
Vergaderjaar 1996–1997

25 107

Derde fase EMU

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 1996

Ingevolge de toezegging aan de Tweede Kamer tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen, stuur ik u hierbij de nota «Versterking van budgettaire discipline in de derde fase van de EMU».

De Minister van Financiën,
G. Zalm

1. Inleiding

Nu de start van de derde fase van de EMU dichterbij komt, staat Europa aan de vooravond van een historische stap in het integratieproces, waarbij de nationale munten worden vervangen door een gemeenschappelijke munt, de euro. Met de komst van de economische en monetaire unie wordt de kroon op de interne markt gezet, en verdwijnen valutarisico's, afdekkingsrisico's en omwisselingskosten. Als deze barrières zijn opgeruimd zullen de voordelen van de interne markt beter tot hun recht komen, hetgeen kan bijdragen aan verdere economische groei en werkgelegenheid. Daarbij is wel een vereiste dat de EMU een solide en stabiel bouwwerk vormt. De regelingen die in het Verdrag zijn vastgelegd (inclusief hun nadere uitwerking), en de toetredingscriteria voor de deelname aan de derde fase van de EMU, moeten hiervoor garant staan.

Met het naderbijkomen van de datum voor de start van de derde fase van de EMU zijn zich enkele contouren van de EMU scherper gaan aftekenen. Zo is de verwachting dat zeer waarschijnlijk niet alle Lidstaten van de Europese Unie vanaf de eerste dag volledig in de EMU zullen participeren. Mede om die reden is in de afgelopen periode reeds veel aandacht besteed aan de relatie tussen de zogenaamde «ins» en de «outs» (of «pre-ins»), met als oogmerk te vermijden dat zich tussen deze categorieën Lidstaten in politieke of economische zin een kloof zou ontwikkelen. Divergerende wisselkoersontwikkelingen, met als gevolg daarvan spanningen in de interne markt, zouden deze kunnen veroorzaken. Daarom wordt thans onder andere gewerkt aan de vorming van een wisselkoersarrangement in de derde fase, als opvolger van het huidige wisselkoersarrangement. Een dergelijk arrangement kan – onder de voorwaarde dat de «outs» het beleid gericht op convergentie continueren – een nuttig instrument vormen om spanningen in de interne markt door al te grote valutaschommelingen te voorkomen. Daarnaast is, mede gelet op de moeizame convergentie op dit terrein, van verschillende zijden aandacht gevraagd voor de zekerstelling van de budgettaire soliditeit in de EMU.

In november 1995 heeft de Duitse Minister van Financiën Waigel voorstellen gepresenteerd om de budgettaire discipline in de derde fase van de EMU te versterken in de vorm van een stabiliteitspact. In december 1995 heeft de Europese Raad van Madrid het belang van strikte budgettaire discipline in de derde fase onderstreept en de Ecofinraad verzocht om over deze kwestie zo spoedig mogelijk verslag uit te brengen. De Ecofinraad heeft in juni 1996 aan de Europese Raad van Florence een voortgangsrapportage gepresenteerd waarin de contouren van het stabiliteitspact worden weergegeven. Hierin werd ook duidelijk gemaakt wat beoogd werd met het stabiliteitspact, namelijk een zodanige uitwerking van de bestaande budgettaire paragrafen van het Verdrag dat in de Lidstaten voldoende budgettaire ruimte wordt gecreëerd om tegenslagen op te vangen zonder de Verdragsbepalingen te overtreden, dat tevens de monetaire autoriteiten niet worden geconfronteerd met een onevenredige druk op de monetaire sfeer als gevolg van budgettaire verstoringen in één of meerdere landen binnen de monetaire unie (de naam «stabiliteitspact» is dit opzicht misleidend aangezien het niet gaat om een pact, maar om een nadere uitwerking van bestaande procedures van het Verdrag). Tenslotte dient vermeden te worden dat de verhoudingen tussen «ins» en de «outs» zich in ongunstige zin zouden ontwikkelen. De Europese Raad heeft de voortgangsrapportage met de contouren van het stabiliteitspact onderschreven en de Ecofinraad verzocht de werkzaamheden voort te zetten teneinde aan de Europese Raad van Dublin conclusies te kunnen voorleggen. Zeer recentelijk heeft de Europese Commissie haar eerste voorstellen hieromtrent gepresen-

teerd, die ook een weerslag pogen te geven van de inmiddels bereikte inzichten.

Voor Nederland staat met dit onderwerp veel op het spel. De monetaire stabiliteit die ons land reeds zeer vele jaren kent wordt straks niet langer zelfstandig verdedigd. Daarbij wordt uit de ontwikkelingen van de afgelopen jaren nog eens duidelijk dat een gebrek aan beheersing van de overheidsfinanciën één van de belangrijkste bedreigingen van de stabiliteit van de EMU zou kunnen vormen. Nederland heeft er daarom alle belang bij dat de partners in de monetaire unie volledig gehouden kunnen worden aan de budgettaire discipline die in het Verdrag is vastgelegd. Uiteraard wordt vanuit de andere partners eenzelfde discipline aan Nederland gevraagd. Naast budgettaire discipline is een voltooide EMU sterk gebaat bij voldoende aanpassingsvermogen in de reële sfeer van de economie. De inkrimpende manoeuvreerruimte voor autonoom nationaal economisch beleid tengevolge van de markt-integratie impliceert immers dat divergenties in economische ontwikkelingen tengevolge van interne of externe schokken steeds meer door werking van markten zullen moeten worden opgevangen. De coördinatie van het economische beleid, zoals die momenteel onder andere via de globale richtsnoeren plaatsvindt, zal in de derde fase van de EMU verder aan belang winnen.

In deze nota wordt een overzicht van het verloop van de discussie over versterking van budgettaire discipline in de derde fase gepresenteerd, alsmede aandacht besteed aan de nog in discussie zijnde elementen van het stabiliteitspact en de consequenties voor Nederland. De nota sluit af met een samenvatting van het Nederlandse standpunt ten aanzien van versterking van budgettaire discipline in de derde fase van de EMU.

2. Europese Raad van Florence

In de door de Europese Raad van Florence onderschreven voortgangsrapportage van de Ecofinraad worden de contouren van de versterking van budgettaire discipline in de derde fase weergegeven. Deze vormen ook de basis van de voorstellen van de Cie. De kern van het stabiliteitspact zal worden gevormd door (i) de verplichting tot het indienen en uitvoeren van een stabiliteitsprogramma waarin onder andere een landenspecifieke middellange-termijndoelstelling voor het tekort van «close to balance» is opgenomen, (ii) de creatie van een «early warning» systeem via nauwlettende monitoring van de uitvoering van stabiliteitsprogramma's en (iii) het bevorderen van een snelle correctie van een buitensporig tekort door een krachtige en korte sanctieprocedure.

De middellange-termijndoelstelling voor het tekort van «close to balance» beoogt in de derde fase van de EMU een buitensporig tekort van deelnemers te voorkomen. Door het aanhouden van een voldoende veiligheidsmarge ten opzichte van de 3%-referentiewaarde wordt bevorderd dat de automatische stabilisatoren hun werk kunnen doen zodat vanuit de overheidsbegroting een dempend effect kan uitgaan op de conjunctuuruitslag, zonder dat de Verdragsverplichtingen hierbij in het geding komen. Dit maakt de kans groter dat in tijden van een (niet exceptionele) recessie het tekort beneden de 3%, maar bóven de middellange-termijnwaarde zal uitkomen, en het tekort in tijden van hoogconjunctuur beneden de middellange-termijnwaarde zal kunnen uitkomen. Uiteraard gaat het hierbij zeker niet om een rekenkundig gemiddelde, waarbij afwijkingen van de middellange-termijnwaarde in de loop der jaren onderling moeten worden gecompenseerd. De middellange-termijndoelstelling voor het totale overheidstekort (EMU definitie)¹ van «close to balance» is op zich niet nieuw: de doelstelling is reeds enkele jaren opgenomen in de globale richtsnoeren voor het

¹ Rijksoverheid, lagere overheden en sociale fondsen tezamen, exclusief mutaties kredieten en deelnemingen.

economisch beleid van de Lidstaten die jaarlijks door de Ecofinraad en de Europese Raad worden vastgesteld. De Europese Raad van Florence heeft bewust gekozen voor de algemene formulering «close to balance»¹: een identieke kwantitatieve doelstelling voor het tekort van maximaal 1% BBP zoals aanvankelijk voorgesteld in het Waigel-plan was voor de meeste Lidstaten niet acceptabel. Lidstaten behouden nu onder het plafond van 3% in het kader van subsidiariteit het recht een eigen invulling te geven aan het begrip «close to balance», waarbij rekening kan worden gehouden met landenspecifieke factoren zoals de conjunctuurgevoeligheid van het tekort.

Voor een monitoring van de uitvoering van de stabiliteitprogramma's door de Ecofinraad wordt een zogenaamd «early warning» systeem gecreëerd. Dit beoogt Lidstaten die een tekort vertonen dat afwijkt van het middellange-termijnpad in een vroeg stadium te signaleren en indien nodig te waarschuwen dat zonder corrigerende maatregelen een afzwakkende conjunctuur zal leiden tot een buitensporig tekort.

Naast een middellange-termijndoelstelling en het «early warning» mechanisme heeft de Europese Raad van Florence bekrachtigd dat de versterking van budgettaire discipline in de derde fase gestalte zal krijgen door het sneller corrigeren van buitensporige tekorten via een versterking van de sanctieprocedure.

Met het oog op de naleving van deze dubbele doelstelling – het voorkomen en corrigeren van buitensporige tekorten – heeft de Europese Raad verzocht om versterking van een tweetal bestaande Verdragsprocedures, te weten de multilaterale toezichtprocedure (artikel 103) en de buitensporige-tekortenprocedure (artikel 104C)². Artikel 103 is gericht op de coördinatie van het economische beleid van de Lidstaten en van de Gemeenschap. Naast het multilateraal toezicht dat beoogt een nauwere coördinatie van het economisch beleid en een aanhoudende convergentie van de economische prestaties van de Lidstaten te verzekeren, maken ook de jaarlijks door de Raad opgestelde globale richtsnoeren hiervan onderdeel uit. Artikel 103 is gekozen vanuit de gedachte dat in normale gevallen de coördinatie en onderlinge afstemming van het economisch beleid (waaronder het budgettaire beleid) moet voorkomen dat er ernstige budgettaire afwijkingen zullen optreden. De budgettaire kant van de multilaterale toezichtprocedure is daarom primair gericht op het signaleren van afwijkingen van het middellange-termijnpad. Overigens zal deze procedure ook andere aspecten blijven bevatten, in het bijzonder een nauwe afstemming van het economisch beleid. Artikel 104C daarentegen is geen coördinatie-artikel, maar een verbods- en strafartikel ter correctie van een buitensporig tekort, en is daarom vooral gericht op handhaving van de 3%-waarde als tekortplafond.

Na bevestiging van bovenstaande contouren door de Europese Raad van Florence (juni 1996) is in het Monetair Comité de uitwerking van de twee Verdragsprocedures ter hand genomen. Een voortgangsrapportage van het Monetair Comité lag onlangs voor aan de informele Ecofinraad van 20–21 september jl. De recente voorstellen van de Cie worden in het Monetair Comité en de Ecofin besproken. In de hiernavolgende paragrafen zal worden ingegaan op de actuele stand van zaken met betrekking tot de uitwerking van de multilaterale toezichtprocedure (paragraaf 3) en de buitensporige-tekortenprocedure (paragraaf 4).

¹ Meer precies spreekt de ER over «close to balance or a surplus», omdat enkele landen reeds een structureel overschot als doelstelling hebben geformuleerd.

² Artikel 103 en artikel 104C zijn bijgevoegd in de bijlagen.

3. De multilaterale toezichtprocedure (artikel 103)

De multilaterale toezichtprocedure onder artikel 103 heeft betrekking op het algemeen economisch beleid, de budgettaire situatie in de Lidstaten is daar een belangrijk onderdeel van. Ten aanzien van de uitwerking van de budgettaire aspecten van de multilaterale toezichtprocedure (artikel 103) bestaat een grote mate van consensus onder de Lidstaten. De kern van de multilaterale toezichtprocedure zal worden gevormd door de zogenaamde stabiliteitsprogramma's. Deze stabiliteitsprogramma's komen voor de deelnemers van de EMU in de plaats van de bestaande convergentieprogramma's. Het is daarbij overigens de inzet van veel Lidstaten, waaronder Nederland, dat de «pre-ins» convergentieprogramma's blijven indienen, eveneens als onderdeel van het stabiliteitspact, ter ondersteuning van de gedachte dat het stabiliteitspact alle Lidstaten bindt, zoals ook het Verdragsgebod om buitensporige tekorten te vermijden voor alle Lidstaten geldt (met uitzondering van het VK, als dit land gebruikt maakt van de opt-out clausule). Stabiliteitsprogramma's zijn primair een verantwoordelijkheid van de Lidstaten en bouwen voort op de huidige convergentieprogramma's. Lidstaten krijgen de verplichting programma's in te dienen en deze regelmatig te actualiseren (1 maal per jaar). De eerste generatie programma's moet voor 1-1-1999 worden ingediend. De elementen van deze programma's in de budgettaire sfeer zijn onder andere:

- een kwantitatieve middellange-termijndoelstelling die voldoet aan de beschrijving «close to balance»;
- het aanpassingspad naar deze middellange-termijndoelstelling; vermoedelijk zal aan Lidstaten worden gevraagd in hun eerste stabiliteitsprogramma's, die waarschijnlijk een periode van 4 jaar zullen beslaan, te beschrijven hoe zij binnen de programmaperiode op de door hen ingevulde kwantitatieve middellange-termijndoelstelling van «close to balance» zullen uitkomen;
- een beschrijving van de onderliggende veronderstellingen (groei, rente);
- een beschrijving van de genomen en nog te nemen budgettaire maatregelen.

De programma's zullen, evenals de huidige convergentieprogramma's, worden beoordeeld door de Ecofinraad. Hierbij zal niet alleen worden gekeken naar de naleving van het overeengekomen raamwerk (bevat het programma alle elementen), maar ook naar de deugdelijkheid. Zo mag worden aangenomen dat een programma gebaseerd op een (te) optimistische groei op een kritische beoordeling kan rekenen.

Naast een beoordeling van de programma's bij het indienen, zal de Ecofinraad zorgdragen voor een regelmatige monitoring van de uitvoering van de stabiliteitsprogramma's. Het idee is hier een zogenaamd «early warning» systeem te creëren, waarbij in een vroeg stadium geconstateerd kan worden of een dreiging van een buitensporig tekort bestaat. Zo zal bijvoorbeeld een tekort boven de 2,5% in tijden van hoogconjunctuur kunnen leiden tot een waarschuwing aan de betreffende Lidstaat dat zonder corrigerende maatregelen een afzwakkende conjunctuur zal leiden tot een buitensporig tekort. Het Verdrag voorziet in artikel 103, lid 4, in de mogelijkheid dat de Ecofin-Raad een aanbeveling richt aan een Lidstaat als het economisch beleid niet overeenkomt met de globale richtsnoeren of de goede werking van de EMU in gevaar dreigt te komen. Het stabiliteitspact geeft hier met de «early warning» een uitwerking aan, maar voegt niets toe aan het Verdrag. Een aanbeveling onder artikel 103, lid 4, is gebaseerd op de beleidscöördinatie in de Unie, niet op een expliciete Verdragsovertreding. Er zijn geen sancties aan verbonden waarmee het karakter verschilt van een aanbeveling aan een

Lidstaat in het kader van de buitensporige-tekortenprocedure (artikel 104C, lid 7).

De uitwerking van de multilaterale toezichtprocedure zal worden vastgelegd in secundaire wetgeving op basis van artikel 103, lid 5. Aanneming van de secundaire wetgeving geschiedt door de Ecofinraad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen waarbij de samenwerkingsprocedure met het Europees Parlement van toepassing is.

3.1 Consequenties voor Nederland

Als deelnemer aan de derde fase van de EMU zal Nederland vóór 1 januari 1999 een stabiliteitsprogramma moeten indienen. Een belangrijk element van het stabiliteitsprogramma zal – zie bovenstaand – worden gevormd door de invulling die wordt gegeven aan het begrip «close to balance», alsmede het pad waarlangs deze doelstelling binnen de programmaperiode kan worden bereikt. Evenals de huidige praktijk waarbij het regeerakkoord de basis vormt voor het Nederlandse convergentieprogramma, mag verwacht worden dat het eerstvolgende regeerakkoord de basis zal vormen voor het eerste Nederlandse stabiliteitsprogramma. Nederland heeft zich nu nog niet uitgesproken over de concrete invulling die zal worden gegeven aan de middellange-termijndoelstelling voor het tekort van «close to balance». De discussie hierover zal, naar het zich laat aanzien, deel uitmaken van de totstandkoming van het eerstvolgende regeerakkoord. Nadere analytische studie naar de voor Nederland relevante determinanten voor de invulling van «close to balance» is geboden. Het ligt in het voornemen de studiegroep Begrotingsruimte hierover te laten adviseren waarbij ook andere zaken aan bod zullen komen, o.a. de wijze van inpassing in het begrotingsbeleid van de eventuele invoering van een kapitaaldienst. Het ligt in de rede dat in deze discussie ook de afweging tussen verdere tekortreductie, lastenverlichting en investeringsimpulsen naar voren zal komen.

Wat betreft de jaarlijkse actualisatie van het stabiliteitsprogramma hebben de Lidstaten een zo goed mogelijke aansluiting met de nationale begrotingssystematiek voorop gesteld:

de Lidstaten dienen ieder jaar binnen enkele maanden na het presenteren van de begroting voor het komende jaar (Commissie-voorstel: 2 maanden) een actualisatie van het stabiliteitsprogramma in te dienen. De verplichtingen van het stabiliteitspact zouden derhalve geen wijzigingen in de Nederlandse begrotingssystematiek vergen: Nederland zou jaarlijks, na presentatie van de begroting op de derde dinsdag in september, een actualisatie van het stabiliteitsprogramma indienen.

4. Buitensporige-tekortenprocedure (artikel 104C)

Voor het corrigeren van buitensporige tekorten heeft de Europese Raad van Florence opdracht gegeven voorstellen te ontwikkelen voor het versterken van de buitensporige-tekortenprocedure (artikel 104c). Het algemene streven is om de procedure te verstrakken door in secundaire wetgeving tijdslimieten voor de verschillende stappen in de procedure vast te leggen, waarbij de ruimte voor beoordeling door de Ecofin-Raad die in het Verdrag is verankerd wordt gehandhaafd. Dit laatste betekent bijvoorbeeld dat de voorziening in het Verdrag dat meegewogen zal worden in welke mate het tekort de overheidsinvesteringen overtreft en alle andere relevante factoren geheel van kracht blijft. Een grote meerderheid is daarnaast voorstander van het vooraf invullen van de aard van de sancties. Onderstaand wordt ingegaan op de verschillende kwesties die spelen in de discussie over versterking van de buitensporige-tekortenprocedure, te weten: de lengte van de buitensporige-

tekortenprocedure (§ 4.1); de sancties (§ 4.2); de definitie van de termen «exceptional and temporary» (§ 4.3) en de juridische basis voor aannname van secundaire wetgeving (§ 4.4).

Artikel 104C

2. De Commissie ziet toe op de ontwikkeling van de begrotings situatie en de omvang van de overheidsschuld in de Lidstaten, ten einde aanzienlijke tekortkomingen vast te stellen. Met name gaat de Commissie op basis van de volgende twee criteria na of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline:

a) of de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands produkt een bepaalde referentiewaarde overschrijdt, tenzij,

– hetzij de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert;

– hetzij de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft;

b) of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bruto binnenlands produkt een bepaalde referentiewaarde overschrijdt, tenzij de verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert.

De referentiewaarden worden nader omschreven in het aan dit Verdrag gehechte protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten.

3. Indien een Lidstaat niet voldoet aan deze of aan een van deze criteria, stelt de Commissie een verslag op. In het verslag van de Commissie wordt er tevens rekening mee gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de Lidstaat op middellange termijn. Voorts kan de Commissie een verslag opstellen indien zij – ook al is aan de criteria voldaan – van mening is dat er gevaar voor een buitensporig tekort in een Lidstaat aanwezig is.

4. Het in artikel 109C bedoelde Comité brengt advies uit over het verslag van de Commissie.

5. Indien de Commissie van oordeel is dat er in een Lidstaat een buitensporig tekort bestaat of kan bestaan brengt zij advies uit aan de Raad.

6. Op aanbeveling van de Commissie en rekening houdend met de opmerkingen die de betrokken lidstaat eventueel wenst te maken, besluit de Raad, na een algehele evaluatie te hebben gemaakt, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen of er al dan niet een buitensporig tekort bestaat.

7. Wanneer overeenkomstig lid 6 is besloten dat er een buitensporig tekort bestaat, richt de Raad aanbevelingen tot de betrokken Lidstaat om te bereiken dat deze situatie binnen een bepaalde periode wordt verholpen. Behoudens het bepaalde in lid 8 worden deze aanbevelingen niet openbaar gemaakt.

8. Wanneer de Raad vaststelt dat binnen de voorgeschreven periode geen effectief gevolg aan zijn aanbevelingen is gegeven, kan hij zijn aanbevelingen openbaar maken.

9. Wanneer een Lidstaat blijft verzuimen uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Raad, kan de Raad besluiten de betrokken Lidstaat aan te manen binnen een voorgeschreven termijn maatregelen te treffen om het tekort te verminderen in de mate die de Raad nodig acht om de situatie te verhelpen. In dat geval kan de Raad de betrokken Lidstaat verzoeken volgens een nauwkeurig tijdschema verslag uit te brengen, ten einde na te gaan welke aanpassingsmaatregelen die Lidstaat heeft getroffen.

10. Het recht om een klacht in te dienen, als bedoeld in de artikelen 169 en 170, kan niet worden uitgeoefend in het kader van de toepassing van de leden 1 tot en met 9 van dit artikel.

11. Zolang een Lidstaat zich niet voegt naar een overeenkomstig lid 9 genomen besluit, kan de Raad één of meer van de volgende maatregelen toepassen of in voorkomend geval aanscherpen:

– eisen dat de betrokken Lidstaat door de Raad te bepalen aanvullende informatie openbaar maakt voordat hij obligaties en andere waardepapieren uitgeeft;

– de Europese Investeringsbank verzoeken haar beleid inzake kredietverstrekking ten aanzien van de betrokken Lidstaat opnieuw te bezien;

- eisen dat de betrokken Lidstaat bij de Gemeenschap een niet-rentedragend bedrag van een passende omvang deponeert, totdat het buitensporig tekort naar het oordeel van de Raad is gecorrigeerd;
 - boeten van een passende omvang opleggen.
- De voorzitter van de Raad stelt het Europees Parlement van de genomen besluiten in kennis.

Indicatief scenario buitensporige-tekortenprocedure

Stappen	tijdsduur (indicatief)
– Lidstaat dient data in	} 1 maand
– Verslag Commissie (lid 3)	
– Advies Monetair Comité (lid 4)	
– Advies Commissie (lid 5)	} 1 maand
– Besluit Raad over buitensporig tekort (lid 6)	
– Aanbeveling aan Lidstaat (lid 7)	
	4 maanden later
– Beoordeling effectief gevolg (lid 8)	} 1 maand
– Openbaarmaking aanbeveling (lid 8)	
– Aanmaning van Lidstaat (lid 9)	
	circa 2 maanden later
– Voorlopig besluit Raad over sanctie (lid 11)	
	circa 3 maanden later
– Besluit Raad over sanctie (lid 11)	

4.1 Lengte procedure

Het aanknopingspunt voor eventuele sancties is artikel 104C en in het bijzonder de stappen in lid 3 tot en met lid 11 (zie box op pg. 10). In de discussie over de lengte van de buitensporige-tekortenprocedure gaat het om het vaststellen van de benodigde tijd voor het doorlopen van de stappen. Op de achtergrond van veel van de discussiepunten terzake speelt de principiële keuze tussen enerzijds een zo snel mogelijke procedure en anderzijds een voortvarende en geloofwaardige procedure. Met name Duitsland kiest bovenal voor snelheid omdat dit het dichtst zijn ideaal van volledig automatische sancties benadert. Voor Nederland heeft tot nu toe de geloofwaardigheid van de procedure een zware rol gespeeld in de standpuntbepaling.

Teneinde de lengte van de buitensporige-tekortenprocedure zo kort mogelijk te houden gaan de gedachten uit naar het combineren van de stappen in de leden 3 tot en met 7 van artikel 104C, in aansluiting op de rapportage van cijfers door de Lidstaten aan de Commissie (Lidstaten dienen volgens Raadsverordening 3605/93 per 1 maart en 1 september van elk jaar actuele tekortcijfers te verstrekken aan de Commissie). In dezelfde maand dat de Lidstaten hun cijfers doorgeven aan de Commissie, zou de Commissie een verslag kunnen opstellen zoals aangegeven in lid 3 van artikel 104C en het Monetair Comité vervolgens een advies kunnen uitbrengen zoals aangegeven in lid 4. In de maand daarna zou de Ecofinraad kunnen vaststellen of er al dan niet een buitensporig tekort bestaat (lid 6) en, indien ja, direct een aanbeveling kunnen uitvaardigen (lid 7).

Voor de geloofwaardigheid, c.q. effectiviteit van de procedure is het wel van belang dat er voldoende tijd zit tussen de aanbeveling aan een Lidstaat het buitensporig tekort in het lopende jaar te redresseren (lid 7) en het tijdstip waarop wordt beoordeeld in hoeverre de Lidstaat effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling (lid 8). Het is niet realistisch te verwachten dat een Lidstaat accoord zal gaan met een sanctie als hij niet een redelijke kans heeft gehad om gepaste maatregelen te nemen.

Een belangrijke factor voor de snelheid van de procedure vormt evenwel de interpretatie van «effectief gevolg» in lid 8. De vraag is of kan worden volstaan met regeringsvoorstellen of ook de nationale parlementen hun goedkeuring moeten hebben uitgesproken over de correctieve maatregelen. Enerzijds pleit een snelle procedure voor het volstaan met regeringsvoorstellen, anderzijds zijn voorgenomen maatregelen nog geen beleid, en dient te worden gewaakt voor het uitlokken van loze regeringsvoorstellen. Nederland heeft zich tot dusverre op het standpunt gesteld dat bij de beoordeling van «effectief gevolg» gekeken dient te worden naar de door de betrokken Lidstaat aangekondigde correctieve maatregelen en dat deze in principe bekrachtigd zouden moeten zijn door het parlement. Daarom lijkt een termijn van 4 maanden een minimum. Dit laat onverlet dat het Verdrag het aan de beoordeling van de Raad overlaat of effectief gevolg ontbreekt. Deze negatieve toetsing maakt het mogelijk dat indien een regering geen of evident ontoereikende maatregelen presenteert niet op goedkeuring door het parlement behoeft te worden gewacht en de sanctieprocedure eerder kan worden voortgezet.

Het ontbreken van een negatieve beoordeling van «effectief gevolg» betekent in feite het tijdelijk stopzetten van de buitensporige-tekortenprocedure: de betrokken Lidstaat heeft naar mening van de Ecofin-Raad effectieve maatregelen genomen die rechtvaardigen dat de verdere stappen in de buitensporige-tekortenprocedure, waaronder het opleggen van sancties, vooralsnog niet worden genomen. De betrokken Lidstaat behoudt echter zijn buitensporig-tekortoordeel totdat het buitensporig tekort naar oordeel van de Ecofin-Raad is geredresseerd (d.w.z. intrekking van het buitensporig-tekortoordeel door Ecofin-Raad als beschreven in lid 12 van Artikel 104C). Indien de als effectief beoordeelde correctieve maatregelen door onvoorziene omstandigheden of door inadequate implementatie niet leiden tot de gewenste redressering van het buitensporig tekort, zal de buitensporige-tekortenprocedure worden hervat. Hierbij ligt het in de rede dat, aangezien de Ecofin-Raad in eerste instantie van mening was dat de correctieve maatregelen adequaat waren, in geval van onvoorziene externe omstandigheden niet direct wordt overgegaan tot het opleggen van sancties, maar de betrokken Lidstaat de gelegenheid wordt geboden aanvullende correctieve maatregelen te nemen. De voortzetting van de buitensporige-tekortenprocedure zou derhalve kunnen bestaan uit het uitvoeren van een nieuwe aanbeveling aan de betrokken Lidstaat (m.a.w. het zetten van één stap terug in de procedure). De meerderheid van de Lidstaten lijkt zich in deze interpretatie, die leidt tot snelheid daar waar het kan en nodig is, te kunnen vinden.

De stappen in lid 8 en lid 9 zouden wederom kunnen worden gecombineerd, zodat in dezelfde maand waarin de Ecofinraad vaststelt dat de betrokken Lidstaat geen «effectief gevolg» heeft gegeven aan de aanbeveling (lid 8), de Ecofinraad tevens besluit de aanbeveling openbaar te maken (eveneens lid 8) en de betrokken Lidstaat aan te manen (lid 9). De enige stap die vervolgens resteert is het opleggen van een sanctie (lid 11)¹.

Voor het opleggen van een sanctie aan een Lidstaat lijkt het wenselijk te beschikken over realisatiecijfers: het lijkt onwaarschijnlijk dat een Lidstaat

¹ In lid 10 van artikel 104C staat opgenomen dat Lidstaten niet in beroep kunnen gaan tegen de besluiten in leden 1 tot en met 9 van artikel 104C.

een sanctie voor een verwacht, maar nog niet gerealiseerd, buitensporig tekort zal aanvaarden. Dit betekent dat indien de buitensporige-tekortenprocedure is gestart op basis van cijfers over het lopende jaar, 2 maanden na het aanmanen van de betrokken Lidstaat (d.w.z. in december) slechts een voorlopig besluit over het opleggen van een sanctie zou kunnen worden uitgevaardigd (Ecofinraad stelt dat de betrokken Lidstaat een sanctie zal krijgen opgelegd tenzij realisatiecijfers een geheel ander beeld laten zien). Indien de buitensporige-tekortenprocedure is gestart op basis van realisatiecijfers zou direkt kunnen worden overgegaan tot het nemen van een definitief besluit over het opleggen van een sanctie.

Door de hierboven geschetste benadering ontstaat een scenario met een lengte van een buitensporige-tekortenprocedure van maximaal ongeveer een jaar. Tijdens de laatste informele Ecofin leken de meeste Lidstaten dit ook als maximum te beschouwen. De komende maanden zal in het Monetair Comité de discussie over de lengte van de procedure worden voortgezet. Het huidige voorstel van de Cie bevat overigens een lengte van tien maanden.

4.2 Sancties

4.2.1 Vorm sancties

In de discussie over sancties heeft tot nu toe de nadruk gelegen op de laatste twee sanctiemogelijkheden in het Verdrag (renteloos deposito en boete; zie artikel 104C, lid 11). De meeste Lidstaten – inclusief Nederland – hebben zich op het standpunt gesteld dat de eerste sanctie zal bestaan uit een renteloos deposito dat na een nader te bepalen periode (hierbij wordt gedacht aan twee jaar) zal worden omgezet in een boete als het buitensporig tekort aanhoudt. Deze sanctievorm zou eventueel gecombineerd kunnen worden met de eerste twee sanctievormen in het Verdrag, te weten: (i) eisen dat de betrokken lidstaat aanvullende informatie openbaar maakt voor uitgifte van obligaties en andere waardepapieren en (ii) de EIB verzoeken haar beleid inzake kredietverstrekking t.a.v. de betrokken Lidstaat opnieuw te bezien.

T.a.v. de consequenties voor de tekort- en schuld cijfers van de betrokken Lidstaat geldt dat het aangaan van een renteloze deposito-verplichting een zuiver financiële transactie betreft die leidt tot wijziging van de schuld, maar niet tot wijziging van het tekort van de betrokken Lidstaat; enkel de rentelasten die een renteloos deposito-verplichting met zich meebrengen¹ behoren tot de lopende uitgaven en komen derhalve ten laste van het tekort van de betrokken Lidstaat. Pas indien de deposito-verplichting wordt omgezet in een boete zal – naast de rentelasten – ook de hoofdsom ten laste van het tekort van de betrokken Lidstaat komen.

T.a.v. het renteloos deposito en boete tonen de meeste Lidstaten zich voorstander van de berekeningswijze zoals die door de Commissie is voorgesteld: een vast deel uitgedrukt in percentage van het BBP en een variabel deel, proportioneel aan de afwijking van het tekort van de 3%-referentiewaarde. In formulevorm kan dit als volgt worden weergegeven:

$$S = A + b*(T - 3\%),$$

met S (Sanctie), A en T (Tekort) uitgedrukt in percentages van het BBP.

De formule heeft een aantal duidelijke voordelen:
– het vaste deel onderstreept de 3% als absoluut plafond: Lidstaten ondervinden een sterke prikkel iedere overschrijding van de 3% te vermijden;

¹ Lidstaat ontvangt geen rente op het deposito, maar is wel rente verschuldigd op het voor het deposito ingeleende geld.

– het proportionele deel van de sanctie straft afwijkingen van de 3%-referentiewaarde op continue-wijze; hiermee wordt «clustering» van tekortcijfers rond ronde getallen voorkomen (in het oorspronkelijke Waigel-plan waar Lidstaten een boete van 0,25%-punt zouden ontvangen bij iedere 1%-punt overschrijding van het tekort boven de 3%, is een sterke prikkel ingebouwd voor Lidstaten om hun tekorten net onder de hele procent-punten te brengen (bijv. 3,9% i.p.v. 4% etc.).

De formule kan in principe ook worden gehanteerd bij het aanscherpen van de sancties (ex artikel 104C, lid 11) als een Lidstaat het jaar volgend op de sanctie opnieuw een buitensporig tekort heeft. Of een Lidstaat ieder jaar dat het buitensporig tekort voortduurt een sanctie zal worden opgelegd is overigens nog niet uitgebreid besproken.

4.2.2 Omvang sancties

De sancties moeten in de eerste plaats afschrikkend werken. Dit impliceert dat de omvang van sancties niet te klein mag zijn. Hierbij moet echter in het oog worden gehouden dat er ook een relatie tussen geloofwaardigheid en acceptatie van de procedure en de omvang van de sanctie bestaat. Te zware straffen kunnen contra-productief uitwerken.

De Commissie gaat uit van een vaste component van 0,2% BBP, een variabele component van 0,1% BBP en een maximum van 0,5% BBP (hetgeen wordt bereikt bij een tekort van 6% BBP). Een eerste oriënterende ronde langs de Lidstaten doet vermoeden dat de meeste Lidstaten redelijk uit de voeten kunnen met het Commissievoorstel. Voor Nederland betekent dit bij een tekort van 4% een depositostorting (mogelijk later omgezet in een boete) van 0,3% BBP, circa f 2 mrd. Ook Duitsland heeft inmiddels aangegeven zich achter het Commissievoorstel te kunnen scharen, maar heeft wel een voorbehoud gemaakt ten aanzien van het instellen van een plafond¹. Nederland steunt het instellen van een plafond.

4.2.3 Opbrengsten van boetes

Diverse argumenten pleiten voor het ten goede laten komen van de opbrengsten van eventuele boetes aan de Lidstaten zonder derogatie en zonder een buitensporig tekort. In de eerste plaats ondervinden deze Lidstaten rechtstreeks schade van een buitensporig tekort in de vorm van een inflatoire druk en een opwaartse druk op de rente, die zich in de gehele eurozone zal laten gevoelen. Daarnaast lijkt het logisch dat in principe enkel Lidstaten die zelf beboet kunnen worden, i.e. de kopgroep-landen (het sanctiemechanisme geldt immers niet voor «pre-ins»), kunnen profiteren van een buitensporig tekort. De voorgestane verdeling (die overigens niet is ingegeven om de «rijkere» Lidstaten van de Unie te bevoordelen: de niet-kopgroep-landen zijn immers niet per definitie de «armere» Lidstaten van de Unie) kan bijvoorbeeld worden bereikt door de oprichting van een boetefonds. Lidstaten met een buitensporig tekort kunnen dan verplicht worden een bedrag (als renteloos tegoed) te storten in dit fonds. Indien het deposito wordt omgezet in een boete, wordt het bedrag (vermeerderd met interest) bijvoorbeeld naar rato van BBP verdeeld over de kopgroep-landen zonder buitensporig tekort.

De Commissie is van mening dat de opbrengsten van boetes dienen toe te vallen aan de EU-begroting. Zij geeft daarbij aan dat de boete-opbrengsten niet zullen leiden tot hogere uitgaven, maar tot een reductie van de afdrachten van de Lidstaten. Als dit laatste kan worden gegarandeerd, hoeft Nederland consensus daarover niet te blokkeren.

¹ Het oorspronkelijke Waigel-plan ging uit van een boete van 0,25% BBP per 1%-punt overschrijding van het tekort boven de 3%, zonder maximum.

4.3 Uitzonderlijk en tijdelijk

In artikel 104C, lid 2a staat dat een tekort van boven de 3% niet als buitensporig hoeft te worden bestempeld als «de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft». Met name Duitsland heeft aangedrongen op een nadere definiëring van de termen «uitzonderlijk en tijdelijk». Zowel de Cie-voorstellen als het Duitse voorstel bevatten dezelfde elementen: «uitzonderlijk» wordt omschreven als onverwachte schokken die buiten de beheersing van de overheid vallen met grote consequenties voor het overheidstekort, alsmede zware recessies (door Duitsland gedefinieerd als een groei van -2% of slechter; door de Cie gespecificeerd als «in particular in the case of significantly negative annual real growth»), en «tijdelijk» als een overschrijding die binnen een bepaalde tijdsperiode – een jaar na dato – is gecorrigeerd.

In de laatste informele Ecofinraad bleek een meerderheid van de Lidstaten voorstander van nadere definiëring. Enerzijds is een heldere definiëring wenselijk omdat daarmee duidelijkheid wordt gecreëerd. Anderzijds geldt dat een volledige uitputtende opsomming van omstandigheden per definitie niet mogelijk is zodat enige discretie voor de Ecofinraad dient te worden gehandhaafd. In het Monetair Comité zal de komende tijd de nadere definiëring van de begrippen verder ter hand worden genomen. Wat betreft de definiëring van zware recessies zou een significante negatieve economische groei van jaar op jaar dan wel 4 kwartalen achtereen wellicht een compromis kunnen zijn tussen uiteenlopende opvattingen.

4.4 Juridische basis

Er zijn twee aanknopingspunten voor de aanneming van de noodzakelijke secundaire wetgeving: artikel 104c, lid 14 tweede alinea of artikel 104c, lid 14, derde alinea (zie bijlage 2). De tweede alinea biedt meer ruimte voor aanpassingen conform de wensen voor een stabiliteitspact, waarbij overigens vervanging van protocol 5 wordt voorzien, terwijl alinea drie slechts ruimte biedt voor «nadere voorschriften en definities voor de toepassing van de bepalingen» van protocol 5. Daarbij geldt overigens, vanwege de ruimere mogelijkheden, het unanimititeitsvereiste voor alinea twee, versus besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid voor alinea drie. In protocol 5 staan onder andere de referentiewaarden voor tekort en schuld. De Cie heeft in haar recente voorstellen gekozen voor de tweede alinea. Nederland heeft zich tot nu toe op het standpunt gesteld dat de keuze voor de juridische basis pas kan worden gemaakt nadat de inhoud van het stabiliteitspact vaststaat, maar dat als gebruik gemaakt gaat worden van de tweede alinea, de huidige bepalingen van protocol 5 ongewijzigd dienen te worden overgenomen in het nieuwe protocol. Dit principe is tijdens de laatste informele Ecofinraad door alle Lidstaten onderschreven.

5. Institutionele aspecten

Het stabiliteitspact zal gestalte krijgen door secundaire wetgeving ex artikel 103, lid 5 (uitwerking van de multilaterale toezichtprocedure) en ex artikel 104C, lid 14 (uitwerking van de buitensporige-tekortenprocedure). Deze opzet bevestigt nog eens dat het stabiliteitspact niet een pact is tussen de «ins» onderling: het pact wordt in principe door alle Lidstaten onderschreven (de stemmen van de «outs» zijn ook nodig voor de aanneming van de secundaire wetgeving) waarbij – conform het Verdrag – bepaalde bepalingen, onder andere het opleggen van sancties, enkel van toepassing zijn voor de Lidstaten die deelnemen aan de euro. Het is ook

de intentie het stabiliteitspact medio 1997, d.w.z. ruim voordat de kopgroepplanden bekend zijn, te hebben gefinaliseerd (zie ook §6. timing). Om bovenstaand principe te benadrukken stelt de Commissie zich voor het geheel van secundaire wetgeving te complementeren met een plechtige verklaring, gehecht aan het Verdrag waarin alle Lidstaten het raamwerk van het stabiliteitspact onderschrijven.

Omdat het stabiliteitspact zich beperkt tot het nader uitwerken van bestaande Verdragsprocedures zijn in principe geen nieuwe instituties voorzien¹. De multilaterale toezichtprocedure blijft op alle Lidstaten van toepassing met dien verstande dat kopgroepplanden verplicht worden tot het indienen van stabiliteitsprogramma's en derogatielanden tot het indienen van convergentieprogramma's. De buitensporige-tekortenprocedure, m.u.v. de sancties, is ook van toepassing op alle Lidstaten (behalve het VK dat een opt-out heeft). Derogatielanden hebben evenwel geen stemrecht bij het aanmanen van Lidstaten (lid 9 van artikel 104C) en het instellen van sancties (lid 11 van artikel 104C). De besluitvorming terzake geschiedt door de Ecofinraad met een meerderheid van twee derde van de gewogen stemmen van de deelnemers aan de derde fase, met uitsluiting van de stemmen van de betrokken Lidstaat.

6. Timing

De Europese Raad van Florence heeft de Ecofinraad verzocht aan de Europese Raad van Dublin conclusies voor te leggen. Na bekrachtiging door de Europese Raad van Dublin van het raamwerk van het stabiliteitspact, in het bijzonder de uitwerking van de multilaterale toezichtprocedure en de buitensporige-tekortenprocedure, zou vervolgens de secundaire wetgevingsprocedures kunnen worden gestart (uitwerking concrete wetsteksten in Raadswerkgroep onder Nederlands voorzitterschap, samenwerkingsprocedure met Europees Parlement in het geval van secundaire wetgeving ex artikel 103, lid 5 en raadpleging Europees Parlement in het geval van secundaire wetgeving ex artikel 104c, lid 14). Formele aanneming van de secundaire wetgeving is gepland voor juni 1997, met een bezegeling in de Europese Raad.

Betrokkenheid van nationale parlementen

Omdat het stabiliteitspact zal worden vormgegeven via Europese secundaire wetgeving welke geen instemming van het parlement behoeven, is het parlement formeel niet bij de totstandkoming van het stabiliteitspact betrokken. Dit laat onverlet dat het Nederlandse parlement via verslaglegging van de Ecofinraad, overleg met de minister van Financiën en debatten rondom Europese Raden voortdurend geïnformeerd wordt over de vorderingen met het stabiliteitspact.

Wat betreft de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij de uitvoering van het stabiliteitspact in de derde fase van de EMU – in het bijzonder de buitensporige-tekortenprocedure – geldt allereerst dat het Nederlandse stabiliteitsprogramma gebaseerd zal zijn op het Nederlandse regeerakkoord dat aan het parlement is voorgelegd. Ten aanzien van de Brusselse procedures dient te worden gewezen op het in eerste instantie vertrouwelijke karakter van de procedure. Desalniettemin zijn er in Nederland afspraken gemaakt tussen parlement en het kabinet dat het parlement de Nederlandse aanbeveling vertrouwelijk zal ontvangen. Voorts geldt ook hier dat het Nederlandse parlement via verslaglegging van de Ecofinraad, overleg met de minister van Financiën en debatten rondom Europese Raden voortdurend en regulier zal worden geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de multilaterale toezichtprocedure en de buitensporige-tekortenprocedure.

¹ Enkel Frankrijk heeft zich voorstander getoond van het van origine Duitse voorstel tot het instellen van een stabiliteitsraad. Dit idee heeft echter tot nu toe geen steun gekregen van andere Lidstaten.

7. Nederlands standpunt

Aan de hand van de hierboven vermelde overwegingen kan het Nederlandse standpunt ten aanzien van versterking van budgettaire discipline in de derde fase van de EMU als volgt worden samengevat.

1. *Nederland kan instemmen met de voorgestelde invulling van de multilaterale toezichtprocedure ex artikel 103, lid 5, te weten:*
 - *het verplicht indienen en actualiseren van stabiliteitsprogramma's voor deelnemers aan de derde fase van de EMU en convergentieprogramma's voor derogatielanden;*
 - *de door de Commissie voorgestelde basiselementen van de stabiliteitprogramma's,¹ onder andere de landenspecifieke middellange-termijndoelstelling voor het tekort van «close to balance», waarmee het begrotingstekort ook in laagconjunctuur behoudens zware recessies onder de referentiewaarde van het Verdrag kan worden gehouden;*
 - *een nauwlettende monitoring van de uitvoering van de programma's zodat afwijkingen van het middellange-termijnpad vroegtijdig worden gesignaleerd en Lidstaten indien nodig een aanbeveling ontvangen, ex artikel 103, lid 4.*
2. *Analyses ten behoeve van de Nederlandse invulling van het begrip «close to balance» zullen worden verricht door de Studiegroep Begrotingsruimte.*
3. *Nederland is er voorstander van de buitensporige-tekortenprocedure te verstrakken door het vastleggen van de termijnen voor de verschillende stappen van de procedure en het vooraf bepalen van een methode voor de berekening van de omvang van de sancties.*
4. *Nederland kan instemmen met het waar mogelijk – in de tijd – combineren van bepaalde stappen van de buitensporige-tekortenprocedure teneinde de procedure zo snel mogelijk te laten verlopen. De Nederlandse gedachten gaan uit naar een totale lengte van de buitensporige-tekortenprocedure van ongeveer een jaar.*
5. *Nederland kan instemmen met de door de Commissie voorgestelde berekening van de omvang van de sancties, d.w.z. een vast deel als percentage van het BBP en variabel deel, proportioneel aan de afwijking van het feitelijk tekort van de 3%-referentiewaarde. Nederland kan zich vinden in de door de Commissie voorgestelde hoogte van de parameters, te weten een vast deel van 0,2% van het BBP plus een tiende van het verschil tussen het feitelijke tekort en de 3%-referentiewaarde. Voor een plafond op de sanctie per jaar is 0,5% BBP, zoals door de Commissie voorgesteld, aanvaardbaar.*
6. *Nederland is van mening dat de eerste sanctie die wordt opgelegd bij een buitensporig tekort een renteloos tegoed is. Dit tegoed kan later, bij voorkeur na twee jaar, worden omgezet in een boete.*
7. *Logischerwijs zouden de opbrengsten van eventuele boetes ten goede moeten komen aan de Lidstaten zonder derogatie en zonder een buitensporig tekort. Als echter gegarandeerd kan worden dat toevoeging van de opbrengsten aan de EU-begroting alleen zal leiden tot een reductie van afdrachten van de Lidstaten en niet zal leiden tot hoger EU-uitgaven, hoeft Nederland deze regeling niet te blokkeren.*
8. *Nederland kan instemmen met een nadere definiëring van de begrippen «uitzonderlijk en tijdelijk» in lid 2a van artikel 104C. Nederland acht hiertoe de Duitse en Commissie voorstellen goede uitgangspunten. Wat betreft de definiëring van zware recessies is concretisering vereist om niet het basisdoel van het stabiliteitspact te ondermijnen.*
9. *Nederland is van opvatting dat als de keuze valt op artikel 104C, lid 14 tweede alinea als juridische basis voor de aanneming van secundaire wetgeving ex artikel 104C, de oude bepalingen van het protocol 5 ongewijzigd dienen terug te komen in het nieuwe protocol.*

¹ Naast de reeds bestaande «richtlijnen» van convergentieprogramma's.