet beschikbaar	Groen/rood	BB	Ba3	BB	5,89	1,87
Ierland	24	104	57	59	55	LOW	Meest groen	AA-	A2	AA-	0,53	0,50
Italië	104	135	135	156	146	HIGH	Meest rood	BBB	Baa3	BBB	1,69	1,28
Letland	8	42	37	43	38	LOW	Geen heatmap	A+	A3	A-	0,58	0,45
Litouwen	16	41	36	47	38	LOW	Geen heatmap	A+	A2	A	0,78	0,42
Luxemburg	8	23	22	25	26	LOW	Geen heatmap	AAA	Aaa	AAA	NA	NA
Malta	62	62	41	53	65	LOW	Meest groen	A-	A2	A+	NA	NA
Nederland	42	68	47	52	49	MEDIUM	Geen heatmap	AAA	Aaa	AAA	0,15	0,23
Portugal	73	133	117	135	115	HIGH	Groen/rood	BBB	Baa2	BBB	1,97	0,65
Slowakije	30	54	48	60	57	HIGH	Meest groen	A+	A2	A	0,43	0,35
Slovenië	23	80	66	80	65	HIGH	Meest groen	AA-	A3	A	0,82	0,55
Spanje	36	101	96	120	117	HIGH	Meest rood	A	Baa1	A-	1,08	0,74
Zweden (no EA)	39	45	35	37	35	LOW	Geen heatmap	AAA	Aaa	AAA	0,25	0,37
Bulgarije (ERM II)	18	26	18	24	23	LOW	Geen heatmap	BBB	Baa1	BBB	1,32	0,55
Kroatië (ERM II)	37	85	73	89	71	MEDIUM	Meest rood	BBB-	Ba1	BBB	2,65	1,57
Hongarije (no EA)	65	77	65	80	65	MEDIUM	Meest rood	BBB	Baa2	BBB	2,74	4,94
Polen (no EA)	44	51	46	57	50	LOW	Meest groen	A-	A2	A-	2,72	4,07
Roemenië (no EA)	12	40	37	50	60	HIGH	Meest groen	BBB-	Baa3	BBB-	2,12	3,36

(*) *Debt sustainability analysis* (schuldhoudbaarheidsanalyse). Bij een schuldhoudbaarheidsanalyse wordt op basis van groeiverwachtingen, de rente en de ontwikkeling van het begrotingssaldo een inschatting gemaakt van de houdbaarheid van schulden. De Europese Commissie publiceert jaarlijks eind januari een update van de schuldhoudbaarheidsanalyses van de EU landen in het *Debt Sustainability Report*. In de tabel is het risico voor de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn (1 tot 10 jaar) weergegeven.

(**) Het IMF stelt voor lidstaten DSA's op in het kader van de reguliere artikel IV missies. Hoewel het IMF de zelfde basis als de Commissie hanteert voor berekeningen, zijn de bevindingen van het IMF en de Europese Commissie soms toch afwijkend vanwege de vele aannames die worden gemaakt. Zo schat IMF de houdbaarheid van de schulden van bijvoorbeeld Kroatië en Hongarije aanzienlijk slechter in dan de Europese Commissie. Het IMF geeft daarbij geen overkoepelend oordeel maar laat verschillende aspecten van schuldhoudbaarheid zien in een zogenaamde *heatmap*.

(***) Het betreft een gemiddelde spread t.o.v. de Duitse staatsobligaties uitgedrukt in procent rente (1,0 = 100 basispunten). Dit geeft aan hoe hoog de rente-opslag van lidstaten is bovenop de rente van (risicovrije) Duitse staatsobligaties.

Bijlage 2. Schuldaufbouwpaden enkele EU lidstaten

De onderstaande grafieken geven voor enkele lidstaten (IT, FR, SP en PT) 3 scenario's t.a.v. mogelijke schuldaufbouwpaden weer:

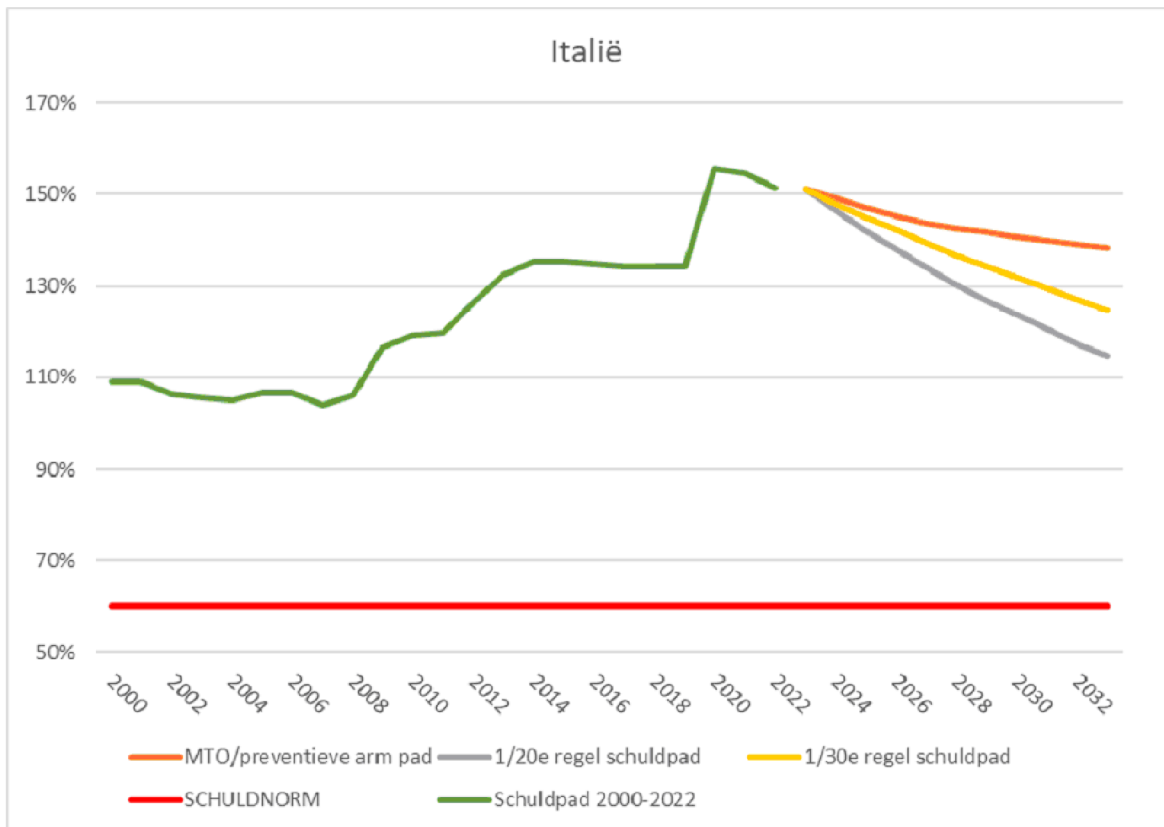
1. Het huidige schuldaufbouw criterium (1/20^e criterium) wordt nageleefd vanaf 2024: afbouw van de schuld met jaarlijks 1/20^e van het verschil met 60% (grijs in grafiek).
2. Een 1/30^e schuldaufbouw criterium wordt ingesteld en nageleefd vanaf 2024: afbouw van de schuld met jaarlijks 1/30^e van het verschil met 60% (geel in grafiek).
3. Lidstaten realiseren jaarlijks een verbetering van het primaire saldo¹ met 0,5% bbp vanaf 2024 (totdat een tekort van 0,5% primair saldo is bereikt). Dit is een ruwe benadering van strikte naleving van de MTO in de preventieve arm (wat lidstaten met hoge schulden in jaren voor de COVID-19 crisis niet hebben gerealiseerd). Oranje in grafiek.

Belangrijkste boodschappen hierbij zijn:

- Indien de huidige regels (en de handhaving ervan) niet aangepast worden, zal het schuldaufbouwpad nog minder ambitieus zijn dan scenario 3 (jaarlijkse verbetering van 0,5% primair saldo).
- Lidstaten moeten voldoende snel schuld afbouwen, maar een schuldaufbouw criterium moet ook een realistische doelstelling voor lidstaten vormen om het draagvlak te vergroten. Voor sommige lidstaten zal een 1/20^e regel moeilijk haalbaar zijn in de jaren na de COVID-19 crisis. Bijvoorbeeld Frankrijk moet een verbetering in het primair saldo van 3% realiseren in 2024 en Italië moet een verbetering van 3,3% primair saldo realiseren.
- | |
|---|
| Internationale en diplomatieke belangen |
|---|
- Omdat enkele lidstaten dermate hoge schulden hebben, is het niet waarschijnlijk dat deze lidstaten hun schuld snel genoeg kunnen afbouwen om op een prudent schuldniveau te zitten voordat een nieuwe crisis zich aandoet, bijvoorbeeld over 10 jaar. Het schuldniveau van voor de financiële crisis in 2008, is voor meerdere lidstaten veel verder weg.

N.B. Het is belangrijk om op te merken dat onderstaande grafieken een indicatie geven van de verschillen tussen de mogelijke schuldaufbouw criteria en niet een perfecte simulatie zijn van de schuldhoudbaarheid van elke lidstaat. De scenario's zijn op veel aannames gebaseerd die moeilijk te voorspellen zijn, waaronder de toekomstige groei, inflatie en de rente.

¹ Het primair saldo is het verschil tussen de inkomsten en uitgaven van een land *zonder* rekening te houden met de betaling van rente op de staatsschuld.



Italië heeft naar verwachting in 2023 een primair tekort van -1,4%.

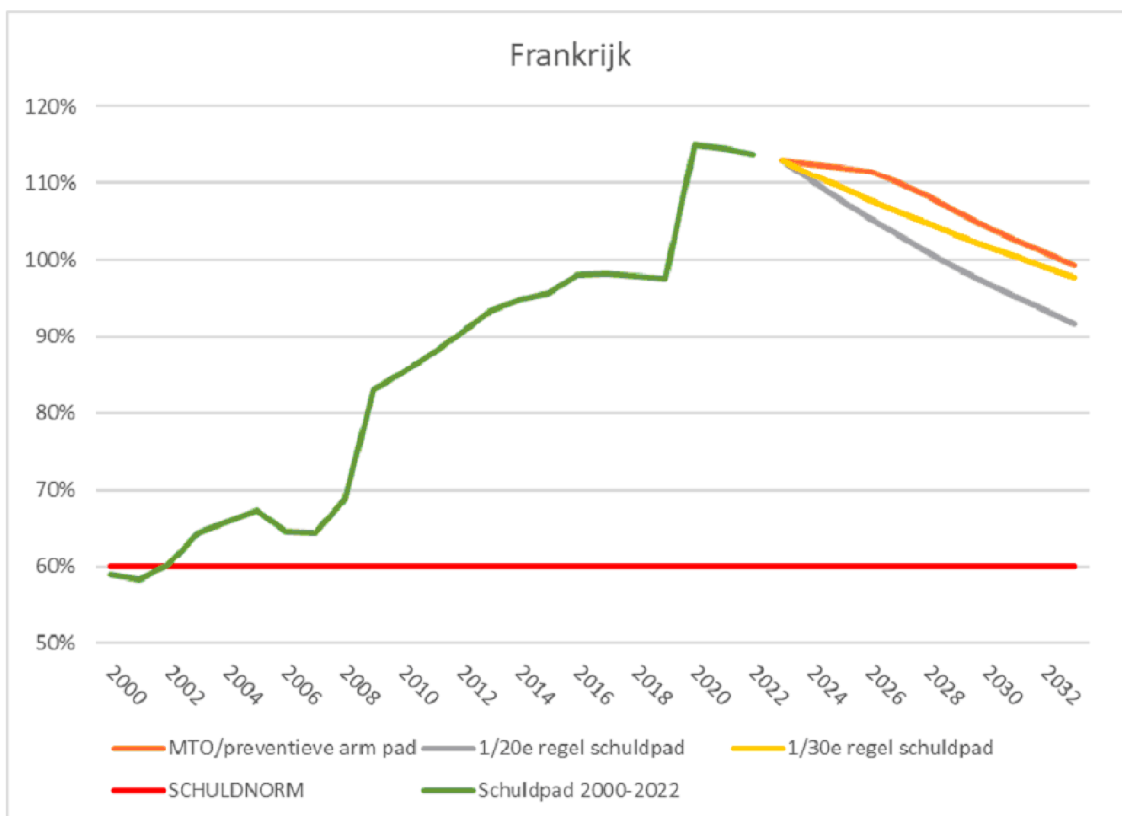
De primaire saldi die Italië moet realiseren in 2024 zijn:

Voor MTO-scenario: -0,9% (dus een verbetering t.o.v. 2023 van 0,5%)

Voor 1/30^e-scenario: +0,4% (verbetering van 1,8%)

Voor 1/20^e-scenario: +1,9% (verbetering van 3,3%)

Bij het MTO scenario gaat de Italiaanse schuld naar 138% BBP in 2033, bij de 1/20^e regel is dat 114% in 2033. Italië heeft in het verleden vaak een relatief groot primair overschot weten te realiseren, gemiddeld 1,6% bbp in 2013-2017.



Frankrijk heeft naar verwachting in 2023 een primair tekort van -2,5%.

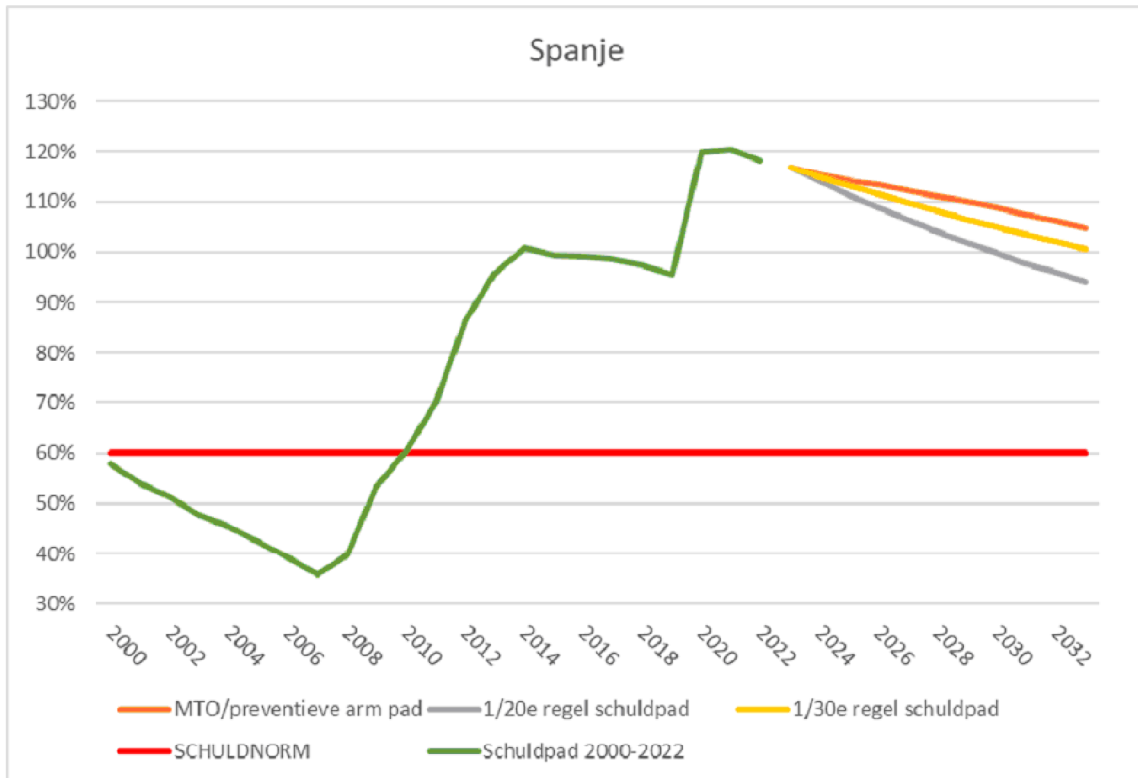
De primaire saldi die Frankrijk moet realiseren in 2024 zijn:

Voor MTO-scenario: -2,0% (verbetering van 0,5%)

Voor 1/30^e-scenario: -0,2% (verbetering van 2,3%)

Voor 1/20^e-scenario: +0,5% (verbetering van 3%)

In het begin zijn de 1/20^e- en 1/30^e criteria strenger dan het MTO scenario, maar na een tijdje komen de scenario's dicht bij elkaar te liggen. De reden hiervoor is dat de 1/30^e en 1/20^e regels makkelijker te behalen zijn wanneer het schuldniveau lager ligt.



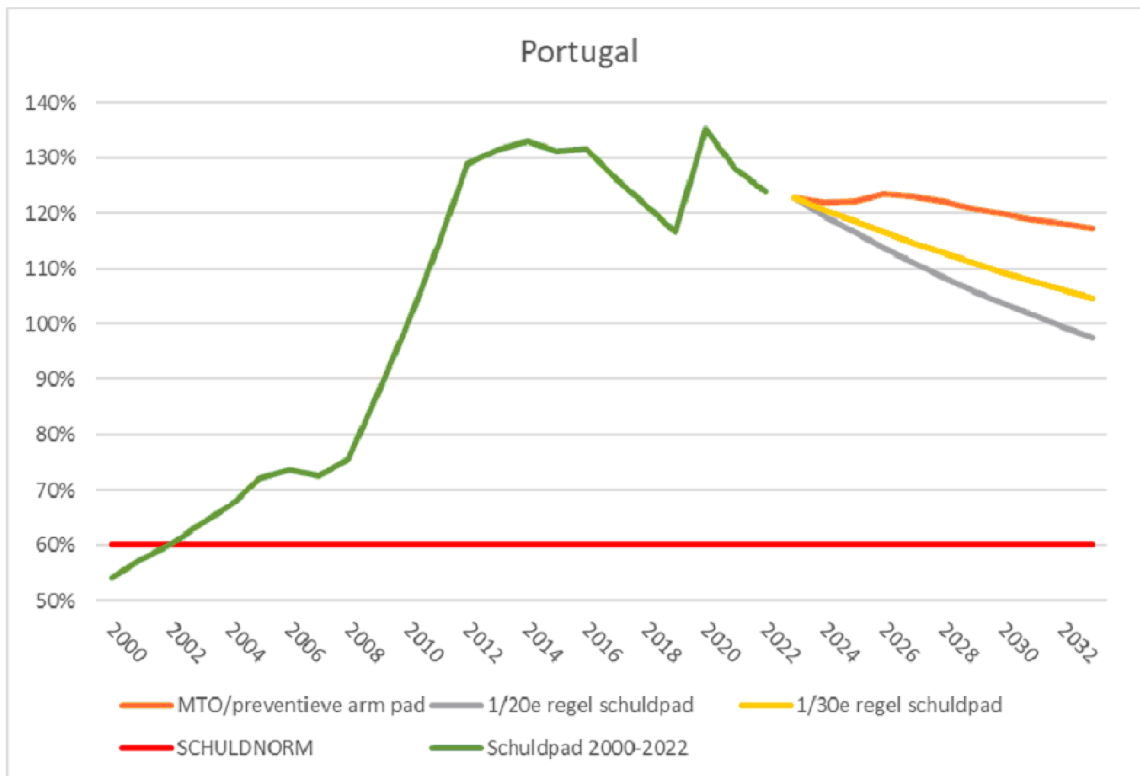
Spanje heeft naar verwachting in 2023 een primair tekort van -2,1%.

De primaire saldi die Spanje moet realiseren in 2024 zijn:

Voor MTO-scenario: -1,6% (verbetering van 0,5%)

Voor 1/30^e-scenario: -0,7% (verbetering van 1,4%)

Voor 1/20^e-scenario: +0,2% (verbetering van 2,3%)



Portugal heeft naar verwachting in 2023 een primair tekort van -0,5% (veel kleiner dan de andere landen).

De primaire saldi die Portugal moet realiseren in 2024 zijn:

Voor MTO-scenario: 0% (verbetering van 0,5%)

Voor 1/30^e-scenario: +0,9% (verbetering van 1,4%)


Voor 1/20^e-scenario: +1,9% (verbetering van 2,4%)

Bijlage 3. Factsheet stemprocedures en krachtenveld EU lidstaten

Stemprocedures aanpassing SGP

- In het geval van het aanpassen van het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU) en het intergouvernementele Verdrag het *Fiscal Compact*, is zowel unanimitéit als instemming van nationale parlementen vereist. Voor het aanpassen van Protocol 12 van VWEU (waarin de 3% tekortnorm en 60% schuldnorm zijn vastgelegd), is alleen unanimitéit vereist.
- Voor aanpassing van de regels in de correctieve arm van het pact is unanimitéit vereist. Voor aanpassing van de regels in de preventieve arm is een gekwalificeerde meerderheid (*qualified majority voting*; QMV) vereist.
- QMV betekent dat een voorstel alleen aangenomen wordt als ten minste 55% van het aantal lidstaten instemt (minimaal 15 dus), en deze lidstaten ten minste 65% van de totale EU-bevolking vertegenwoordigen. Er geldt geen onderscheid tussen wel- en niet-eurolanden.

Krachtenveld aanpassing SGP (in geval van QMV)

- 
- Internationale en diplomatieke belangen
-
-
- Voorstellen voor een versoepeling van de preventieve arm van het SGP zijn in deze context makkelijker te verwezenlijken dan voorstellen voor een aanscherping ervan ten aanzien van landen met hoge schulden.

Stemprocedures implementatie SGP

- Voor besluiten over de implementatie/toepassing van het SGP is doorgaans QMV vereist. Er bestaan echter een paar uitzonderingen. Sommige besluiten vereisen *reverse qualified majority voting* (RQMV), wat betekent dat de Raad alleen een voorstel/aanbeveling van de Commissie kan tegenhouden indien de Raad daarover met QMV binnen een gestelde deadline tegenstemt. Voor een blokkerende meerderheid met RQMV zijn dus meer lidstaten nodig in vergelijking met een blokkerende minderheid met QMV. Dit beperkt daarom de invloed van de Raad. RQMV is vereist voor o.a. sancties in de preventieve- en correctieve arm.

Krachtenveld implementatie SGP (in geval van QMV en RQMV)

- Voor besluitvorming over de implementatie/toepassing van het SGP (zowel de correctieve- als de preventieve arm) wordt vaak alleen naar de Commissie gewezen. De Raad speelt echter een belangrijke rol in de stappen die in het SGP genomen kunnen worden (zoals het openen van procedures en opleggen van sancties).
- Het door de Raad goedkeuren van stappen in het SGP is, gelet op bovenstaande stemverhoudingen, niet altijd zeker. Landen die doorgaans voor een flexibele toepassing van de regels pleiten, kunnen een blokkerende minderheid vormen om bijvoorbeeld het openen van procedures tegen te houden.
- Ook voor de uitzonderingen waarbij RQMV vereist is, in geval wanneer de Commissie sancties voorstelt, is het tegenhouden van de Europese Commissie door de Raad niet uitgesloten. Landen die doorgaans voor een flexibele toepassing van de regels pleiten (en mogelijk tegen sancties stemmen), kunnen een blokkerende meerderheid vormen.
- Hoewel de Commissie in theorie vrij is om voorstellen te doen aan de Raad t.a.v. de implementatie van het SGP, is in de praktijk gebleken dat zij daar terughoudend mee is vanwege dit krachtenveld.

Bijlage 4. Factsheet hervorming SGP 2011 en 2013

- De laatste grote hervormingen van het SGP hebben in 2011 (*six-pack*) en in 2013 (*two-pack*) plaats gevonden, met het aanscherpen van de begrotingsregels, specifieke regels en surveillance voor alleen eurolanden en het verbreden van de economische surveillance naar macro-economische onevenwichtigheden.
- Deze aanpassingen kwamen tot stand tijdens de eurocrisis, in een pakket-benadering met strengere SGP-regels en de oprichting van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM).

Verordening/ richtlijn	Wat?	Effectief gebleken?
Six-Pack		
Aanpassing Vo. 1466/97	Europees Semester	Heeft geleid tot meer coördinatie van macro-economisch beleid en monitoring op hervormingen en investeringen.
	Uitgavenregel	Effectieve doelstelling voor lidstaten maar ondergeschikt aan de MTO.
	Flexibiliteitsclausules, waaronder de algemene ontsnappingsclausule	Algemene ontsnappingsclausule is effectief gebleken tijdens de coronacrisis. De vijf verschillende flex clausules verminderen transparantie in preventieve arm.
	Significantie marge (<i>broad compliance</i>): lidstaten mogen 0,5% over een jaar of cumulatief over twee jaar afwijken van doelstellingen in de preventieve arm	Zorgt voor meer flexibiliteit en vermindert transparantie in de preventieve arm.
	<i>Significant Deviation Procedure (SDP)</i> bij overschrijding doelstellingen preventieve arm	Slechts twee keer geopend, omdat de preventieve arm soepel wordt toegepast maar ook omdat veel lidstaten na de eurocrisis in EDP's zaten.
Aanpassing Vo. 1467/97	Schuldaufbouw criterium (1/20 ^e criterium)	Een buitensporigtekortprocedure (EDP) is geen enkele keer geopend op basis van het schuldaufbouw criterium vanwege het gebruik van relevante factoren.
Vo. 1173/2011	Sancties ook in de preventieve arm voor eurolanden ¹	Nog nooit toegepast.
	<i>Reverse qualified majority voting (RQMV)</i> in de Raad voor sancties voor eurolanden	Niet effectief gebleken.
Vo. 1176/2011	<i>Macroeconomic Imbalance Procedure</i> en <i>Alert Mechanism Report</i> voor de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden in lidstaten	Macro-economische onevenwichtigheden in lidstaten worden hierdoor geïdentificeerd en gemonitord. Dit vergroot het bewustzijn ervan, maar lidstaten ondervinden tot nu toe geen consequenties bij buitensporige onevenwichtigheden.
Vo. 1174/2011	<i>Excessive Imbalance Procedure (EIP)</i> in geval van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden	Nog nooit geopend.
RI. 2011/85	Voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten en nationale onafhankelijke begrotingsinstellingen (IFI's)	Effectiviteit van nationale begrotingskaders en IFI's verschilt nog steeds sterk onder lidstaten.
Two-Pack		
Vo. 472/2013	Sterker toezicht op eurolanden die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit (<i>enhanced surveillance en post programme surveillance</i>).	Heeft gezorgd voor meer monitoring door de Commissie en andere instellingen (ECB, IMF, ESRB).
Vo. 473/2013	Het jaarlijks indienen van ontwerpbegrotingen door eurolanden, welke beoordeeld worden door de Commissie.	Vergroot toezicht op begrotingsplannen en zorgt voor <i>ex-ante</i> toetsing.

¹ In 1997 zijn sancties voor de correctieve arm ingesteld, welke ook nooit zijn toegepast. Voorbeeld is het niet opleggen van sancties voor SP en PT in 2016 ondanks dat deze lidstaten hun buitensporige tekorten onvoldoende hadden teruggebracht.



Handwritten note: RRF TG Bespreken PA

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK
TER BESLISSING
Aan
de minister

Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen

Persoonsgegevens

Datum
27 september 2022

Notanummer
2022-0000237242

Bijlagen
1. Concept non-paper SGP co

nota

SGP inzet: RRF-governance model, schuldafbouw en toezicht

Aanleiding

- De Europese Commissie zal op 26 oktober een mededeling over de hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) publiceren, met daarin uitgangspunten voor mogelijke aanpassingen. Daarna volgen mogelijk wetgevende voorstellen.
- Een prominent onderdeel van deze mededeling is naar verwachting het idee om lidstaten zelf plannen te laten opstellen voor schuldafbouw in combinatie met hervormingen en investeringen, "het RRF-governance model".
- In de kamerbrief van 4 maart jl. met de Nederlandse inzet ten aanzien van de SGP hervorming (zie annex 1 voor een samenvatting) en het non-paper met Spanje is openheid geboden voor deze benadering, en voor het versoepelen van het huidige schuldafbouwcriterium. Ook is in de Kamerbrief aangegeven dat ambtelijk zou worden verkend hoe het toezicht op het SGP kan worden verbeterd.
- Deze notitie bevat een uitwerking van de kabinetsinzet op deze drie aspecten.¹

Beslispunten

- Kunt u zich vinden in de nadere uitwerking van de Nederlandse inzet t.a.v. het SGP op drie aspecten, namelijk:
 - Inzet op een aantal waarborgen indien de Commissie een RRF-governance model voorstelt;
 - Internationale en diplomatieke belangen
 - Inzet op versterkt toezicht op de SGP-regels via enkele sporen.
- Wilt u het bijgevoegde non-paper over de toezicht en naleving van het SGP en marge van de Ecofinraad op 4 oktober publiceren? Internationale en diplomatieke belangen Internationale en diplomatieke belangen Zie in de kern overwegingen om het paper wel/niet te publiceren.

Kernpunten

- Het RRF-governance model kan het nationaal eigenaarschap van de begrotingsregels vergroten en zorgen voor realistischere doelstellingen die rekening houden met landspecifieke omstandigheden. Dit kan de naleving verbeteren.

¹ Het betreft dus een uitwerking van of aanvulling op de bestaande Nederlandse inzet, en geeft niet de volledige inzet weer.

- Er is echter ook een aantal risico's bij dit model. Het voornaamste risico is het meegaan met versoepelingen zoals langzamere schuldafbouw in ruil voor het opnemen van investeringen en hervormingen, terwijl hier geen tastbare verbeteringen ten aanzien van het toezicht tegenover staan. Het is nog onduidelijk wat er gebeurt als een lidstaat de afgesproken hervormingen, investeringen of schuldafbouw niet naleeft

Internationale en diplomatieke belangen

Daarbij is van belang dat bij het SGP de wortel die de RRF wel heeft (in de vorm van subsidies) ontbreekt.

- Het is daarom belangrijk om een aantal waarborgen te hanteren bij een RRF-governance model binnen het SGP:
 - 1) een standaard criterium moet blijven bestaan voor schuldafbouw, dat voor alle lidstaten geldt en voldoende ambitie bevat. Hier kan vervolgens van worden afgeweken in ruil voor hervormingen en investeringen.
 - 2) ook lidstaten met een middelhoge publieke schuld (tussen de 60% en 90%) moeten voldoende schuldafbouw realiseren om buffers op te bouwen.
 - 3) indien lidstaten de afgesproken hervormingen en investeringen niet implementeren, vervalt hun recht op een langzamer schuldafbouwpad en geldt het standaard schuldafbouwcriterium;
 - 4) de opgenomen hervormingen en investeringen moeten bijdragen aan het verbeteren van schuldhoudbaarheid (middels het vergroten van economische groei of prudent begrotingsbeleid);
 - 5) bestaande investeringen en hervormingen (bijvoorbeeld die zijn opgenomen in de RRF herstel- en veerkrachtplannen), mogen niet worden opgevoerd;
 - 6) Het tempo van schuldafbouw moet worden vertaald in een jaarlijkse operationele doelstelling waar lidstaten op kunnen sturen en de Commissie op kan toezien, zoals een maximale groei van de overheidsuitgaven;
 - 7) niet-naleving van het schuldafbouwpad en de jaarlijkse operationele doelstelling moet consequenties hebben;
 - 8) het toezicht dient ten algemene te worden versterkt (zie hieronder).

Internationale en diplomatieke belangen

- Om het toezicht op het SGP ten algemene te verbeteren kan gedacht worden aan het scheiden van taken binnen de Commissie, het overhevelen van taken van de Commissie naar een onafhankelijke instelling en het specificeren en mogelijk inperken van de uitzonderingsgronden die de Commissie hanteert bij het vaststellen van het wel/niet overtreden van regels (zogenaamde relevante factoren.²

² De regels schrijven voor dat de Commissie een overkoepelende analyse van de financieel-economische en budgettaire situatie in het land maakt voordat een er een buitensporigtekortprocedure (EDP) gestart wordt, rekening houdend met relevante factoren. Deze relevante factoren worden gebruikt door de Commissie als argumenten om geen EDP's te openen.

- **[Non paper]:** Deze elementen zijn genoemd in het concept non-paper over de toezicht en naleving van het SGP (zie bijlage).

Internationale en diplomatieke belangen

Redenen

om wel ondertekenen, zijn: handhaving van de regels wordt cruciaal voor een hervormd SGP en we zijn er niet gerust op dat dit voldoende wordt geadresseerd in de Commissie communicatie. In het coalitieakkoord is dan ook opgenomen: "effectieve handhaving is een vereiste". Ook heeft u het belang van handhaving genoemd in het vorige Ecofin/Eurogroep Commissiedebat. Dit paper kan een sterk signaal vormen naar de Commissie, andere lidstaten en de Tweede Kamer.
- Zoals ook is benoemd in de kamerbrief over de toekomst van de EMU van 2 september jl., is NL realistisch over wat er met het SGP kan worden bereikt; de effectiviteit ervan valt en staat immers met de bereidheid van lidstaten om deze na te leven. Daarom zet NL zich ook in voor het versterken van marktprikkels³ om begrotingsdiscipline te stimuleren bij lidstaten, o.a. middels de ratificatie van het ESM verdrag, via een betere weging van staatsobligaties op bankbalansen en het vergroten van de rol van schuldhoudbaarheidsanalyses binnen het SGP

Toelichting

Proces

- We voorzien de komende tijdslijn t.a.v. de SGP hervorming en stellen daarbij de volgende momenten van beïnvloeding voor.

	Sept	Okt	Nov	Dec
Planning	21, 22, 23 sept Informele EFC in Amsterdam	<ul style="list-style-type: none"> • 4 okt Ecofinraad • 26 okt Communicatie CIE 	8 nov Ecofinraad	Mogelijk ER
Beïnvloeding	<ul style="list-style-type: none"> • 30 sept. gesprek TG met Commissie (DG Maarten Verwey) 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 oktober bila met Lindner (MFIN DE) • Mogelijk: 4 oktober publicatie non-paper over toezicht 		

- Ambtelijk spreken we met verschillende lidstaten om van gedachten te wisselen en meer van elkaars positie te leren (met vooralsnog SE, DK, DE, ES en GR).

Internationale en diplomatieke belangen

³ Indien er sprake is van sterkere marktprikkels, zal dit zich vertalen in hogere rentes voor lidstaten met hoge schuldhoudbaarheidsrisico's (investerders willen immers gecompenseerd worden voor het risico wat ze lopen), wat lidstaten noopt tot prudenter begrotingsbeleid.

RRF-governance model: schuldafbouw, investeringen en hervormingen

- De Commissie denkt, naar voorbeeld van de RRF, aan een model waarbij lidstaten zelf plannen opstellen voor hun begrotingsbeleid en het verminderen van schuldhoudbaarheidsrisico's.



Internationale en diplomatieke belangen

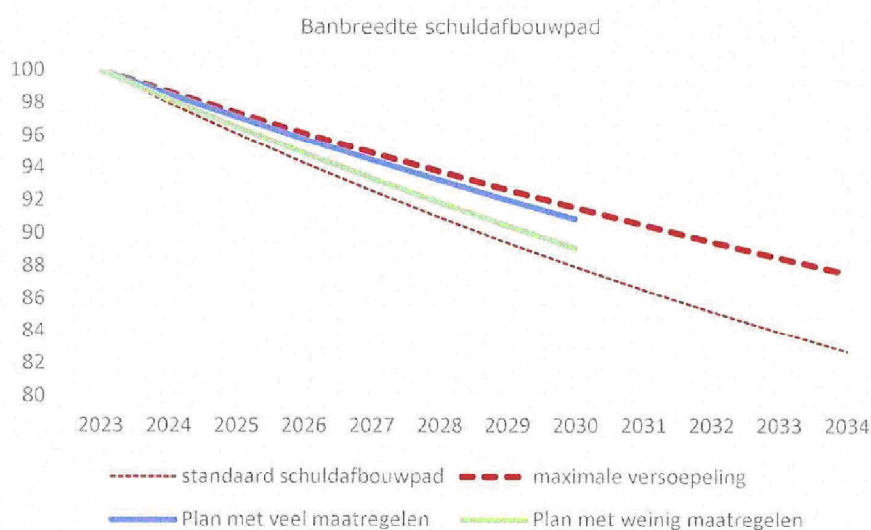
Indien

lidstaten een plan indienen met voldoende hervormingen en investeringen, krijgen lidstaten hier langer de tijd voor.

- Het idee achter deze benadering is dat het leidt tot realistische plannen die mogen rekenen op draagvlak in de lidstaten. Lidstaten zijn makkelijker aan te spreken op de naleving als zij zelf begrotingsdoelstellingen hebben vastgesteld.
- Om ervoor te zorgen dat deze benadering in de praktijk daadwerkelijk leidt tot voldoende schuldafbouw en hervormingen, is het volgens ons verstandig om in te zetten op een aantal waarborgen.
- Een eerste waarborg is dat de schuldafbouw per lidstaat voldoende ambitieus moet zijn:
 - Een standaard schuldafbouw criterium moet blijven bestaan, dat in ruil voor hervormingen en investeringen per land kan worden versoepeld. Indien er sprake is van niet-naleving van de toegezegde hervormingen en investeringen, vervalt het recht op het versoepelde pad en geldt alsnog het standaard schuldafbouw criterium.

4 Bij een schuldhoudbaarheidsanalyse wordt op basis van groeiverwachtingen, de rente en de ontwikkeling van het begrotingssaldo een inschatting gemaakt van de houdbaarheid van de publieke schuld.

- Ook lidstaten met een middelhoge publieke schuld (tussen de 60% en 90%) moeten voldoende schuldafbouw realiseren om buffers op te bouwen.
- De versoepeling van het schuldafbouwpad in ruil voor hervormingen en investeringen moet worden begrensd. Zie de figuur hieronder ter illustratie: een lidstaat met een schuld van 100% bbp in 2023 stelt een plan op voor bijvoorbeeld 7 jaar (2024-2030). Is dit een plan met veel hervormingen en investeringen van hoge kwaliteit, dan krijgt de lidstaat in ruil daarvoor een soepeler afbouwpad om deze plannen te realiseren (zie de blauwe lijn). Is dit een plan met weinig hervormingen en investeringen, krijgt deze lidstaat minder ruimte (zie de groene lijn). Meer ruimte dan de rode stippellijn is niet mogelijk.



- Een tweede waarborg is dat de investeringen en hervormingen die in een plan worden opgevoerd, aan eisen moeten voldoen:
 - De opgevoerde maatregelen⁵ moeten bijdragen aan het verbeteren van de schuldhoudbaarheid (via hogere economische groei of lagere begrotingstekorten) op de middellange termijn. Investeringen voor het aanpakken van klimaatverandering kunnen hier ook onder vallen, aangezien deze hogere kosten in de toekomst kunnen voorkomen. Ook investeringen met positieve grensoverschrijdende effecten kunnen eronder vallen.
 - Lidstaten moeten worden verplicht om de kwaliteit van overheidsuitgaven tegen het licht te houden in hun plan. Hierbij moet worden aangegeven hoe lidstaten hun aandeel publieke investeringen kunnen verhogen t.o.v. consumptieve uitgaven. Ook moet worden gekeken naar het belastingsysteem en of er aanpassingen zijn die bij kunnen dragen aan een sterkere economie of begroting, bijvoorbeeld door belastingmaatregelen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van een cijfermatige en objectieve vergelijking van lidstaten

⁵ Onder investeringen verstaan we de publieke bruto-investeringen in vaste activa conform de Eurostat definitie (*gross fixed capital formation, general government*). Dit is ook de definitie die wordt gehanteerd in het huidige SGP, bijvoorbeeld bij het toepassen van de huidige investeringsclausule.

- (benchmarks), om inzichtelijk te maken hoe een lidstaat het doet t.o.v. andere lidstaten.
- Net als bij de RRF moeten investeringen hand in hand gaan met hervormingen. Het kan dus niet zo zijn dat een plan uit alleen maar investeringen bestaat.
 - Investerings en hervormingen uit het verleden mogen geen aanleiding zijn voor een soepeler schuldafbouw. Hervormingen en investeringen die al in het kader van de RRF zijn opgevoerd, tellen daarom niet mee voor een aangepast schuldafbouwpad (ook al moeten die nog worden uitgevoerd).
 - Als derde waarborg is stevig toezicht op de naleving van de plannen nodig:
 - Het schuldafbouwtraject dat de lidstaat vastlegt in zijn plan moet worden vertaald in een jaarlijkse operationele doelstelling waar lidstaten op kunnen sturen en de Commissie op kan handhaven (zie ook hieronder). Om het uitstellen van begrotingsinspanningen te voorkomen vindt toezicht door de Commissie en de Raad plaats op jaarlijkse basis. Overschrijdingen van de jaarlijkse doelstelling kunnen worden opgeteld, waarna de lidstaat dit moet compenseren.
 - De consequenties van niet-naleving van het (standaard of soepeler) schuldafbouw criterium en de jaarlijkse operationele doelstelling moeten van tevoren worden vastgelegd in het plan zelf, waarbij niet naleving tot een buitensporigtekortprocedure (EDP) kan leiden.
 - De handhaving van het SGP moet ten algemene worden versterkt (zie hieronder).

Schuldafbouw ten algemene

- In de kamerbrief van 4 maart jl. is opgenomen dat Nederland open staat voor het aanpassen van het huidige 1/20^e schuldafbouw criterium. Het schuldafbouw criterium moet realistisch zijn, maar in de praktijk ook leiden tot meer schuldafbouw dan met de huidige regels tot stand is gekomen.



moet daartoe vertaald worden naar een doelstelling voor het jaarlijks begrotingstekort (gecorrigeerd voor rentebetalingen) of de uitgavengroei (gecorrigeerd voor de conjunctuur). Deze doelstelling bestaat dan naast de 3%-tekortnorm, waar lidstaten ook aan moeten voldoen. Een uitgavenregel als operationele doelstelling is ook iets waar de *European Fiscal Board* (EFB) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) voor pleiten.

Verbeteren naleving en toezicht

- Niet-naleving van SGP-vereisten kan leiden tot een buitensporigtekortprocedure (EDP). Een groot probleem met de huidige regels is dat de Commissie en de Raad veel discretionaire ruimte hebben bij het vaststellen van het bestaan van een buitensporig tekort en het openen van een EDP.⁶ De Commissie houdt hierbij ook rekening met het krachtenveld in de Raad. Zie annex 2 voor een overzicht.
- Opties voor het verbeteren van de handhaving ten algemene worden hieronder gegeven. Omdat niet duidelijk is welke elementen op voldoende draagvlak kunnen rekenen, dient Nederland ambitieus in te zetten op meerdere mogelijkheden om handhaving effectiever te maken. Deze elementen komen grotendeels terug in het concept non-paper over naleving en toezicht (zie bijgevoegd).
 - Het scheiden van de taken van de Commissie zou kunnen bijdragen aan een verbetering van de handhaving van het SGP, omdat dit de beoordelingsruimte van de Commissie verkleint. De regels kunnen hierdoor consistentere en op transparantere wijze toegepast worden. De mogelijkheden hiervoor zijn echter beperkt omdat de taken van de Commissie en de Raad in het Verdrag zijn vastgelegd (zie annex 2). Er kan wel worden gedacht aan het beter scheiden van de taken binnen de Commissie (Chinese muur). Het dienstonderdeel dat verantwoordelijk is voor het opstellen van ramingen en het toetsen op naleving met de numerieke vereisten, moet dan de bevoegdheid krijgen om op eigen initiatief rapporten te publiceren in de openbaarheid (zonder dat het College dit moet goedkeuren).
 - Een andere optie is om taken over te hevelen naar een andere instelling (buiten de Commissie). Deze instelling kan de beoordeling van de naleving met de regels beoordelen en eventueel beoordelen of een buitensporig tekort bestaat. Dit kan als een 'second opinion' fungeren, die de Commissie en de Raad moeten meenemen in hun beoordeling of er sprake is van een buitensporig tekort. Hierbij geldt de analogie van het CPB maar dan voor Europa, mits deze voldoende mankracht heeft en het juiste mandaat. Nationale begrotingscomités kunnen hierbij ook een rol krijgen, mogelijk in samenwerking met een instelling op EU niveau. Ook hierbij moet worden gekeken wat mogelijk is binnen de kaders van het Verdrag (hierover bestaat discussie

⁶ De Commissie stelt een 126(3) rapport op als een lidstaat niet aan de SGP vereisten dreigt te voldoen. Dit rapport bevat een overkoepelende analyse van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat, op basis waarvan de Commissie adviseert over het bestaan van een "buitensporig tekort". Hierbij neemt de Commissie zogenoemde "relevante factoren" mee, wat wordt gebruikt als verzachtende omstandigheden waarom het gerechtvaardigd is dat een lidstaat niet voldoet aan de vereisten. De Commissie legt haar advies voor aan de Raad, waarna de Raad het buitensporig tekort vaststelt en daarmee een EDP opent. Zie ook annex 2.

onder juristen. Momenteel kijkt DJZ naar deze casus). Er wordt echter niet verwacht dat de Commissie voorstellen zal doen om haar eigen discretionaire ruimte in te perken.

- De handhaving wordt sterk bepaald door de ruimhartige toepassing van zogenaamde relevante factoren wanneer de Commissie concludeert of er een buitensporig tekort bestaat (zie annex 2). Het gebruik van relevante factoren zijn vastgelegd in het Verdrag en gespecificeerd in een onderliggende verordening. Nederland stelt voor deze relevante factoren aan te passen en de toepassing ervan te verduidelijken. Per relevante factor wordt aangegeven hoe deze factor gebruikt kan worden, en of het een verzwarend of verzachtend effect heeft. Factoren kunnen daarnaast gecategoriseerd worden, zodat bepaalde factoren zwaarder worden meegewogen dan andere.
- Ook kan worden verkend of de koppeling tussen EU fondsen en SGP naleving kan worden versterkt. Een dergelijke koppeling bestaat al bij cohesiefondsen maar is ineffectief gebleken, omdat dit zorgt voor meer druk om snel "naleving" met het SGP vast te stellen.

Internationale en diplomatieke belangen

- Voor Nederland zou het onvoldoende zijn als voorstellen t.a.v. handhaving slechts betrekking hebben op: i) het anders interpreteren van de huidige regels; ii) het volledig leunen op nationaal eigenaarschap; iii) het vergroten van *namings and shaming*. Deze elementen kunnen de handhaving ten goede komen, maar bieden niet genoeg zekerheid dat regels in de toekomst daadwerkelijk beter worden geïmplementeerd. Annex 1. Samenvatting Nederlandse inzet zoals opgenomen in de kamerbrief van 4 maart jl.

Annex 1. Samenvatting kamerbrief Kabinetsinzet inzake het SGP van 4 maart jl.

"De kabinetsinzet voor de modernisering van het SGP kan als volgt worden samengevat. Het kabinet is voorstander van het behoud van de 3%-tekortnorm en de 60%-schuldnorm. De inschatting van het kabinet is dat weinig partijen pleiten voor het aanpassen van deze normen.

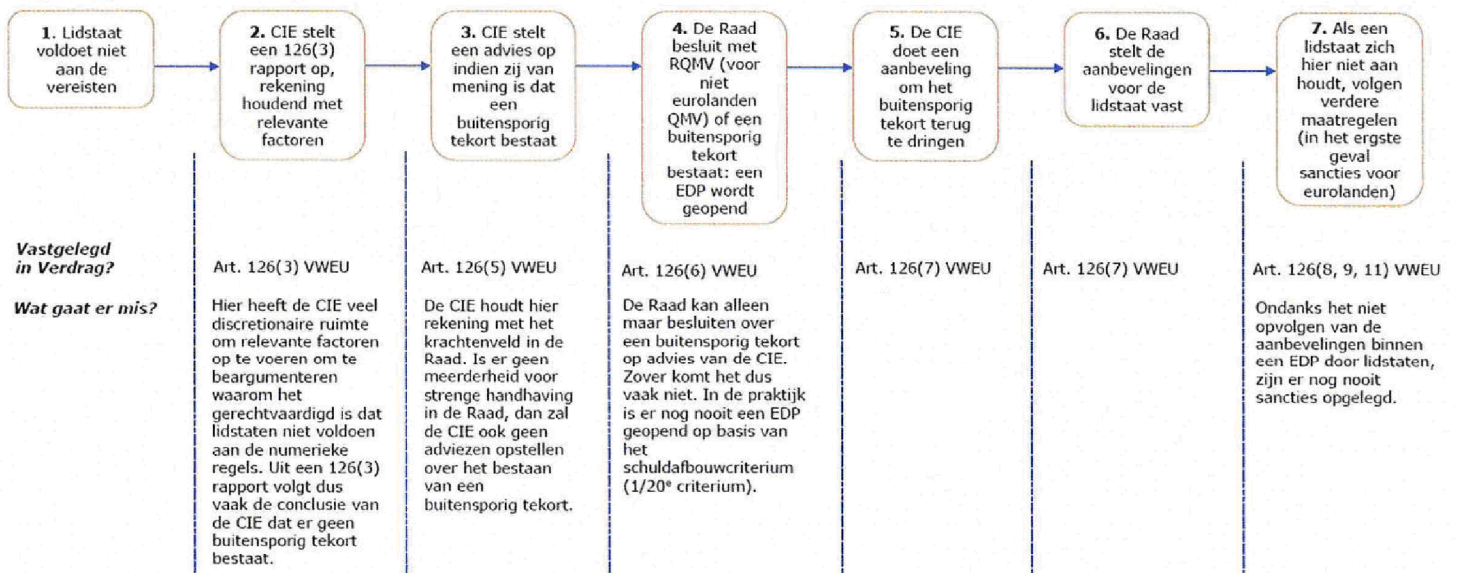
Aanpassing of vervanging van het huidige schuldafbouw criterium is een optie waar het kabinet constructief tegenover staat, mits er goede waarborgen bestaan dat de naleving en handhaving van het aangepaste criterium verbetert, deze lidstaten met hoge schulden voldoende aanzet tot schuldafbouw en lidstaten structurele hervormingen doorvoeren om hun economie en overheidsfinanciën te versterken.

Daarnaast kijkt het kabinet met interesse naar een grotere rol van de uitgavenregel, meerjarige doelstellingen en minder regeldruk voor lage schuldlanden.

De naleving en de handhaving van het SGP behoeven volgens het kabinet verbetering. Het kabinet kijkt hiervoor ook naar manieren om het nationaal eigenaarschap van de regels te vergroten en de discretionaire bevoegdheden van de Commissie en de Raad bij de beoordeling van de naleving terug te dringen."

Annex 2. Taken Commissie en Raad bij het openen van een EDP

Stappen in geval van niet-naleving



Communicatie

In het geval dat het non-paper wordt gepubliceerd zal COMM woordvoeringslijnen opstellen.

Politiek/bestuurlijke context

Tweede Kamer hecht veel waarde aan het benadrukken van SGP handhaving in Europese discussies. Dit is ook besproken tijdens laatste commissiedebat Eurogroep/Ecofinraad.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Deze nota bevat informatie over de Nederlandse positie in Europese onderhandelingen, verspreid over in de nota.



TER ADVISERING
Aan
de minister

Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen

Persoonsgegevens

nota

Advies REA 22 november 2022

Aanleiding

Op dinsdag 22 november 2022 vindt van 10:45 tot 11:25 uur een vergadering plaats van de Raad Europese Aangelegenheden (REA). De minister en staatssecretarissen zijn verhinderd i.v.m. de Algemene Financiële Beschouwingen in de Eerste Kamer. Persoonsgegevens zal Financiën daarom vertegenwoordigen bij de REA.

Datum
17 november 2022

Notanummer
2022-0000283668

Bijlagen
geen

Agenda

1. Stand van zaken EU energieprijzen
2. Rule of Law Hongarije
3. Kamerbrief Stabiliteits- en Groeipact (SGP)
4. Hoge energieprijzen en impact op Europese energie intensieve industrie
5. W.v.t.t.k.

1. Stand van zaken EU energieprijzen

Buiten reikwijdte

Buiten reikwijdte

Buiten reikwijdte

Buiten reikwijdte

3. Kamerbrief SGP

Advies

- U kunt dit agendapunt inleiden en kort het proces schetsen: versturing brief op 25 nov, Commissiedebat op 1 dec, eerste gedachtewisseling in de Ecofin van 6 dec. Ook hebben we een technische briefing aan de TK aangeboden.
- Daarnaast kunt u de toon van de kabinetsappreciatie in de brief toelichten: 'we zien een aantal positieve elementen in lijn met NL inzet, maar hebben nog veel informatie nodig om tot goede beoordeling te komen. Daarnaast zijn meerdere waarborgen nodig om tot een systeem te komen met voldoende ambitie op schuldafbouw en effectievere naleving en toezicht.'
- Zie ook onderstaande spreektekst.

Kern

- De interdepartementale afstemming van de brief is tot dusver voorspoedig gegaan (er zijn geen uitstaande punten).
- Het is nog de vraag hoe de verdere discussies over de hervorming de komende maanden gestructureerd worden. Internationale en diplomatieke belangen

Internationale en diplomatieke verdragen een werkprogramma opgesteld door de CIE en het inkomende Zweedse voorzitterschap.

- Het streven is in ieder geval om tot een gemeenschappelijk beeld te komen in de Raad of de ER van maart 2023 (mogelijk Raadsconclusies), daarna volgen waarschijnlijk wetgevende voorstellen van de CIE.
- De belangrijkste Nederlandse boodschappen n.a.v. de Commissiemededeling, zijn samengevat in de hymn sheet en te gebruiken voor komende gesprekken met andere lidstaten, de CIE (en bijvoorbeeld de Ecofinraad van 6 dec).

Spreeklijn

- 9 november heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd, waarin zij de contouren van een gemoderniseerd SGP en MEOP uiteenzet.
- De planning is om a.s. vrijdag de kabinetsappreciatie hiervan naar de Tweede Kamer versturen, zodat dit op tijd is voor het Commissiedebat van 1 december over de Ecofinraad van 6 december.
- In deze Ecofinraad zullen lidstaten van gedachten wisselen over de mededeling. Er liggen geen wetgevende voorstellen voor. Deze worden pas na het voorjaar van 2023 verwacht.
- De appreciatie is als volgt: we zien een aantal positieve elementen, waaronder het behoud van de 3%-tekortnorm en de 60%-schuldnorm, het sturen op uitgavenplafonds en meer nadruk op schuldhoudbaarheidsrisico's d.m.v. de schuldhoudbaarheidsanalyses. Het kabinet staat daarnaast open voor het idee om lidstaten zelf plannen op te laten stellen. Er is echter nog veel informatie nodig om tot goede beoordeling te komen. Daarnaast zijn er meerdere waarborgen nodig, voornamelijk op gebied van transparantie en gelijke behandeling, voldoende ambitie voor schuldafbouw door landen met hoge schulden en effectieve handhaving.
- Om deze reden zet het kabinet zich onder andere in voor: i) volledige transparantie en consistentie van de schuldhoudbaarheidsrisico's; ii) een numeriek criterium aan de doelstelling voor schuldafbouw bij wijze van achtervang, om zo voldoende schuldafbouw te waarborgen; iii) het verbeteren van de handhaving door de discretionaire ruimte van de Commissie en de Raad in te perken en de *European Fiscal Board* (EFB) een grotere rol te geven op EU-niveau.
- Deze inzet is samengevat in de bijgevoegde hymn sheet.

4. Hoge energieprijzen en impact op Europese energie intensieve industrie



Buiten reikwijdte

Buiten reikwijdte

5. W.v.t.t.k.

Buiten reikwijdte

Communicatie

Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context

Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Tot aan het plaatsvinden van de REA is de informatie in deze nota vertrouwelijk en kan niets uit deze nota worden geopenbaard.

Bij een eventueel verzoek tot openbaarmaking van deze nota na het plaatsvinden van de REA, zal op dat moment moeten worden beoordeeld welke informatie uit deze nota wel en niet kan worden geopenbaard.

Oplegnotitie Stabiliteits- en Groeipact (SGP) ten behoeve van de REA van 22 november

Aanleiding

- 9 november jl. is de Commissiemededeling over de hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en de Macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) gepubliceerd.
- Het Zweedse voorzitterschap heeft genoemd te streven naar (waarschijnlijk) Raadsconclusies in maart 2023, waarna eventuele wetgevende voorstellen zullen volgen.
- Een eerste gedachtewisselingen hierover tussen lidstaten is gepland in (de voorportalen van) de Ecofinraad op 6 december.
- Om de Kamer tijdig te informeren dient op 25 november een kabinetsappreciatie (vervanging BNC-fiche) te worden verstuurd.

Beslispunt

- Bent u akkoord met de kabinetsappreciatie in de bijgevoegde Kamerbrief (zoals hieronder samengevat) ter versturing naar de TK op 25 november?
- Bent u akkoord met bijgevoegde 'hymn sheet' waarin de kernboodschappen zijn verwoord ten behoeve van gesprekken met de Commissie en de andere lidstaten?

Kern

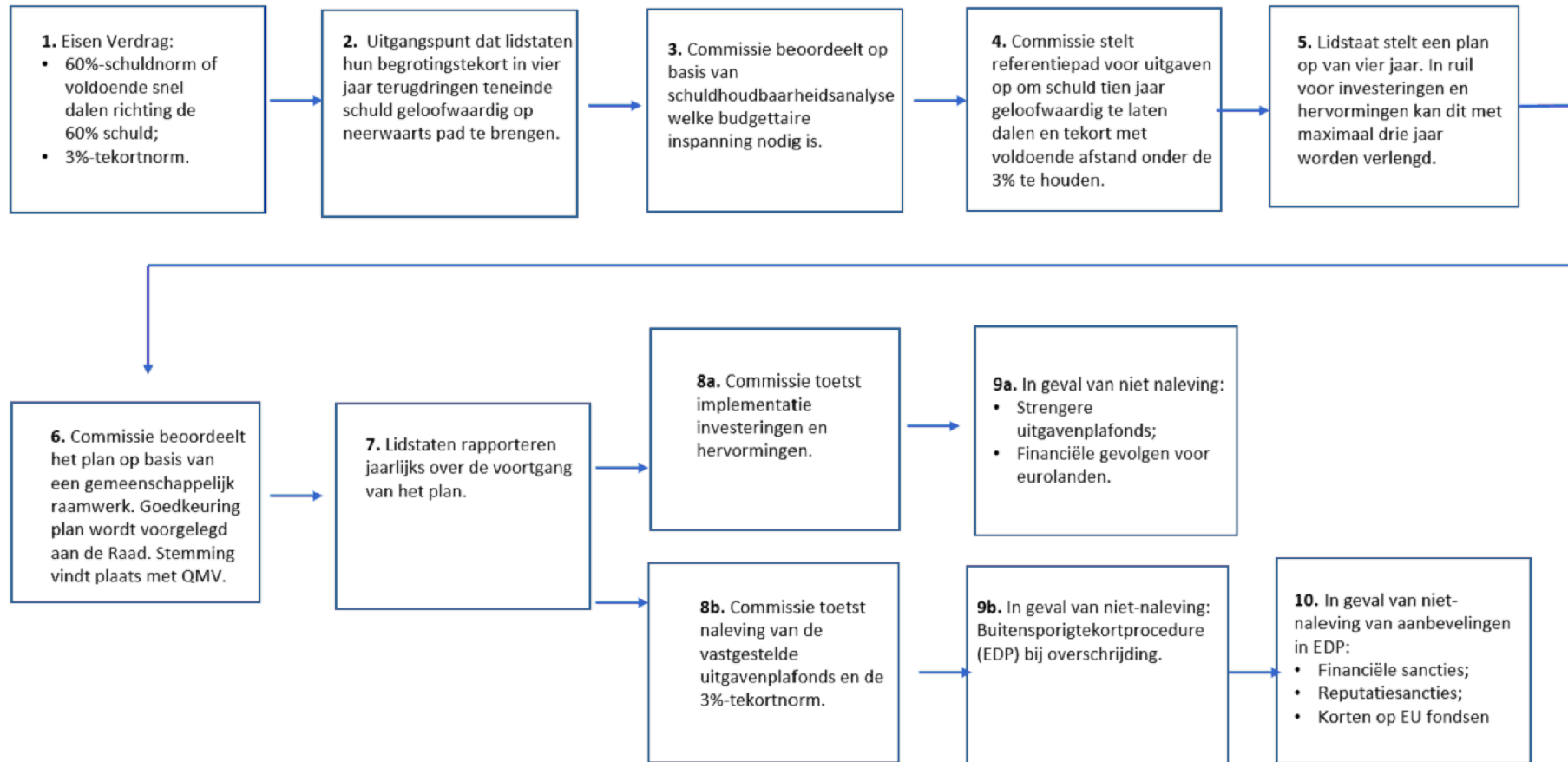
- De voorgestelde appreciatie (in de brief en *hymn sheet*) is constructief maar ook kritisch.
- Het voorgestelde raamwerk is in meerdere aspecten in lijn met de Nederlandse inzet zoals uiteengezet in een kamerbrief van 4 maart jl., maar vereisen ook opheldering en meerdere waarborgen.
- Het kabinet verwelkomt het behoud van de referentiewaarden van 60% voor de overheidsschuld en 3% voor het begrotingstekort uit het Verdrag. Het kabinet ziet dat het opstellen van plannen door landen het nationaal eigenaarschap kan vergroten en is voorstander van het enkel sturen op uitgavenplafonds. Daarnaast steunt het kabinet de grotere nadruk op de schuldhoudbaarheidsrisico's van lidstaten en acht het kabinet het positief dat de voorstellen van de Commissie leiden tot minder regeldruk voor lidstaten met een lage uitdaging ten aanzien van de publieke schuld. De Commissie is voornemens om de naleving en handhaving van de regels te verbeteren, maar het is nog onvoldoende duidelijk op welke manier.
- Het kabinet stelt dat er nog veel aanvullende informatie van de Commissie nodig is om de voorstellen goed te kunnen beoordelen. Hier zal het kabinet de komende maanden om vragen om een nader oordeel te kunnen vormen.
- Ook zijn volgens het kabinet meerdere waarborgen nodig in het voorgestelde raamwerk van de Commissie, voornamelijk op gebied van transparantie en gelijke behandeling, voldoende ambitie voor schuldafbouw door landen met hoge schulden en effectieve handhaving. Het kabinet zal hierop inzetten.

Toelichting

- Hieronder vindt u een schematische weergave van het Commissievoorstel, inclusief toelichting.
-

Internationale en diplomatieke belangen

Figuur 1: Wat stelt de Commissie voor?

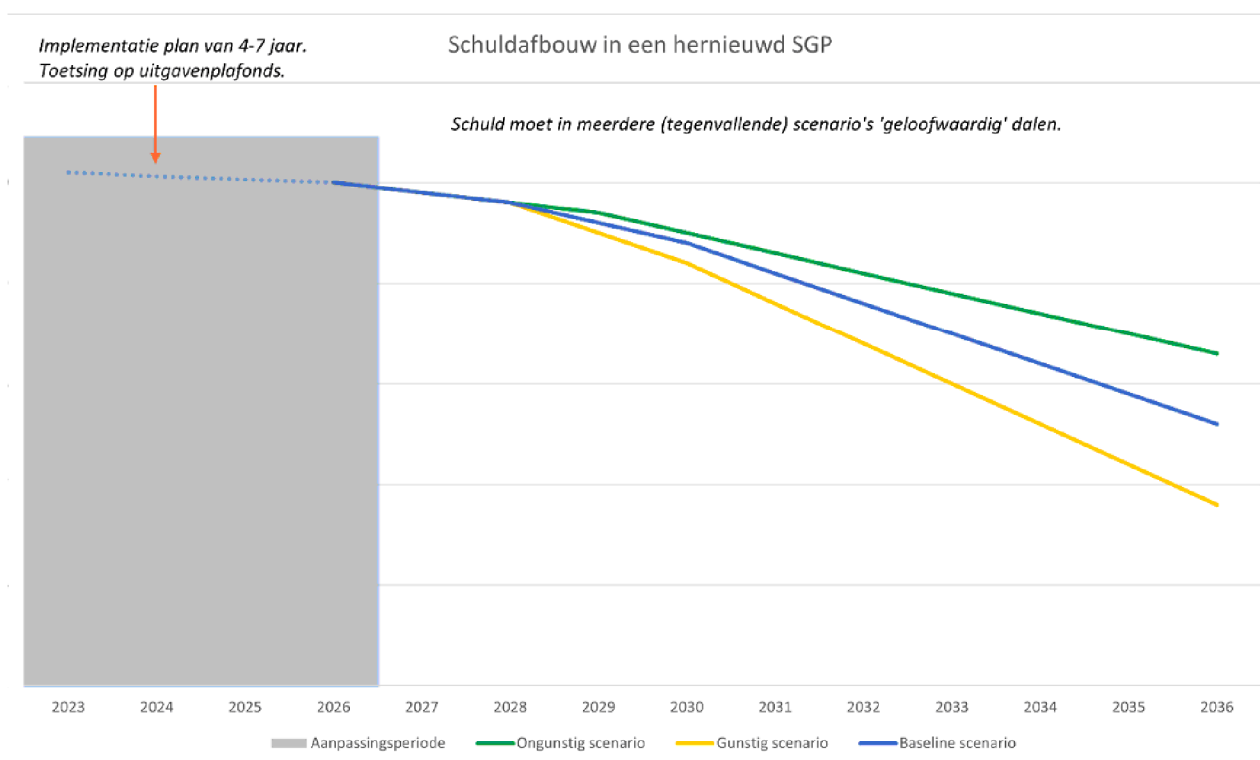


Toelichting (stappen corresponderen met de figuur hierboven)

- 1.** De 3%-tekortnorm en de 60%-schuldnorm (schuld lager dan 60% of voldoende dalend) uit het Verdrag blijven behouden.
- 2.** Het voorstel gaat uit van een aanpassingsperiode van in principe 4 jaar, waarin lidstaten hun tekort verbeteren door te sturen op uitgavenplafonds. Het begrotingsaldo dat aan het einde van de aanpassingsperiode wordt bereikt, moet ervoor zorgen dat zonder verdere beleidsmaatregelen de schuld geloofwaardig daalt in de 10 jaar na de aanpassingsperiode.
- 3.** Om te beoordelen of de schuld geloofwaardig daalt en het tekort onder de 3% blijft, gebruikt de Commissie haar schuldhoudbaarheidsanalyse (*debt sustainability analysis*; DSA). Daarin wordt gekeken hoe de overheidsschuld en het tekort zich in verschillende (meevallende en tegenvallende) situaties kunnen ontwikkelen. Het "geloofwaardig" dalen betekent dat de schuld ook in tegenvallende situaties daalt. Zie figuur 2 voor meer uitleg.
- 4.** De Commissie stelt een aanpassingspad ("referentiepads") voor vier jaar, uitgedrukt in netto primaire uitgaven. Hierbij wordt er onderscheid gemaakt tussen drie categorieën landen: landen met substantiële uitdagingen t.a.v. de publieke schuld, met een gematigde uitdaging en een lage uitdaging. Landen met een substantiële uitdaging moeten hun schuld na het aanpassingspad van vier jaar, 10 jaar lang geloofwaardig laten dalen. Landen met een gematigde uitdaging krijgen drie jaar langer de tijd. Landen met een lage uitdaging, hoeven alleen aan de 3%-tekortnorm te voldoen.
- 5.** Lidstaten stellen een plan op die aan dezelfde doelstelling moeten voldoen als de bovengenoemde referentiepads. Hierbij worden voorgenomen investeringen en hervormingen in acht genomen. Dit plan wordt vertaald in jaarlijkse netto primaire uitgavenplafonds. Als het plan investeringen en hervormingen bevat die aan bepaalde criteria voldoen, kan een lidstaat een langzamer aanpassingspad verkrijgen van maximaal zeven jaar.
- 6.** De Commissie beoordeelt de plannen op basis van een gemeenschappelijk toetsingskader. Wanneer er geen overeenstemming wordt bereikt tussen de Commissie en de lidstaat, zal de Commissie het referentiepads hanteren voor de monitoring en handhaving. Als de Commissie tot een positieve beoordeling van een plan komt, wordt de goedkeuring van het plan ter besluitvorming voorgelegd aan de Raad.
- 7.** Lidstaten rapporteren jaarlijks over de voortgang van het plan (zowel t.a.v. de naleving met de uitgavenplafonds als de implementatie van de investeringen en hervormingen).
- 8-9a.** De Commissie toets jaarlijks de implementatie van het plan. In geval van het niet implementeren van de hervormingen en investeringen die zijn afgesproken in het kader van een langzamer aanpassingspad, zullen de uitgavenplafonds uit het plan worden aangepast. In dat geval geldt alsnog een strenger uitgavenpad. Ook kunnen er voor eurolanden financiële gevolgen zijn.
- 8-9b.** Buitensporigtekortprocedures (EDP's) worden geopend op basis van overschrijding van de 3%-tekortnorm of de uitgavenplafonds. Er wordt dus niet getoetst op de mate van schuldafbouw, alleen op de uitgavenplafonds. De Commissie wil bij een overschrijding van de uitgavenplafonds door lidstaten met grote uitdaging t.a.v. publieke schuld standaard EDP's te openen.
- 10.** Indien een lidstaat in een EDP zit maar de aanbevelingen niet opvolgt, denkt de CIE aan het verbreden van haar sanctiearsenaal via: kleinere financiële sancties; maatregelen die de reputatieschade van lidstaten moeten vergroten (zoals voorkomen in het Europees Parlement); het opschorten van geld uit de structuurfondsen en het Europees herstelfonds (RRF). Deze maatregel bestaat al.

Figuur 2: Uitleg schuldafbouw in het Commissie voorstel

De plannen van lidstaten met een substantiële uitdaging t.a.v. de publieke schuld moeten ertoe leiden dat na de implementatie van hun plan, de schuld 10 jaar geloofwaardig blijft dalen. Zo'n plan kan vier tot maximaal zeven jaar beslaan. Tijdens deze vier tot zeven jaar wordt er alleen getoetst op de naleving van de in het plan vastgestelde uitgavenplafonds door de Commissie. De Commissie beoordeelt de "geloofwaardigheid" van de schuldafbouw in de 10 jaar na het plan aan de hand van een schuldhoudbaarheidsanalyse. Daarin worden meerdere meevallende en tegenvallende scenario's doorgerekend om te beoordelen hoe de overheidsschuld en het tekort zich in verschillende situaties kunnen ontwikkelen. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar scenario's waarin de economische groei, rente of wisselkoers mee- of tegenvalt. De blauwe lijn in de onderstaande figuur laat schuldafbouw zien in normale economische tijden (de *baseline*), de groene en gele lijn laten twee verschillende economische scenario's zien.



- We support the aim to increase national ownership through country specific plans and the strengthening of national fiscal institutions, the single use of expenditure ceilings, the integration of investments and reforms and the stronger focus on debt sustainability risks through the use of DSAs.

However, there are still a lot of aspects that need clarification and the system could only work with a significant amount of safeguards:

- **We urge the Commission to provide concrete numerical examples as soon as possible** to be able to adequately assess the proposals, in terms of the reference adjustment path, the expenditure ceilings and the projected debt to GDP ratio during and after the adjustment phase, both the baseline projections and adverse scenario's.
- The Commission DSA is a key feature of the economic governance framework, including the decision making on providing financial assistance through the ESM. **The bigger role of the Commission DSA in the fiscal rules requires full transparency, predictability and stability of these assessments.** This should be enshrined in the SGP-legislation. **We also need a common minimum backstop regarding the DSA baseline projection for the debt ratio** to set the expenditure paths to. Member states and external actors should be able to replicate the Commission DSA and its translation into reference paths, which could improve incentives through risk-based pricing by financial markets.
- The framework should ensure **ambitious debt reduction** for countries with high and medium debts. We are not convinced that the current proposal will lead to the **sufficient built up of buffers by medium debt countries.** The backloading of fiscal efforts should be avoided.
- **We don't see why 4 to 7 years is needed for the budgetary adjustment phase.** 3 to 5 years should be sufficient.
- The proposed **2-pronged flexibility** both in terms of a deviation from the Commission reference path for expenditure and in terms of additional time for the budgetary adjustment leads to **unnecessary complexity.** Although we support the integration of investments and reforms, **only additional investments and reforms that contribute directly to debt sustainability and/or economic convergence should be a ground for more leeway.** Measures already agreed to in the RRP should not lead to more flexibility in the SGP. Also, investment and reforms should go hand in hand. Moreover, the Commission should provide SMART targets, for example through benchmarking. **The tool to monitor progress in investment and reforms should be used both for measures that underpin a deviation from the Commission reference path and for measures that underpin a longer time frame for the budgetary adjustment.**
- In our view, strengthening the **compliance and oversight is not sufficiently addressed in the proposal.** We need clear rules to secure a **transparent and consistent implementation** of the rules respect to: the assessment of the plans, the opening of EDPs, EDP-recommendations, the use of relevant factors, the application of escape clauses and the use of sanctions. The proposed sanctions will only be effective if EDPs are opened and when the **implementation of sufficiently ambitious Council recommendations is strictly monitored.**
- Furthermore, the **EFB should be given a larger role** to improve checks and balances on the EU level. The EFB could assess the compliance with the rules, which should be taken into account by the Commission and the Council. To that end, the EFB must be **strengthened and its role** in the implementation should be **spelled out in SGP-legislation.**
- Lastly, as the proposed framework will implement article 126 of the Treaty, the system should be implemented in **Regulation 1467/97.**

Bijlage 3: Overzicht schuld niveaus en schuldhoudbaarheidsrisico's EU landen

	Schuldniveau in % bbp			Schuldhoudbaarheidsrisico*
	2022	2023	2024	
Belgium	106,2	107,9	108,6	Internationale en diplomatieke belangen
Bulgaria	22,5	23,6	25,6	
Czechia	42,9	44,2	44,5	
Denmark	33,7	32,8	32,1	
Germany	67,4	66,3	65,4	
Estonia	18,7	19,3	21,9	
Ireland	44,7	41,2	39,3	
Greece	171,1	161,9	156,9	
Spain	114,0	112,5	112,1	
France	111,7	110,8	110,2	
Croatia	70,0	67,2	68,0	
Italy	144,6	143,6	142,6	
Cyprus	89,6	84,0	77,7	
Latvia	42,4	44,0	43,6	
Lithuania	38,0	41,0	39,9	
Luxembourg	24,3	26,0	26,3	
Hungary	76,4	75,2	75,1	
Malta	57,4	59,9	60,6	
Netherlands	50,3	52,4	53,2	
Austria	78,5	76,6	74,9	
Poland	51,3	52,9	54,2	
Portugal	115,9	109,1	105,3	
Romania	47,9	47,3	47,6	
Slovenia	69,9	69,6	68,8	
Slovakia	59,6	57,4	57,4	
Finland	70,7	72,0	73,3	
Sweden	32,1	29,4	28,5	

(*) De Commissie stelt jaarlijks schuldhoudbaarheidsanalyses op (*debt sustainability analysis; DSA*) voor alle EU landen en publiceert deze in het *Fiscal Sustainability Report*. Bij een schuldhoudbaarheidsanalyse wordt op basis van verwachtingen t.a.v. economische groei, de rente en de ontwikkeling van het begrotingssaldo een inschatting gemaakt van de houdbaarheid van publieke schulden. Lidstaten worden ingedeeld in drie categorieën (high, medium, low risk), afhankelijk van de hoogte van de schuld, de trend van de schuld (omhoog/omlaag) en de historische ruimte voor budgettaire bezuinigingen. Omdat er naar deze drie aspecten wordt gekeken, komt de DSA categorisering niet 1-op-1 overeen met de schuld niveaus van landen.