

De mythe van de 3%-norm

Citation for published version (APA):

van der Sluis, M. (2023). De mythe van de 3%-norm. *Nederlands Juristenblad*, (20), 1643-1648. Article 1395.

Document status and date:

Published: 07/06/2023

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

De mythe van de 3%-norm

Marijn van der Sluis¹

De gedachte dat er vanuit de EU een verplichting op de lidstaten rust om het begrotingstekort te beperken tot maximaal 3% van het bbp is wijdverbreid, maar onjuist. De Europese begrotingsregels zijn niet gericht op het opleggen van strikte begrotingsnormen voor lidstaten maar op het creëren van procedures waarin lidstaten aan elkaar verantwoording afleggen over hun beleid. De mythe van de 3%-norm suggereert, ten onrechte, dat het EU-recht met grote regelmaat en zonder enige consequentie wordt geschonden. Dat staat een goede discussie over de functie van de Europese begrotingsregels in de weg.

1. Inleiding

Krijgt Nederland binnenkort de opdracht vanuit Brussel om (meer) te gaan bezuinigen? Moet ons land na enkele jaren met onverwachte en grote overheidsuitgaven de broekriem aanhalen om de begroting weer in evenwicht te krijgen? Voorlopig staat de toepassing van de Europese begrotingsregels uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) nog 'op pauze'. Lidstaten kregen van de Europese Commissie (hierna: Commissie) en de Raad van Ministers (hierna: Raad) vanaf maart 2020 ruimte om de economische gevolgen van de pandemie te bestrijden. Vorig jaar werd besloten deze pauze te verlengen vanwege de Russische inval in Oekraïne. De verwachting is dat de regels vanaf 2024 weer volledig toegepast zullen worden. De vraag is wel hoe de regels er dan uit zullen zien, nu wordt gediscussieerd over een mogelijke hervorming van het SGP. De Commissie presenteerde enkele weken geleden wetgevingsvoorstellen om het SGP te wijzigen. De inzet van de discussie is tot op heden weinig vernieuwend en ambitieus, aangezien het steeds weer over dezelfde vragen gaat. Ten eerste is er de vraag of het SGP wel uitgaat van de juiste regels: wat zijn de juiste inhoudelijke begrotingsregels voor het functioneren van de Economische en Monetaire Unie? Met name economen bijten zich stuk op deze vraag. Ten tweede is er de vraag hoe (eindelijk) eens kan worden gezorgd voor strikte handhaving van de regels. Ook de Nederlandse regering hamert op de noodzaak van naleving en handhaving.

In deze bijdrage betoog ik dat de discussie over het SGP is gebaseerd op een verkeerd begrip van de huidige regels. De regels zijn niet gericht op het opleggen van strikte begrotingsnormen aan de lidstaten, maar op het creëren van procedures zodat lidstaten aan elkaar verant-

woording afleggen over hun beleid. Het doel van de regels is dus niet in de eerste plaats economisch, maar politiek. In het eerste deel van deze bijdrage analyseer ik de juridische betekenis van de excessief-tekortprocedure en de zogenaamde 3%-norm. Ik laat daarbij zien dat het onjuist is om deze norm te beschouwen als een harde juridische eis voor de lidstaten. In het tweede deel van de bijdrage ga ik in op de secundaire regelgeving die de relevante verdragsbepalingen verder uitwerkt. Deze regelgeving is relevant omdat ze mogelijk binnenkort weer volledig van toepassing is op Nederland en omdat ze de achtergrond vormt van de discussie over een eventuele hervorming van het SGP. In het derde deel bespreek ik de voorstellen voor hervormingen en licht ik toe waarom deze slechts een beperkte ambitie hebben. In de conclusie zet ik kort uiteen waar de discussie wel over zou moeten gaan, namelijk hoe de Raad verantwoordelijkheid kan nemen in het aanspreken van de lidstaten.

2. De mythe van de 3%-norm en het Verdrag van Maastricht

Niet alleen in de politieke discussie, waar enige juridische onnauwkeurigheid begrijpelijk is, maar ook in juridische verhandelingen wordt regelmatig gesproken over 'de 3%-norm', 'de 3%-tekortregel' of de 'drieprocentsgrens'.² Deze regel zou zijn oorsprong hebben in het Verdrag van Maastricht, en zou nu terug te vinden zijn in artikel 126 VWEU en Protocol 12 bij het Verdrag van Lissabon. Die norm of regel zou bindend zijn voor de lidstaten en hen, enkele uitzonderingen daargelaten, verplichten het begrotingstekort te beperken tot maximaal 3% van het bbp van de betreffende lidstaat. Daarnaast zou de overheidsschuld van een land slechts 60% van het bbp mogen zijn. Bij deze

uitleg van de verdragen hoort ook de observatie dat het schort aan handhaving van de norm. De hoge tekorten in de Eurozone zouden dit overduidelijk laten zien. De overtuiging is dan dat 'in Maastricht' heldere afspraken zijn gemaakt, waar vervolgens niemand zich aan heeft gehouden. Nederland mag in dit opzicht dan niet geheel zonder zonden zijn, maar strijdt in elk geval voor de goede zaak, namelijk nakoming van de gemaakte afspraken, zo is de gedachte.

Hoe breed gedragen deze opvatting ook moge zijn, zij is juridisch onjuist. Voor lidstaten geldt de verplichting om buitensporige tekorten te vermijden (artikel 126 lid 1 VWEU). Wat precies buitensporige, of excessieve, tekorten zijn, en hoe die moeten worden weggewerkt als ze zich toch voordoen, is onderwerp van de rest van de excessief-tekortprocedure die is geregeld in het vervolg van artikel 126 VWEU. De Raad heeft in deze procedure de hoofdrol. In tegenstelling tot wat in de (Nederlandse) literatuur vaak wordt gedacht, bepalen de EU-Verdragen en de bijbehorende protocollen zelf niet wat een excessief tekort is.³

In tegenstelling tot wat in de (Nederlandse) literatuur vaak wordt gedacht, bepalen de EU-Verdragen en de bijbehorende protocollen zelf niet wat een excessief tekort is

Protocol 12 stelt de 'referentiewaarde' voor het begrotings-tekort op 3% van het bruto binnenlands product, maar dit percentage is met name relevant bij het starten van de procedure door de Commissie. De Commissie krijgt in lid 2 van artikel 126 VWEU de opdracht om in de gaten te houden of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline, en dan met name aan de hand van twee criteria. Deze twee criteria draaien om het begrotingstekort en de overheidsschuld. Voor beide is een referentiewaarde opgesteld, maar de criteria zijn niet exclusief gericht op deze waarden. Zo is bijvoorbeeld aan het criterium voor het begrotingstekort voldaan als het tekort aanzienlijk en voortdurend is afgenomen en dicht bij de referentiewaarde komt, of wanneer het tekort tijdelijk en exceptioneel is en dicht bij de referentiewaarde komt.

Auteur

1. Dr. mr. M. van der Sluis is universitair docent constitutioneel recht aan de Universiteit van Maastricht.

Noten

2. Zie bijvoorbeeld S.P. Poppelaars, *Het nationale budgetrecht en Europese integratie* –

De juridische consequenties van Europese integratie voor het Nederlandse en het Duitse budgetrecht (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 118-129; en M. Diamant, *Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europees economisch bestuur* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 140.

De criteria, laat staan de referentiewaarden, zijn niet bepalend voor de Commissie voor de vraag of sprake is van een excessief tekort. In lid 3 wordt duidelijk wat het gevolg is van het overschrijden van de criteria, namelijk dat de Commissie een verslag moet opstellen over een lidstaat. Daarin moet de Commissie *alle relevante factoren* in overweging nemen. Overigens kan de Commissie ook een rapport opstellen als wel aan de criteria is voldaan, maar wanneer sprake is van een gevaar voor een excessief tekort. Uit lid 5 blijkt dan dat als de Commissie van mening is dat er een excessief tekort bestaat of kan ontstaan, het een rapport naar de Raad moet sturen. De Commissie moet dus zelfstandig een oordeel vormen over het bestaan van een excessief tekort. Bij de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht stelde de regering al over de voorloper van artikel 126 VWEU:

'De in lid 2 genoemde criteria [] bepalen het moment waarop de Commissie een onderzoek begint naar de vraag of er sprake is van een buitensporig tekort. De Commissie dient in haar onderzoek de situatie van de overheidsfinanciën in een Lid-Staat op een bredere basis dan deze twee criteria te beschouwen.'⁴

Ten slotte is het niet de Commissie die bepaalt of een lidstaat een excessief tekort heeft. Lid 6 legt de bevoegdheid om te besluiten dat er een excessief tekort is bij de Raad, die daarbij eerst 'een algehele evaluatie' moet maken. Nergens uit deze bepalingen blijkt dat de Raad gebonden is aan de overwegingen van de Commissie over de overschrijding van de referentiewaarden van 3% en 60%. Het is aan de Raad om, per geval, te bepalen of sprake is van een excessief tekort. Kortom, de criteria zijn breder dan de referentiewaarden; de criteria zijn niet bepalend voor de Commissie en het oordeel van de Commissie is niet bindend voor de Raad, die uiteindelijk vaststelt of sprake is van een excessief tekort. Het is onjuist om te spreken over een 3%-begrotingsnorm of een 60%-schuldgrens.

Deze uitleg voelt misschien ongemakkelijk voor juristen. Lidstaten moeten excessieve tekorten vermijden, maar kunnen vooraf niet precies weten wanneer daarvan sprake is. Dat lijkt een schending van de rechtszekerheid. Hier wordt dan de aard van artikel 126 VWEU zichtbaar, zoals uitgedrukt door een Duitse onderhandelaar van het SGP: artikel 126 gaat niet om 'the sin, but [...] the failure to repent'.⁵ Het gaat erom dat na de vaststelling dat er een excessief tekort is, de lidstaat met de Raad om de tafel moet om tot hervormingen te komen om het excessieve tekort weg te werken. Deze stappen zijn uitgewerkt in lid 7 tot lid 13 van artikel 126 VWEU. De mogelijkheid voor de Raad om boetes op te leggen is dan niet verbonden aan het hebben van een excessief tekort, maar aan het niet

3. M. van der Sluis, *In Law We Trust: The Role of EU Constitutional Law in European Monetary Integration*, European University Institute, 2017, p. 102-106. Zie ook S. Dullien e.a., *Between high ambition and pragmatism: Proposals for a reform of fiscal rules without treaty change* (Rapport voor het Europees Economisch en Sociaal Comi-

té), 2021, p. 2-3.

4. Kamerstukken II 1991/92, 22647, nr. 3, p. 69.

5. J. Stark, 'Genesis of a Pact', in: A. Brunila e.a. (red.), *The Stability and Growth Pact: the architecture of fiscal policy in EMU*, Palgrave, 2001, p. 83.



© Shutterstock

De mogelijkheid voor de Raad om boetes op te leggen is niet verbonden aan het hebben van een excessief tekort, maar aan het niet nemen van maatregelen

nemen van maatregelen.⁶ Op basis van lid 14 moet de Raad ten slotte de procedure verder uitwerken in secundaire regelgeving.

Deze interpretatie van de verdragen vraagt om een verschuiving in het vocabulaire over de economische tak van de Economische en Monetaire Unie (EMU). We moeten niet meer spreken over een gebrek aan handhaving van heldere afspraken: er was immers geen heldere afspraak als zodanig om te handhaven. Wel is er de plicht voor de lidstaat en de raad om na de vaststelling dat er een excessief tekort is, te komen tot een situatie waarin er geen excessief tekort meer is. Het doel van artikel 126 VWEU is om lidstaten in de Raad verantwoording te laten afleggen tegenover de andere lidstaten, waarbij de excessief-tekortprocedure de participanten dwingt om onder bepaalde voorwaarden over dit onderwerp te praten. De referentiewaarde van 3% is daarbij niet nutteloos. Zij

stuurt wel degelijk de verwachtingen van de lidstaten, de Commissie en de Raad, ook al is zij niet bindend. Ook is de procedure niet vrijblijvend. De Raad kan door middel van boetes lidstaten dwingen hun beleid aan te passen. Door de procedure zo uitvoerig in de verdragen vast te leggen en de bevoegdheden van de Raad duidelijk te beschrijven hebben de lidstaten zichzelf beschermd tegen een al te opdringerige EU. Begrotingsbeleid zou voornamelijk een aangelegenheid van de lidstaten blijven.

Vanuit dit perspectief heeft de '3%-instructie' (als we het begrotingscriterium zo kunnen versimpelen) haar werk gedaan: de Commissie is de procedure gestart als de economische cijfers daarom vroegen. Telkens wanneer de Raad vond dat sprake was van een excessief tekort zijn aanbevelingen opgesteld en die zijn in zodanige mate door de lidstaten gevolgd dat alle procedures vervolgens door de Raad zijn afgerond. Hoge begrotingstekorten zijn dan geen indicatie van het falen van de excessief-tekortprocedure. Alleen *te* hoge tekorten zijn problematisch, maar bepalen wat *te* hoog is, vergt een politieke afweging die door de Raad moet worden gemaakt. De procedures zijn gevolgd. Dan kan worden tegengeworpen dat deze analyse lijkt op de uitspraak: de operatie was succesvol, maar de patiënt is helaas overleden. Dat veronderstelt echter dat er voor artikel 126 VWEU een duidelijke (economische) meetlat is waartegen succes kan worden afgemeten. En die is er vanuit juridisch perspectief niet. Toen in 2004 het Hof van Justitie gevraagd werd om artikel 126 VWEU en het SGP uit te leggen, stelde het eerst dat de

regels zo moeten worden uitgelegd dat ze *effectief* zijn.⁷ Het Hof verzuimde echter uit te leggen in het licht waarvan die effectiviteit moest worden gegarandeerd. Uiteindelijk draaide het voor het Hof om het beschermen van de bevoegdheden van de instellingen in de verschillende stappen van de procedure. Het besteedde geen woord aan de vraag of die procedure daadwerkelijk bijdroeg aan het verminderen of voorkomen van buitensporige tekorten.

Wat in dit perspectief wel problematisch was, waren de problemen in de rapportage van statistieken. Daarbij sprong met name Griekenland in het oog, vanwege meerdere en aanzienlijke correcties van het begrotings-tekort en de overheidsschuld. Deze problemen belemmerden de Raad bij het innemen van een standpunt over de werkelijke situatie in Griekenland. Hier is sinds de euro-crisis meer aandacht voor. De enige boete die ooit in het kader van de begrotingsregels is opgelegd, was voor Spanje in 2015 voor fouten in de rapportage van regionale statistieken.⁸

3. Het Stabiliteits- en Groeipact: uitdijende instructies aan de instellingen

Voordat de lidstaten in 1998 het besluit namen om daadwerkelijk de euro in te voeren, werd in 1997 het SGP gesloten. Het SGP bestaat uit de zogenaamde 'correctieve arm',⁹ gebaseerd op de excessief-tekortprocedure, en de 'preventieve arm',¹⁰ die de procedure voor multilateraal toezicht uit artikel 121 VWEU nader invulling geeft. Met deze preventieve arm wordt al toezicht gehouden op de lidstaten nog voordat sprake was van een mogelijk excessief tekort. Daartoe moeten de lidstaten jaarlijks een stabiliteitsplan inleveren, met daarin als uitgangspunt dat voor de middellange termijn de begroting vrijwel in evenwicht zou zijn of een maximaal tekort van 1% van het bbp zou vertonen. Als de Raad een significante afwijking ziet van het plan, kan het een aanbeveling aan de betrokken lidstaat sturen. Het stabiliteitsplan is niet bindend voor de lidstaat, en de Raad kon (tot de hervormingen uit de euro-crisis) ook geen sancties opleggen in de preventieve arm omdat artikel 121 VWEU daarin niet voorziet.

In de correctieve arm wordt de procedure van artikel 126 VWEU verder uitgewerkt. Belangrijk is dat deze regels geadresseerd zijn aan de Raad en aan de Commissie, niet aan de lidstaten. Zo droeg de verordening de Commissie op om 'in de regel' alleen een recessie zwaarder dan 2% krimp als 'economische neergang' te zien.¹¹ De Raad werd opgedragen om argumenten van de lidstaten in overweging te nemen dat een lagere krimp desalniettemin als bijzonder te beschouwen was. Kortom, het Stabiliteits- en Groeipact gaf (en geeft) uitgangspunten voor het gesprek in de Raad door bepaalde economische termen te definiëren, maar beperkt daarmee geenszins de discretionaire

Het Stabiliteits- en Groeipact beperkt geenszins de discretionaire ruimte van de Raad om te bepalen of sprake is van een excessief tekort

ruimte van de Raad om te bepalen of sprake is van een excessief tekort. Ook de veelgehoorde opmerking dat Duitsland en Frankrijk als een van de eersten in 2002 het SGP schonden is dus onjuist; het SGP was immers niet aan hen gericht.

Tijdens de euro-crisis ging het SGP op de schop. Dat gebeurde deels op basis van het in 2009 geïntroduceerde artikel 136 VWEU, dat het mogelijk maakt dat voor lidstaten met de euro extra maatregelen worden genomen voor 'de goede werking van de Economische en Monetaire Unie'. De bepaling lijkt op de flexibiliteitsclausule van artikel 352 VWEU, maar geeft wel aan dat de maatregelen conform de overige verdragsbepalingen moeten zijn. Het in 2011 aangenomen Six Pack (5 verordeningen en 1 richtlijn) en het in 2013 aangenomen Two Pack (twee verordeningen) maken veelvuldig gebruik van deze nieuwe rechtsbasis om de regels uit het SGP aan te scherpen en zelfs om een geheel nieuwe procedure te creëren. Enkele regels uit het Six Pack en Two Pack zijn bovendien in vergelijkbare vorm vastgelegd in een internationaal verdrag. Het SGP is onderdeel geworden van het Europese *economic governance*, waarbij veel verschillende regels tezamen in één procedure, het Europees semester, worden toegepast. Op enkele momenten is ook een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid van toepassing; in plaats van dat de Raad met een gekwalificeerde meerderheid een besluit neemt, wordt aangenomen dat de Raad een voorstel van de Commissie steunt, tenzij een gekwalificeerde meerderheid dat blokkeert.¹² De juridische houdbaarheid van deze besluitvormingsregels is nog niet getoetst.¹³ Alhoewel het door de vele nieuwe regels nu lijkt alsof er strikte begrotingsnormen zijn afgesproken, gaat het zowel juridisch als in de praktijk nog steeds om lidstaten die elkaar, in de Raad, ter verantwoording roepen voor hun beleid. Alleen zijn de zijn de uitgangspunten van dat gesprek steeds dwingender geworden. Drie voorbeelden.

In de eerste plaats lijkt een begrotingsnorm van 1% te zijn gecreëerd. Er kan nu namelijk ook een sanctie worden opgelegd in de *preventieve arm* van het SGP. Waar de doelstelling voor de middellange termijn voorheen alleen resulteerde in een niet-bindende aanbeveling aan de lidstaten, kan een lidstaat nu een sanctie krijgen tot 0,2%

6. Art. 126(10) VWEU. Zie ook HvJ EU 27 februari 2018, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 (*Portugese rechters*), para. 49.

7. HvJ EU 13 juli 2004, C-27/04, ECLI:EU:C:2004:436, para. 74.

8. HvJ EU 20 december 2017, C-521/15, ECLI:EU:C:2017:982.

9. Verordening (EG) 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (*PbEG* 1997, L 209).

10. Verordening (EG) 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging

van de procedure bij buitensporige tekorten (*PbEG* 1997, L 209).

11. Art. 2 lid 2 Verordening (EG) 1467/97.

12. Zie bijvoorbeeld art. 6 lid 2 Verordening (EU) 1173/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied (*PbEU*

2011, L 306)

13. R. Palmstorfer, 'The Reverse Majority Voting under the "Six Pack": A Bad Turn for the Union?', *European Law Journal* 2014/2, p. 186-203.

van het bbp van een lidstaat.¹⁴ Daarmee lijkt deze '1% norm' bindend te worden. Maar waar de referentiewaarde van 3% relevant is voor het jaarlijkse tekort van de begroting, gaat nu de aandacht uit naar een structureel tekort van maximaal 1%, gericht op de middellange termijn. Het gaat dan om een doelstelling waar naartoe gewerkt moet worden, maar die niet hoeft te worden bereikt. Bovendien wordt ook hier de sanctie niet opgelegd voor het niet halen van de middellangetermijndoelstelling, maar voor het niet nemen van maatregelen wanneer door de Commissie en Raad wordt geconstateerd dat er een significante afwijking is van het pad naar die doelstelling. Daarbij geeft de verordening wel een 'benchmark' voor de jaarlijkse te maken aanpassing naar de middellangetermijndoelstelling, maar die is niet doorslaggevend voor de Raad en de Commissie, aangezien ook andere overwegingen moeten worden meegenomen.¹⁵ Daar komt bovenop dat een lidstaat elk jaar een stabiliteitsplan indient, en een lidstaat dus elke keer een nieuw pad uitstippelt naar de middellange termijn. Dan wordt het lastig om afwijkingen van het pad naar de middellangetermijndoelstelling te constateren.

In de tweede plaats wordt in de correctieve arm van het SGP nog meer nadruk gelegd op de referentiewaarden en de criteria. Zo bepaalt artikel 2 lid 4 van Verordening (EG) 1467/97 (geconsolideerde versie) nu dat wanneer de overheidsschuld de referentiewaarde (60% van het bbp) overschrijdt, dat dan bij de stappen onder lid 4, 5 en 6 van artikel 126 VWEU die leiden naar het besluit of een excessief tekort bestaat alleen nog andere relevante factoren mogen worden meegenomen indien het begrotingstekort dicht bij de referentiewaarde blijft en tijdelijk is. Deze eis lijkt op het eerste gezicht de vrijheid van de Commissie en de Raad om zelfstandig een analyse te maken van de situatie in een lidstaat aanzienlijk in te perken. De verdragsverplichting voor de Commissie om alle relevante factoren in ogenschouw te nemen is echter te vinden in lid 3 en de bepaling heeft geen betrekking op het besluit van de Raad, alleen op de stappen ernaar toe.¹⁶

Ten slotte zijn er nu regels die de begrotingsprocedures van de lidstaten reguleren. Lidstaten moeten 'cijfermatige begrotingsregels' opstellen die onder andere de naleving bevorderen van 'de overeenkomstig het VWEU vastgestelde referentiewaarden voor het tekort en de schuld'.¹⁷ Dit suggereert dat er een zelfstandige juridische norm is waar lidstaten aan gebonden zijn. Als al kan worden aangenomen dat sprake is van een dergelijke norm, blijft onduidelijk waarom hier alleen de referentiewaarde in ogenschouw wordt genomen, terwijl artikel 126 lid 2 duidelijk spreekt over een criterium waarbij naast de referentiewaarde ook enkele uitzonderingen van toepassing

zijn. Ook moet worden opgemerkt dat het hier wederom gaat over de 'meerjarige horizon' en dat de regels voornamelijk gericht zijn op de begrotingsprocedure.¹⁸ De daadwerkelijke begroting van een lidstaat hoeft slechts 'rekening te houden' met de geldende cijfermatige begrotingsregels.¹⁹

In Nederland is in 2013 ter implementatie van onder andere de richtlijn uit het Six Pack de Wet Houdbare Overheidsfinanciën aangenomen. Ook hier hinkt men op twee gedachten. Aan de ene kant wordt de Minister van Financiën verplicht in artikel 2(3)(a) om een trendmatig begrotingsbeleid te voeren met onder andere inachtneming van 'de binnen de Europese Unie geldende norm voor het feitelijk EMU-saldo'. Uit de parlementaire stukken blijkt dat het hier gaat om de '3 procentnorm'.²⁰ Daarna volgt uit artikel 2(3)(b) dat het trendmatig begrotingsbeleid 'de binnen de Europese Unie vastgestelde procedures voor het respecteren van de onder a genoemde elementen' in acht moet nemen. Dit suggereert dat de procedure leidend is, zonder dat de relatie tussen de twee aspecten verder verduidelijkt wordt.

Kortom, op basis van het Six Pack en het Two Pack is de discretionaire ruimte van de lidstaten om naar eigen smaak hun begrotingsproces en begroting in te richten flink verkleind, alhoewel van een inhoudelijke begrotingsregel nog geen sprake is. De manier waarop de lidstaten in de Raad verantwoording afleggen over hun beleid is wel strakker gereguleerd. Dat is vanuit nationaal-democratisch perspectief overigens niet per se onwenselijk. Nationale begrotingsplannen moeten eerder worden bekendgemaakt en onafhankelijke instituten (in Nederland de Raad van State) controleren in hoeverre regeringen zich houden aan de eigen plannen. Dit vergroot ook de mogelijkheden voor nationale parlementen om effectief hun regering te controleren.

4. Een nieuwe ronde hervormingen

In februari 2020 startte de Commissie de discussie over het hervormen van *economic governance*.²¹ Vanwege de pandemie stond de discussie enige tijd op een laag pitje, maar in november 2022 kwam de Commissie met een set ideeën voor de hervorming, die door de Raad vervolgens werden omarmd.²² Recent heeft de Commissie dan ook wetgevingsvoorstellen ingediend om de verordening voor de correctieve arm van het SGP te wijzigen,²³ de verordening voor de preventieve arm te vervangen,²⁴ en de richtlijn uit het Six Pack aan te passen.²⁵ Ondertussen liggen de procedures van het huidige SGP nog steeds stil vanwege de economische gevolgen van de pandemie en de Russische inval in Oekraïne. Dat compliceert de route naar hervormingen. De procedures hervatten onder de huidige regels zou weinig effect hebben. De Commissie en de Raad

De manier waarop de lidstaten in de Raad verantwoording afleggen over hun beleid is wel strakker gereguleerd. Dat is vanuit nationaal-democratisch perspectief overigens niet per se onwenselijk

De Commissie en de Raad zullen niet enthousiast zijn om een lidstaat streng aan te spreken als onduidelijk is hoe de situatie onder nieuwe regels zal worden aangepakt

zullen niet enthousiast zijn om een lidstaat streng aan te spreken als onduidelijk is hoe de situatie onder nieuwe regels zal worden aangepakt. Wachten met het hervatten van de procedures tot de nieuwe regels klaarstaan geeft daarentegen aanleiding om de onderhandelingen te trainen. Deze complicatie komt bovenop het gebrek aan een duidelijke politieke of economische aanleiding voor de hervorming, zoals die er tijdens de euro-crisis bijvoorbeeld wel was. Met name de regeringen van Duitsland en Nederland willen vermijden dat het beeld geschetst kan worden dat de hervorming op enige wijze een versoepeling van de regels is.

Onder dit gesternte is het niet verrassend dat de plannen tot op heden niet uitblinken in ambitie. De nadruk in de discussie ligt enkel op het aanpakken van enkele breed onderschreven problemen, zoals het verminderen van de complexiteit van de regels, het aanpassen van enkele onwerkbaar economische aspecten van de regels en het verbeteren van de naleving. In veel voorstellen wordt ingezet op andere economische indicatoren, in combinatie met een vorm van strikte handhaving, in de hoop zo de 'geloofwaardigheid' van de regels te verbeteren.²⁶ In de door de Commissie gepresenteerde voorstellen worden de genoemde problemen voornamelijk aangepakt door de jaarlijkse stabiliteitsplannen uit de preventieve arm van het SGP te vervangen door *national medium-term fiscal-structural plans*. Deze nationale plannen voor de middellange termijn draaien om een *single operational indicator*, namelijk de ontwikkeling van de netto uitgaven.²⁷ Dit zijn de overheidsuitgaven, minus de rente-uitgaven, discretionaire inkomsten en uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Lidstaten zouden de nationale plannen voor hun netto uitgaven op moeten stellen binnen een door de Unie vastgesteld kader. De Commissie en de Raad moeten de nationale plannen goedkeuren en houden bovendien in de gaten of landen zich ieder jaar aan hun eigen plannen houden.

Economen zijn (gematigd) enthousiast over deze plannen.²⁸ Zo is bijvoorbeeld de *output gap* niet meer relevant. Deze was bijvoorbeeld van belang bij het bepalen of een lidstaat mocht afwijken van het pad naar de middellangetermijndoelstelling voor het begrotingsevenwicht. Een probleem van de *output gap* is dat die niet gemeten kan worden, maar wordt geschat. Dat leverde logischerwijs wrevel op bij de lidstaten. Ook verdwijnt in de plannen van de Commissie de 'regel' dat lidstaten jaarlijks hun schuld met 1/20^{ste} moeten afbouwen naar 60% van het bbp. Dit wordt als onrealistisch en contra-productief gezien. Door breder te kijken naar de schuldhoudbaarheid en voor de middellange termijn te werken met één indicator worden de regels geloofwaardig, is de hoop. De ontwikkeling van de netto-uitgaven zou namelijk makkelijker te controleren zijn en een goede indicatie geven van de houdbaarheid van een schuld van een lidstaat.

Hier wreekt zich de misvatting over de huidige regels. De bepalingen over de *output gap* en de snelle afbouw van schulden waren geen harde regels voor de lidstaten of de Raad. Er is geen 1/20^{ste}-schuldafbouwregel. Deze bepalingen beïnvloedden wel de discussie in de Commissie en in de Raad, maar waren nimmer doorslaggevend. De illusie bestaat nu dat 'slechte regels' worden vervangen door 'goede regels'. In de plannen van de Commissie is de consequentie van het afwijken van de nationale plannen slechts het *starten* van de excessief-tekortprocedure.²⁹ Het afwijken van het pad van netto uitgaven wordt dan gezien als het in gevaar brengen van de schuldhoudbaarheid van de lidstaat, waardoor een 'debt-based' excessief-tekortprocedure gerechtvaardigd zou zijn. Zoals hierboven is uitgelegd, heeft met name de Raad verderop in de procedure veel vrijheid om zelf tot een oordeel te komen of sprake is van een excessief tekort. Daarbij moet de Raad alle relevante omstandigheden meenemen. Juist wanneer de eerdere stappen in de procedure draaien om

14. Art. 4 Verordening (EU) 1173/2011.

15. Art. 5 lid 1 Verordening (EG) 1466/97 (geconsolideerde versie).

16. Zie ook de 'Revised Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact' van het Economisch en Financieel Comité van 15 mei 2017, zoals gepubliceerd door de Raad, 9344/17, p. 14.

17. Art. 5 Richtlijn (EU) 2011/85.

18. Zie art. 5 Richtlijn (EU) 2011/85 en art. 3 Verordening (EU) 473/2013.

19. Art. 7 Richtlijn (EU) 2011/85.

20. *Kamerstukken II* 2012/13, 33416, nr. 9.

21. Mededeling van de Commissie van 5 februari 2020, COM(2020) 55 final, Evaluatie

van de economische governance. Verslag over de toepassing van de Verordeningen (EU) nrs. 1173/2011, 1174/2011,

1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 en 473/2013 en over de geschiktheid van Richtlijn 2011/85/EU van de Raad.

22. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Mededeling over een leidraad voor een hervorming van het EU governance, 9 november 2022, COM(2022) 583 final. Conclusies van de Raad van 14 maart 2023, 6995/1/23.

23. Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97, COM(2023) 240 final.

24. Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, COM(2023) 241 final.

25. Proposal for a Council Directive amending Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States, COM(2023) 242 final.

26. Zie voor een overzicht de voorlichting van de Raad van State over de mogelijkheden het SGP te hervormen, *Kamerstukken II* 2021/22, 35925, nr. 146.

27. COM(2022) 583 final, p. 8.

28. Zie bijvoorbeeld O. Blanchard e.a., 'The European Commission's fiscal rules proposal: a bold plan with flaws that can be fixed', bruegel.org, 30 november 2022; J.H. van Dijk, 'Hervorming Europese begrotingsregels: drie suggesties bij voorstel Commissie', instituut-pe.nl, 21 november 2022.

29. COM(2023) 241 final, p. 14. Art. 4 Verordening (EU) 1173/2011 zal niet meer van toepassing zijn.

een enkele indicator, weegt deze verplichting van de Raad zwaar.

Door de nadruk te leggen op plannen voor de middellange termijn die door de lidstaten zelf worden opgesteld, hoopt de Commissie bovendien het 'nationale eigenaarschap' van enkele regels te vergroten. Een recent voorbeeld waarbij nationaal eigenaarschap ook centraal staat, is de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (ook wel het Corona-Herstelfonds genoemd). Lidstaten kunnen financiële bijdrages en leningen krijgen uit dit fonds, in ruil voor hervormingen. Deze hervormingen moeten aansluiten bij de aanbevelingen die de lidstaten krijgen in het Europees Semester.³⁰ Lidstaten hebben zelf een plan en tijdschema ingediend voor deze hervormingen, die door de Commissie en Raad moesten worden goedgekeurd. Bij het halen van vooraf bepaalde mijlpalen volgt uitbetaling van de financiële bijdrage. Dit geeft lidstaten een sterke stimulans om beloofde hervormingen daadwerkelijk uit voeren. De hoop is dan dat voor het SGP het maken van afspraken voor de middellange termijn, de lidstaten ook bereid zijn een Europese koers te gaan varen. Ook hier ben ik sceptisch. De lidstaten stellen hun plannen op binnen een kader dat door de Unie wordt vastgesteld. Het is dan de vraag in hoeverre echt ruimte is voor eigen keuzes door de lidstaten. De situatie verschilt dan wezenlijk van het Corona-Herstelfonds, waarbij de uitbetaling de motivatie vormt voor lidstaten om daadwerkelijk sommige hervormingen door te voeren. De les die van het Corona-Herstelfonds geleerd zou kunnen worden, is dat nationale plannen en Europese *soft-law* instrumenten op zichzelf te weinig motivatie bieden voor lidstaten om lastige hervormingen door te voeren.

5. Conclusie

De mythe van de 3%-norm is onfortuinlijk. Zij suggereert dat het EU-recht met grote regelmaat en zonder enige consequentie wordt geschonden. Dit is onjuist en ondermijnt het vertrouwen in het EU-recht. Daarnaast wordt de mythe gebruikt om lidstaten met hoge tekorten in het verdomhoekje te zetten. Die zouden zich niet aan de afspraken houden. Zulke beschuldigingen verstoren de verhoudingen tussen de lidstaten. Ten slotte staat de mythe in de weg aan een goede discussie over wat dan wel van artikel 126 VWEU verwacht mag worden. De discussie gaat steeds over wat vanuit economisch perspectief de 'juiste regel' zou zijn en hoe die kan worden gehandhaafd, terwijl de discussie zou moeten gaan over de vraag op welke manier de lidstaten elkaar in de Raad op een rea-

listische en constructieve manier zouden kunnen aanspreken op elkaars begrotingsbeleid. Wie blijft inzetten op strikte handhaving van heldere begrotingsnormen, zal telkens bedrogen uitkomen.

Dit artikel moet niet worden gelezen als apologie voor hoge begrotingstekorten. Binnen een monetaire unie heeft het begrotingsbeleid van de ene lidstaat gevolgen voor de anderen. Het is dus terecht dat een lidstaat hierop kan worden aangesproken. Tegelijkertijd geeft de begroting van een

Dit artikel moet niet worden gelezen als apologie voor hoge begrotingstekorten

lidstaat uiting aan vele maatschappelijke en politieke prioriteiten en compromissen. Het is niet voor niets dat het begrotingsrecht van het parlement in veel lidstaten als een kernpunt van de democratie wordt gezien. Als de EU zich hiermee wil bemoeien, ligt het niet voor de hand die taak over te laten aan experts en technocraten. De inschattingen en beoordelingen die zij moeten maken vereisen immers een stevige democratische legitimatie.

Evenmin kan de EU zich verschuilen achter een harde, duidelijke begrotingsregel om de lidstaten aan te spreken. Zo'n regel kan geen rekening houden met de sterk uiteenlopende omstandigheden in de lidstaten en mist daarom overtuigingskracht. De EMU verschilt op dit punt van andere terreinen van Europese integratie, waar eenduidige regels en de inzet van onafhankelijke experts wel wenselijk kunnen zijn.

Het is de Raad die voor begrotingsbeleid de verantwoordelijkheid zal moeten nemen richting de lidstaten. Die moet een eigen inschatting maken van de effecten van het beleid van de ene lidstaat op de andere. Dat is een inherent politieke overweging die niet kan worden uitbesteed. De kernvraag is dan welke (procedurele) regels de Raad kunnen helpen bij het nemen van die verantwoordelijkheid. Daar zou de discussie over moeten gaan. •

³⁰ M. van der Sluis, 'Belofte maakt schuld: het EU-coronaherstelfonds als nieuwe stap in Europese integratie', *NtEr* 2022, afl. 7-8, p. 186-194.