



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### De ondoorgrondelijke systematiek van het wetsvoorstel HOF

Reestman, J.H.

**Publication date**  
2013

**Published in**  
Nederlands Juristenblad

[Link to publication](#)

#### **Citation for published version (APA):**

Reestman, J. H. (2013). De ondoorgrondelijke systematiek van het wetsvoorstel HOF. *Nederlands Juristenblad*, 88(5), 299-302. [241].

<http://www.njb.nl/website/index.php?Module=document&DoctypeID=ARTIKEL&DocID=22534>

#### **General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### **Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# De ondoorgrondelijke systematiek van het wetsvoorstel HOF



Jan-Herman Reestman<sup>1</sup>

Het wetsvoorstel inzake houdbare overheidsfinanciën dat de verplichtingen uit het Stabiliteitsverdrag met betrekking tot de Europese begrotingsregels in het nationale recht omzet roept nogal wat verwarring op. Terwijl het nu juist de bedoeling was om de regels inzichtelijk te maken voor politici en burgers.

**E**r is iets vreemds met het wetsvoorstel inzake houdbare overheidsfinanciën van de collectieve sector (hierna: wet(-svoorstel) HOF).<sup>2</sup> Dat is het voorstel voor de wet waarmee de Nederlandse regering ministers van financiën wil verplichten een zogenaamd trendmatig begrotingsbeleid te voeren. Tegelijkertijd wil de regering de minister daarbij binden aan een aantal Europese begrotingsregels. Om te voorkomen dat de wet HOF steeds moet worden aangepast als die Europese regels veranderen, heeft de regering ze in het wetsvoorstel niet gekwantificeerd. In plaats daarvan heeft de regering een schakelbepaling opgenomen die als een vlotter moet meedrijven op het peil van die Europese regels: als de regels strikter worden, moet de Minister van Financiën automatisch een strikter begrotingsbeleid gaan voeren, enz.<sup>3</sup> Dat is op zichzelf genomen een slimme gedachte. Alleen: het voorstel bevat enkele definitiefouten en hangt daardoor deels in de lucht. Bovendien is de systematiek van een ander deel van het voorstel volstrekt ondoorgrondelijk, voor mij en ongetwijfeld ook voor vele andere geïnteresseerden. De materie is nogal technisch, maar tegelijkertijd te belangrijk om alleen aan economen en financieel specialisten over te laten: de Europese begrotingsregels beheersen (ook) in Nederland in toenemende mate het politieke debat en het gevoerde (bezuinigings-)beleid. Het is daarom van cruciaal belang dat ook parlement en samenleving ze zo goed als mogelijk is kunnen begrijpen. Daaraan draagt het wetsvoorstel HOF niet bij.

In dit stuk spelen maar liefst vier Europese begrotingsnormen een rol. Zij staan naast elkaar en verschillen van elkaar onder meer qua rechtsgrondslag, object en normstelling.

De eerste loot aan de tak van de begrotingsnormen en tevens de meest bekende is vervat in het 12e Protocol 'inzake de procedure bij buitensporige tekorten'. Dat protocol is aan de EU-verdragen gehecht. Volgens het protocol mag het tekort op de begroting van de EU-lidstaten feitelijk niet groter zijn dan 3% van het bruto binnenlands

produkt (bbp). Als een lidstaat een groter tekort krijgt dan die 3%, en daarmee in Eurojargon een 'buitensporig tekort', kan hij in de zogenoemde buitensporigtekortprocedure terecht komen, waarin de Raad van de EU boetes kan opleggen. In het 12e Protocol is ook neergelegd dat, kort gezegd, de staatsschuld van de lidstaten niet groter mag zijn dan 60% bbp.

In tegenstelling tot deze 3%-norm hebben de overige drie begrotingsnormen geen betrekking op de feitelijke begroting, maar op wat genoemd wordt de structurele begroting. Dat is de feitelijke begroting geschoond van eenmalige inkomsten en uitgaven en van conjuncturele schommelingen. De begrotingsnormen voor de structurele begroting zijn preventief van aard. Zij moeten verzeke-

## De normen laten een zekere ruimte voor investeringen en voor Keynesiaans beleid tijdens een economische crisis

ren dat de lidstaten op de middellange termijn een houdbare begroting hebben en daarmee voorkomen dat deze ooit nog een buitensporig tekort oplopen; tegelijkertijd laten de normen een zekere ruimte voor investeringen en voor Keynesiaans beleid tijdens een economische crisis.

### Auteur

1. Dr. J.H. Reestman is universitair hoofd-docent constitutioneel recht aan de Universiteit van Amsterdam. Met dank aan Marleen Wessel voor haar commentaar.

### Noten

2. Kamerstukken 2012/13, 33 416, nr. 2.  
3. Kamerstukken 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 6.

De eerste van de drie normen voor de structurele begroting is neergelegd in EU Verordening 1466/1997 (hierna: de Verordening), zoals laatstelijk gewijzigd door Verordening 1175/2011. Volgens de Verordening moeten de lidstaten met de euro als munt (eurolidstaten) een middellange begrotingstermijndoelstelling voor de structurele begroting hebben binnen 'een vastgestelde marge tussen -1% van het bbp en evenwicht dan wel overschot' (art. 2bis tweede alinea Verordening). Deze doelstelling voor de structurele begroting wordt veelal aangeduid met de afkorting MTO (van *Medium Term Objective*). Op basis van de Verordening moeten de eurolidstaten dus een MTO hebben dat voorziet in een tekort op de structurele begroting van maximaal 1% bbp.

## Naar wie van die drie verwijst nu art. 2?

De tweede norm voor de structurele begroting is een landspecifieke. Volgens de Verordening dient iedere eurolidstaat bij de Raad en de Commissie een zogenaamd stabiliteitsprogramma in. Daarin moeten de eurolidstaten, op basis van een *Code of Conduct*<sup>4</sup> en binnen de grenzen die de Verordening stelt, onder meer hun MTO en 'het aanpassingstraject met het oog op het bereiken van deze doelstelling' vaststellen.<sup>5</sup> Die MTO kan per staat verschillen. Nederland is verder gegaan dan de Verordening eist en heeft zich gecommitteerd aan een MTO met een maximaal structureel tekort van 0,5% bbp.<sup>6</sup> Dat is een politieke keuze en tevens een in de tijd beperkt commitment. De MTO's worden om de drie jaar bijgesteld (art. 2bis derde alinea Verordening). Op termijn kan Nederland (weer) kiezen voor een minder strenge MTO, op voorwaarde natuurlijk dat het blijft voldoen aan de algemene norm in de Verordening: geen groter tekort op de structurele begroting dan 1% bbp.

De derde en meest recente norm voor de structurele begroting is neergelegd in het zogenoemde Stabiliteitsverdrag.<sup>7</sup> Dat verdrag is formeel geen EU-verdrag, maar een 'gewoon' internationaal verdrag, waarbij 25 EU-lidstaten partij zijn – het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië doen niet mee. Het verdrag is nog niet goedgekeurd door de Staten-Generaal, maar dat gaat ongetwijfeld gebeuren.<sup>8</sup> Het verdrag moet bijdragen aan de bestrijding van de financiële crisis die de eurozone nu al jaren teistert. Daartoe scherpt het de algemene norm voor de structurele begroting in de Verordening aan: volgens het Stabiliteitsverdrag mag het tekort op de structurele begroting van de verdragsstaten niet groter zijn dan 0,5% bbp.<sup>9</sup> Daarnaast verplicht het verdrag er toe deze begrotingsregel in het nationale recht neer te leggen 'middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen of door andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen' (art. 3(2)). Met het wetsvoorstel HOF wil de regering onder meer uitvoering geven aan die implementatieverplichting.<sup>10</sup>

Nu het wetsvoorstel HOF. Art. 2, lid 1, 2 en 3 in samenhang, bepaalt dat de Minister van Financiën een trendmatig begrotingsbeleid voert met in achtneming van onder meer 'de door de instellingen van de Europese Unie vastgestelde norm voor

- i. de MTO voor het structureel EMU-saldo,
- ii. het feitelijk jaarlijks EMU-saldo en
- iii. de feitelijke jaarlijkse EMU-schuld.'

De normen waarnaar de regering met de onderdelen (ii) en (iii) wil verwijzen, zijn gemakkelijk te identificeren. Het zijn de normen uit het 12e Protocol bij de Unieverdragen: het begrotingstekort van de EU-lidstaten mag feitelijk niet groter zijn dan 3% bbp en hun staatsschuldquote niet groter dan 60% bbp.<sup>11</sup> Toch missen de verwijzingen doel, want deze normen zijn niet vastgesteld door 'instellingen van de Europese Unie', maar door de EU-lidstaten gezamenlijk, als verdragsluitende partijen.<sup>12</sup> Een protocol is immers geen besluit van de EU instellingen, maar een (aanvullend) verdrag.

Nu de verwijzing in art. 2 naar de door de instellingen van de Europese Unie vastgestelde norm voor de MTO voor het structureel EMU-saldo'. Duidelijk is dat het hier gaat om een norm voor de structurele begroting. Daarvan zijn er zoals we zagen drie. Naar wie van die drie verwijst nu art. 2 c.q. wil de regering verwijzen?

Gezien de wens om met het wetsvoorstel HOF uitvoering te geven aan het Stabiliteitsverdrag, ligt het voor de hand aan te nemen dat het de bedoeling is dat art. 2 verwijst naar de norm voor de structurele begroting uit dat verdrag. Maar zelfs als de regering naar die norm zou willen verwijzen, doet zij dat niet, want (ook) deze norm is niet vastgesteld door de 'instellingen van de EU', maar door de partijen bij dat verdrag.<sup>13</sup> Ondertussen heb ik echter begrepen dat de regering helemaal niet wil verwijzen naar de norm in het Stabiliteitsverdrag. Naar verluidt zou naar haar mening kunnen worden volstaan met een verwijzing naar (secundair) EU-recht om uitvoering te geven aan het verdrag. Dat zou voldoende zijn omdat, zoals de memorie van toelichting het verwoordt, 'de afspraak tot (het bereiken van) structureel begrotingsevenwicht reeds rechtstreeks voortvloeit uit de preventieve arm van het SGP en het verdrag voor wat betreft (de voortgang naar) structureel begrotingsevenwicht hier ook nauw bij aansluit'.<sup>14</sup> Welnu, tot de preventieve arm van het SGP, voluit het Stabiliteits- en Groeipact, behoort de Verordening en kan men met wat goede wil ook de landspecifieke MTO's rekenen. Het is echter maar de vraag of kan worden volstaan met een verwijzing naar óf de algemene norm voor de structurele begroting in de Verordening óf de MTO van de lidstaat Nederland om te voldoen aan de norm in het Stabiliteitsverdrag. Laten we de opties langslopen.

De eerste optie. Zowel de tekst van het voorstel als de memorie van toelichting geeft een aanwijzing dat de regering in art. 2 wil verwijzen naar de 1% bbp-norm in de Verordening. De Verordening is oorspronkelijk vastgesteld door de Raad, maar in 2011 gewijzigd door de Raad en het Europees Parlement gezamenlijk;<sup>15</sup> zij is dus vastgesteld door de 'instellingen van de EU'. Ook de memorie van toelichting wijst in de richting van de Verordening. Zo schrijft de regering, onder verwijzing naar de amendering van de Verordening in 2011, dat 'een verwijzing naar de Europese eisen zonder nadere kwantificering, (...) het daarbij moge-



lijk (maakt) dat eventuele toekomstige wijzigingen in het SGP, zoals de aanscherpingen van het SGP die in 2011 zijn doorgevoerd, niet hoeven leiden tot wetswijziging.<sup>16</sup> Toch kan verwijzen naar de 1% bbp-norm in de Verordening mijns inziens niet volstaan om uitvoering aan het Stabiliteitsverdrag te geven, want dan zou de Minister van Financiën straks volgens de wet HOF een begrotingsbeleid mogen voeren dat in strijd is met het Stabiliteitsverdrag: dat staat immers hoogstens een structureel tekort van 0,5% bbp toe.

De tweede optie. De definitie die in art. 1 van het wetsvoorstel wordt gegeven van het begrip MTO is een aanwijzing dat de regering in art. 2 wil verwijzen naar de landspecifieke MTO van Nederland. Art. 1 definieert het begrip MTO als 'de middellangetermijndoelstelling voor het structureel EMU-saldo voor de lidstaat Nederland, zoals vastgesteld door de Raad van de Europese Unie' (nadruk JHR).<sup>17</sup> Maar als het inderdaad de bedoeling is naar die landspecifieke norm te verwijzen, gaat het mijns inziens opnieuw mis, en wel op twee punten.

Het eerste punt is dat, zoals al gezegd, de 'MTO-norm voor de lidstaat Nederland' niet vastgesteld wordt door de Raad, maar door Nederland zelf, althans formeel. Dat blijkt heel duidelijk uit de Duitse versie van de Verordening: 'Jeder Mitgliedstaat setzt sich ein differenzierendes mittelfristiges Haushaltsziel für seine Haushaltslage' (art. 2bis). Overigens is er wel enige bemoeienis van de Raad met de landspecifieke MTO's. Op aanbeveling van

## Ook als de Raad een scherpere MTO 'voorstelt', is en blijft het Nederland dat zijn eigen MTO vaststelt

4. Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes; [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/coc/code\\_of\\_conduct\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf). Deze Code is gebaseerd op art. 3 lid 2bis Verordening.

5. Art. 2bis jo. art. 3 lid 2; zie ook art. 5 lid 2 Verordening.

6. *Kamerstukken* 2012/13, 33 416, nr. 3,

p. 6. Overigens heb ik die norm in het Nederlandse stabiliteitsprogramma niet kunnen vinden. Navraag bij het Ministerie van Financiën leerde mij dat er domweg geen 'eigen' document is waarin Nederland zijn MTO vastlegt. In de praktijk worden de MTO's vastgesteld in de boezem van (of feitelijk misschien zelfs door?) het Economisch en Financieel Comité (zie over dat Comité art. 134 VWEU). Hetzelfde ministerie vertelde mij dat in november 2012 een nieuwe MTO voor Nederland is vastgesteld die (wederom) voorziet in een maximaal

tekort op de structurele begroting van 0,5% bbp.

7. Officieel het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie, *Trb.* 2012, 51. Zie over het verdrag Michal Diamant en Michiel van Emmerik, 'Verplicht begrotingsevenwicht in Nederlandse (Grond)wet naar buitenlands voorbeeld?', *NJB* 2012/1681, afl. 29, p. 2024 e.v.

8. Zie het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag, *Kamerstukken* 2011/12, 33 319, nr.2.

9. Althans in beginsel. Het tekort mag oplopen tot 1% bbp als de verhouding tussen de algemene overheidsschuld en het bbp van een staat 'aanzienlijk kleiner' is dan 60% bbp en 'de risico's wat betreft de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën laag zijn'; art. 3. lid 1 sub d Stabiliteitsverdrag.

10. *Kamerstukken* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 6. Op de vraag of een wet in formele zin voldoende is om het verdrag correct te

implementeren, zie mijn 'Constitutioneel minimalisme. Het Stabiliteitsverdrag in de Nederlandse rechtsorde', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2013, p. 6.

11. Vergelijk *Kamerstukken* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 6 (noot 1); het kan niet gaan om een verwijzing naar de regels en criteria volgens welke het feitelijk maximale begrotingstekort en de feitelijke maximale staatschuld worden vastgesteld, want naar die regels, die de Minister van Financiën óók moet gaan respecteren, wordt verwezen in art. 2 lid 3 onder b van het wetsvoorstel ('met inachtneming van de door instellingen van de Europese Unie vastgestelde procedures voor het respecteren van de onder a bedoelde normen').

12. Wel kan de Raad met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het EP en de ECB, de bepalingen in het 12e Protocol vervangen (art. 126 lid 14 tweede alinea VWEU).

13. Op termijn wordt dat misschien anders. Het is namelijk de bedoeling dat het Stabili-

teitsverdrag binnen vijf jaar in het EU-recht wordt geïncorporeerd; art. 16 Stabiliteitsverdrag.

14. *Kamerstukken* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 6.

15. Door het Verdrag van Lissabon heeft het EP op dit terrein medewetgevende bevoegdheden gekregen (art. 121 lid 6 VWEU).

16. *Kamerstukken* 2012/13, 33 416, nr. 3, p. 6; zie ook p. 29: '(d)it (derde) lid geeft de Europese begrotingsregels ook een nationale wettelijke grondslag. Expliciet worden de Europese normen van het SGP voor het structurele EMU-saldo (...) vastgelegd.'

17. Zie ook het advies van de RvS van 8 februari 2010 op het wetsvoorstel tekortreductie Rijk en medeoverheden (wetsvoorstel TREM), de voorloper van het wetsvoorstel HOF, waarin de RvS het heeft over een 'door de Raad van de Europese Unie (Raad van de EU) vastgestelde langetermijndoelstelling voor het structurele EMU-saldo' (p. 2).



de Commissie van de EU kan de Raad een eurolidstaat 'verzoeken' (volgens de Engelse tekst: 'invite the Member State concerned') zijn MTO of het aanpassingstraject daar naar toe aan te scherpen.<sup>18</sup>

Het is begrijpelijk dat zulke (eventuele) aanbevelingen van de Raad politiek veel gewicht in schaal leggen. Maar juridisch bindend zijn zij niet. Ook als de Raad een scherpere MTO 'voorstelt', is en blijft het Nederland dat zijn eigen MTO vaststelt.

Het tweede punt is dat de landspecifieke MTO's om de drie jaar kunnen worden bijgesteld en Nederland bij het vaststellen van zijn MTO juridisch alleen gebonden wordt door algemene norm in de Verordening. Weliswaar heeft Nederland momenteel een MTO met een maximaal tekort van 0,5% bbp, maar Nederland zou op termijn, net als vroeger, weer kunnen opteren voor een MTO met een maximaal tekort van 1% bbp. Dat zou weliswaar in strijd zijn met het Stabiliteitsverdrag, maar op zichzelf niet met de wet HOF, simpelweg niet omdat zij op geen enkele manier verwijst naar dat verdrag.

Kortom, ik kan er geen wijs uit. Ik kan maar niet begrijpen naar welke norm voor de structurele begroting de regering in art. 2 wil verwijzen en hoe de Minister van Financiën straks op grond van de wet HOF gehouden is het Stabiliteitsverdrag te respecteren. Mis ik iets?

<sup>18</sup>. Art. 5 lid 2 Verordening jo. art. 121 lid 4 VWEU. Ik vermoed dat art. 2 lid 3 onderdeel van het wetsvoorstel naar deze (eventuele) aanbevelingen van de Raad verwijst. Want daar staat, gelezen in samenhang met het eerste lid, dat de Minister van Financiën het begrotingsbeleid voert 'rekening hou-

dend met de door instellingen van de Europese Unie aan de lidstaat Nederland gegeven aanbevelingen voor het respecteren van de onder a bedoelde normen'. Het kan hier mijns inziens niet gaan om de aanbeveling die de Raad op basis van art. 6 lid 2 Verordening kan geven als Nederland signi-

Het hoeft geen betoog dat een wet(-svoorstel) juridisch deugdelijk in elkaar dient te zitten. Dat doet het wetsvoorstel op punten niet. Het bevat in ieder geval drie definitiefouten: de normen voor het feitelijk jaarlijks EMU-saldo en de feitelijke jaarlijkse EMU-schuld zijn niet vastgesteld door instellingen van de EU, maar door de EU-lidstaten; de MTO voor de lidstaat Nederland is niet vastgesteld door de Raad van de EU, maar door Nederland zelf. Een nota van wijzigingen lijkt mij om deze redenen onvermijdelijk. Verder is volstrekt onduidelijk naar welke norm voor de structurele begroting het wetsvoorstel verwijst. Op dat punt is op zijn minst een nadere toelichting vereist.

Daar komt nog iets bij. Zoals gezegd verplicht het Stabiliteitsverdrag tot verankering van de regel voor de structurele begroting in het nationale recht. De bedoeling daarvan is onder meer om de regel zichtbaar te maken voor de nationale politici en de nationale bevolkingen. Ook moet de aanvaarding van de regel door de nationale politiek het zogenoemde 'nationale eigenaarschap' van de regel bevorderen:<sup>19</sup> de binding eraan is niet opgelegd door 'Brussel', maar een vrijwillige keuze. Wetsvoorstel HOF schiet op al deze punten tekort: het verwijst niet eens naar de regel in het Stabiliteitsverdrag, laat staan dat het de regel zichtbaar maakt voor de Nederlandse politiek en bevolking en het 'nationale eigenaarschap' ervan bevordert. Ook dat kan beter. ●

ficant afwijkt van zijn MTO. Art. 2 lid 6 wetsvoorstel verplicht de Minister van Financiën namelijk al de 'adequate maatregelen' die de ministers op grond van deze aanbeveling moeten nemen, op te nemen in een 'herstelplan' en aan de Staten-Generaal aan te bieden in een 'budgettaire nota'.

<sup>19</sup>. Brief van de Minister van Financiën aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 19 maart 2012, *Kamerstukken* 2011/12, 33 181, p. 12.