
Vergaderjaar 2023-2024

21 501-07 Raad voor Economische en Financiële Zaken

GF BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2023

Bijgevoegd vindt u het verslag van de informele Ecofinraad van 20 december 2023. De Europese ministers van Financiën bereikten een Raadsakkoord over de herziening van het Europees begrotingsraamwerk (*Economic Governance Review*) tijdens een informele Ecofinraad op 20 december 2023. Het voorstel van het Spaanse voorzitterschap van de Raad kon op steun rekenen van alle lidstaten. Het Raadsakkoord over de drie wetgevende teksten¹ is op 21 december 2023 bekrachtigd in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper). De betreffende teksten zijn als bijlage bij deze brief gevoegd.

Een Raadspositie is een politiek akkoord op basis waarvan de Raad gaat onderhandelen met het Europees Parlement, dat medewetgever is op een van de drie wetgevende teksten en wordt geraadpleegd op de andere twee wetgevende teksten. Lidstaten benadrukten het belang om dit jaar een Raadspositie te bereiken, zodat de onderhandelingen kunnen worden afgerond voor de verkiezingen van het Europees Parlement die volgend jaar plaatsvinden.

Met dit verslag informeer ik uw Kamer over de uitkomst van de onderhandelingen in de Raad in de vorm van een appreciatie van het akkoord. Tevens licht ik de belangrijkste wijzigingen toe ten opzichte van het eerdere voorstel van het Spaanse voorzitterschap voor een Raadspositie, waarover uw Kamer op 12 december jl. de beoordeling van het kabinet ontving in het deelverslag van de Eurogroep en Ecofinraad van 7 en 8 december 2023 ten aanzien van de herziening van het Europees begrotingsraamwerk. Met dat deelverslag gaf ik ook invulling aan de met uw Kamer gemaakt informatie-afspraken. In lijn met deze eerdere beoordeling, en zoals toegelicht in bijgevoegd verslag, heeft het kabinet bij de informele Ecofinraad en in Coreper ingestemd met de voorgestelde Raadspositie en het starten van de onderhandelingen met het Europees Parlement.

Het Raadsakkoord vormt het mandaat voor het aankomende Belgische voorzitterschap voor de triloog-onderhandelingen met het Europees Parlement over de wetgevende tekst waar het Europees Parlement medewetgever op is. Het Raadsakkoord op de twee wetgevende teksten waar het Europees Parlement over wordt geraadpleegd, betreft een akkoord vooruitlopend op de raadpleging van het Europees Parlement. Uw Kamer wordt nader geïnformeerd over de voortgang in de verdere onderhandelingen. Mocht uw Kamer behoefte hebben aan een technische briefing, dan zijn mijn ambtenaren daarvoor beschikbaar.

De minister van Financiën,

Sigrid A.M. Kaag

¹ 15874/4/23 REV4, 15874/23 ADD 1 REV 2 (Annex), 15876/4/23 REV4 en 15396/4/23 REV4

Verslag informele Ecofinraad 20 december 2023 – Raadsakkoord herziening van het Europees begrotingsraamwerk

De Europese ministers van Financiën bereikten tijdens de informele Ecofinraad (VTC) op 20 december 2023 een Raadsakkoord over de herziening van het Europees begrotingsraamwerk (*Economic Governance Review*). Dit akkoord is bekrachtigd in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) op 21 december 2023.

De bespreking op 20 december volgde op een eerdere bespreking op 7 en 8 december en betrof nog een beperkt aantal onderwerpen waarover overeenstemming moest worden gevonden. Het parlement ontving over die eerdere bespreking een deelverslag van de Eurogroep en Ecofinraad van 7 en 8 december² met daarin een beoordeling van het kabinet over het voorstel voor een Raadspositie over de herziening van het Europees begrotingsraamwerk.

Onderstaande verslag en herhaalt voor de volledigheid dit eerdere deelverslag en de daarin opgenomen beoordeling van de Raadspositie, en is daarbij geactualiseerd voor de wijzigingen die tussen 8 december en 20 december nog zijn doorgevoerd.

Voorgeschiedenis

De Europese Commissie (de Commissie) presenteerde op 26 april jl. drie wetgevende voorstellen voor een herziening van het Stabiliteits- en Groepact (SGP):

1. Een wijziging van de verordening die de uitleg van de werking van de buitensporigtekortprocedure uit artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bevat³. Dit wordt vaak de 'correctieve arm' van het SGP genoemd.
2. Het vervangen van de verordening die het toezicht op de begrotings situatie in de lidstaten organiseert op basis van artikel 121 VWEU⁴. Dit wordt vaak de 'preventieve arm' van het SGP genoemd.
3. Een wijziging van de richtlijn met voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten⁵.

De herziening van het Europees begrotingsraamwerk heeft als doel om schuldhoudbaarheid te waarborgen en duurzame en inclusieve economische groei in alle lidstaten te bevorderen. Om dat doel in de toekomst beter te kunnen bereiken heeft de Commissie voorgesteld om in deze herziening het raamwerk te versimpelen, nationaal eigenaarschap van lidstaten te bevorderen, transparantie en effectiviteit te vergroten, hervormingen en investeringen te stimuleren en handhaving te versterken. De focus van het herziene raamwerk ligt op de middellange termijn en schuldhoudbaarheidsrisico's van lidstaten en beoogt bij te dragen aan anticyclisch begrotingsbeleid. In het herziene raamwerk stellen lidstaten meerjarenplannen op voor hun begrotingsbeleid, hervormingen en investeringen. De referentiewaarden van 60% bbp voor de staatsschuldquote en 3% bbp voor het begrotingstekort blijven in het nieuwe raamwerk behouden. Wel bevat het herziene raamwerk nog maar één sturingsvariabele in de vorm van een netto-uitgavenpad voor vier of zeven jaar. Tot slot stelde de Commissie een aantal wijzigingen in de regels voor die naleving en handhaving van de regels moeten versterken.

Het parlement ontving op 2 juni jl. een BNC-fiche over deze voorstellen⁶ met daarin de uitleg over het voorstel en de beoordeling door het kabinet. Het parlement is over het verloop van de besprekingen in de Raad van de Europese Unie (de Raad) en over de nadere invulling van het Nederlandse standpunt op de hoogte gebracht via de geannoteerde agenda's en verslagen van de Ecofinraden, aangevuld met mondelinge en schriftelijke overleggen.

Wijzigingen ten opzichte van het voorstel voor de Raadspositie van 8 december

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2023/12/12/deelverslag-eurogroep-en-ecofinraad-7-en-8-december-2023-herziening-europees-begrotingsraamwerk>

³ Verordening 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten

⁴ Verordening 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op de begrotings situaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid

⁵ Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten

⁶ Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 22 112 nr. 3699

Het Raadsakkoord bevat enkele wijzigingen ten opzichte van het eerdere voorstel van het Spaanse voorzitterschap zoals aan de Raad verzonden op 8 december:

1. Controlerekening: De controlerekening houdt jaarlijkse en cumulatieve afwijkingen van het uitgavenpad bij. In een eerder voorstel was de controlerekening aangescherpt door jaarlijkse en cumulatieve drempelwaarden te specificeren, waarboven afwijkingen van het uitgavenpad leiden tot de eerste stappen van een buitensporigtekortprocedure. In het eerdere voorstel was de jaarlijkse drempelwaarde vastgesteld op 0,5% bbp en de cumulatieve drempelwaarde op 0,75% bbp. In het Raadsakkoord zijn de drempelwaarden aangescherpt naar respectievelijk 0,3% bbp en 0,6% bbp. Ook is gespecificeerd dat de controlerekening terug wordt gezet naar een waarde van 0 wanneer de Raad een nieuw plan van een lidstaat heeft goedgekeurd, tenzij het een tussentijdse wijziging betreft als gevolg van het aantreden van een nieuwe regering.
2. Ex-ante waarborg tekortreductie: Het eerdere voorstel bevatte twee verschillende veiligheidsmarges voor lidstaten om voldoende afstand tot de 3% tekortnorm te houden. De marge bedroeg 1,5% (in termen van structureel saldo) voor lidstaten met een schuld boven 90% en 1,0% voor lidstaten met een schuld onder 90%. Het Raadsakkoord bevat een veiligheidsmarge van 1,5%, die alleen van toepassing is op lidstaten met een schuld boven 60%. Daarnaast is het tempo voor de jaarlijkse opgave naar die 1,5% aangescherpt. In het eerdere voorstel bedroeg de jaarlijkse opgave 0,3% (in termen van structureel primair saldo) zonder verlenging van de aanpassingsperiode en 0,2% met verlenging van de aanpassingsperiode. In het Raadsakkoord bedraagt de jaarlijkse opgave zonder verlenging van de aanpassingsperiode 0,4% en 0,25% met verlenging.
3. Begrotingsevenwicht meewegen bij opening buitensporigtekortprocedures: Het eerdere voorstel bevatte een bepaling die stelt dat er geen artikel 126(3)-rapport wordt opgesteld (start onderzoek naar een buitensporig tekort) voor lidstaten die afwijken van het uitgavenpad, maar waarvan de begroting in de buurt van evenwicht is. In het Raadsakkoord is dit nader gespecificeerd, waarbij 'in de buurt van begrotingsevenwicht' is verduidelijkt als een tekort van maximaal 0,5% bbp.
4. Tekortverbetering in een buitensporigtekortprocedure: In het eerdere voorstel van het voorzitterschap was reeds een overgangsbepaling toegevoegd ten aanzien van het uitgangspunt dat de minimale tekortverbetering in een buitensporigtekortprocedure 0,5% bedraagt in termen van structureel saldo (inclusief rentelasten). Daarbij kan de Commissie tijdens de overgangsperiode 2025-2027 rekening houden met de stijgende rentelasten bij een voorstel van de door de Raad aanbevolen begrotingsopgave voor lidstaten in een buitensporigtekortprocedure, wanneer deze lidstaten in aanmerking komen voor een verlenging van de budgettaire aanpassingsperiode. In het Raadsakkoord is deze overgangsbepaling overgeheveld naar alleen de overwegingen (*recital*) bij de wetstekst.
5. Verantwoording afwijking technisch uitgavenpad Commissie: In het Raadsakkoord is verduidelijkt dat lidstaten alleen verantwoording hoeven af te leggen wanneer zij een minder ambitieus uitgavenpad voorstellen dan het technisch uitgavenpad van de Commissie.

Een laatste wijziging ten opzichte van het deelverslag dat uw Kamer eerder ontving betreft het samenvoegen van twee waarborgen voor schuldafbouw. In een eerder voorstel van het voorzitterschap waren twee waarborgen voor voldoende schuldafbouw verwerkt. Een daarvan stelde in algemene zin dat de schuld aan het eind van de aanpassingsperiode (van 4 of 7 jaar) moet zijn gedaald ten opzichte van het begin van de aanpassingsperiode of ten opzichte van het moment dat een buitensporig tekort is gecorrigeerd (het begrotingstekort is teruggebracht tot 3%). Dit was een aangepaste versie van een waarborg die reeds in het Commissievoorstel zat. In het eerdere voorstel van het voorzitterschap werd deze waarborg aangevuld met een waarborg die betrekking had op het tempo van schuldafbouw na de aanpassingsperiode. In de laatste fase van de onderhandelingen is de waarborg voor het tempo van de schuldafbouw aangescherpt, door het toe te passen vanaf het begin van de aanpassingsperiode in plaats van na de aanpassingsperiode. Als gevolg daarvan ontstond overlap tussen beide waarborgen, omdat beide leiden tot schuldafbouw gedurende de aanpassingsperiode. Het voorzitterschap heeft daarom voorgesteld om in het Raadsakkoord alleen de aanvullende, aangescherpte waarborg voor het tempo van schuldafbouw te behouden. Het samenvoegen van de waarborgen heeft geen invloed op het ambitieniveau van de schuldafbouw. Zie pagina's 3 en 4 voor verdere toelichting.

Hieronder volgt de kabinetsappreciatie van het Raadsakkoord.

Kabinetsappreciatie Raadsakkoord

Het Spaanse voorzitterschap van de Raad heeft voor de door de Commissie voorgestelde wetgevende teksten aanpassingen voorgesteld, op basis van de besprekingen in de Raad. Deze aangepaste wetgevende teksten lagen ter instemming voor aan de ministers tijdens de informele Ecofinraad op 20 december. De discussie tijdens de Ecofinraad focuste zich voornamelijk op bovengenoemde wijzigingen ten opzichte van het eerdere voorstel van het voorzitterschap, maar leidde niet meer tot wijzigingen in de drie voorliggende wetgevende teksten. De finale wetgevende teksten zoals de Raad die nu politiek is overeengekomen zijn na goedkeuring door Coreper door het voorzitterschap publiek gemaakt met documentnummers 15874/4/23 REV4⁷, 15874/23 ADD1 REV 2 (Annex)⁸, 15876/4/23 REV4⁹ en 15396/4/23 REV4¹⁰.

Op basis van deze drie wetgevende teksten heeft het kabinet een oordeel gevormd over het door het voorzitterschap voorgestelde Raadsakkoord. Het Raadsakkoord is grotendeels in lijn met de kabinetsinzet zoals geschetst in het BNC-fiche, de daaropvolgende geannoteerde agenda's en verslagen voor de Ecofinraden en de (schriftelijke) overleggen met het parlement naar aanleiding daarvan, waarbij de belangrijkste Nederlandse aandachtspunten zijn geadresseerd. Het kabinet heeft daarom ingestemd met het Raadsakkoord.

Het kabinet vindt het positief dat in de voorstellen de landspecifieke, risicogebaseerde en anticyclische benadering met prikkels voor investeringen en hervormingen uit het Commissievoorstel is behouden. De nadere uitleg van het door de Commissie voorgestelde systeem en de beoordeling van het kabinet daarvan is terug te vinden in het BNC-fiche¹¹. Het Commissievoorstel is aangevuld met verdere waarborgen voor voldoende schuldafbouw en tekortreductie, een versterkte institutionele balans, onder andere door een versterkte rol voor de Raad en de *European Fiscal Board* (EFB), en afspraken voor verbeterde naleving en handhaving. Daarmee heeft de Raad in de ogen van het kabinet de juiste balans gevonden tussen nationaal eigenaarschap en flexibiliteit aan de ene kant en voldoende ambitie ten aanzien van de afbouw van hoge schulden en tekorten en versterking van handhaving aan de andere kant. Het kabinet zal er in de onderhandelingen van de Raad met het Europees Parlement op toezien dat deze balans behouden blijft.

Hieronder volgt per hoofdthema van de kabinetsinzet een beoordeling van het Raadsakkoord.

Waarborgen voor voldoende schuldafbouw en tekortverbetering

Het Raadsakkoord bevat verschillende waarborgen voor schuldafbouw en tekortreductie, in lijn met de Nederlandse inzet. Deze waarborgen gelden als aanvullende criteria waar het pad voor de maximale netto primaire uitgaven van lidstaten (hierna 'het uitgavenpad' genoemd) aan moet voldoen. Het primaire criterium voor het uitgavenpad is het geloofwaardig dalen van de schuldquote na een budgettaire aanpassingsperiode, waarbij de geloofwaardigheid wordt getoetst op basis van een schuldhoudbaarheidsanalyse. Uit simulaties van de Commissie blijkt dat deze toets voor landen met hoge schulden en tekorten tot een aanzienlijke benodigde verbetering van begrotingsaldo leidt, zeker voor de standaard aanpassingsperiode van 4 jaar maar ook voor de mogelijk verlengde aanpassingsperiode van 7 jaar. Het kabinet verwacht daarom dit primaire criterium doorgaans de bepalende factor zal zijn die de begrotingsopgave voor de lidstaten bepaalt.

De waarborgen dienen als zekerheid dat de begrotingsopgave die wordt bepaald door het primaire criterium van de geloofwaardige daling van de schuld niet door bepaalde minimumwaarden zakt. Als de waarborgen een snellere verbetering van het begrotingstekort (en dus ook een lager uitgavenpad) nodig maken dan het primaire criterium, dan worden de vereisten die de waarborgen aan het uitgavenpad stellen leidend. Na het vaststellen van het uitgavenpad wordt niet achteraf (ex post) getoetst of de schuld en het tekort daadwerkelijk de in de waarborgen opgenomen cijfers behalen, maar wordt alleen getoetst of een lidstaat het uitgavenpad niet overschrijdt. Het kabinet is hier positief over, want dit bevordert het anticyclische karakter dat ook het Nederlandse begrotingsbeleid kenmerkt.

⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15874-2023-REV-4/en/pdf>

⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15874-2023-ADD-1-REV-2/en/pdf>

⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15876-2023-REV-4/en/pdf>

¹⁰ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15396-2023-REV-4/en/pdf>

¹¹ Kamerstuk 22 112 nr. 3699

Allereerst zijn in het voorstel belangrijke waarborgen voor schuldafbouw en tekortverbetering uit het Commissievoorstel in aangepaste vorm behouden gebleven, namelijk:

1. Een waarborg gericht op het voorkomen van uitstel van de begrotingsopgave (*no backloading clause*), waarbij lidstaten ieder jaar in beginsel een gelijk deel van de totale benodigde begrotingsaanpassing over de aanpassingsperiode als geheel moeten realiseren. Dit principe van een lineaire budgettaire aanpassing is een aanscherping op het Commissievoorstel die mede op voorspraak van Nederland is opgenomen.
2. Een waarborg dat het technische uitgavenpad van de Commissie consistent is met het uitgavenpad in de correctieve arm, waarvoor een minimale begrotingsinspanning geldt van 0,5% bbp (in termen van structureel saldo). De maatstaf voor deze minimale begrotingsinspanning was een belangrijk discussiepunt tijdens de onderhandelingen (zie verderop onder passage 'effectieve handhaving').

Daarnaast is de waarborg uit het Commissievoorstel ten aanzien van het dalen van de schuld voor het eind van de periode van het middellangetermijnplan van lidstaten verwerkt in onderstaande aanvullende waarborg voor voldoende schuldafbouw. De voorgestelde vormgeving geeft landen meer ruimte dan het oorspronkelijke Commissievoorstel, waarin de schuld altijd aan het einde van de planperiode van 4 jaar al moest zijn gedaald. Dit leidde volgens doorrekeningen van de Commissie voor sommige landen bij nader inzien tot een begrotingsopgave die heel lastig waar te maken zou zijn. Het kabinet kan zich daarom vinden in de voorgestelde aanpassingen door de Raad. De aanpassingen konden op brede steun rekenen in de Raad.

Het kabinet heeft ingezet op het behoud van deze waarborgen en kan de aanpassingen van de Raad ten opzichte van het Commissievoorstel steunen.

Ten tweede bevat het voorstel een aanvullende ex-ante waarborg voor landen met een schuldquote groter dan 60% bbp, voor een minimumtempo van voorspelde schuldafbouw in de jaren vanaf het jaar voorafgaand aan het netto uitgavenpad waar een land zich aan committeert of vanaf het jaar waarin het land een mogelijk buitensporig tekort corrigeert, tot het einde van de budgettaire aanpassingsperiode van 4 of 7 jaar. De toevoeging van deze ex-ante waarborg voor schuldafbouw is in lijn met de Nederlandse inzet. De waarborg moet over de genoemde periode leiden tot een minimale jaarlijkse gemiddelde voorspelde schuldafbouw van 1%-punt voor lidstaten met een schuldquote hoger dan 90% bbp en 0,5%-punt voor lidstaten met een schuld tussen 60% en 90% bbp. Als het uitgavenpad dat een land beoogt hier niet toe leidt, dan moet het uitgavenpad aangepast worden, zodat de voorspelde schuldafbouw alsnog de benodigde gemiddelde jaarlijkse daling laat.

Het Raadsakkoord bevat een bepaling die stelt dat de ex-ante waarborg voor schuldafbouw rekening zal houden met een eenmalige stijging van de Griekse schuldquote in 2033. In dat jaar eindigt de periode waarin Griekenland uitstel van rentebetalingen geniet op een deel van de leningen van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF). De opgebouwde uitgestelde rentebetalingen worden dan omgezet in een aan het EFSF terug te betalen lening, waardoor de schuldquote eenmalig significant stijgt. Daardoor zal Griekenland in de jaren rond 2033 niet aan het minimale tempo voor schuldafbouw kunnen voldoen. Het kabinet vindt het logisch dat in de regels nu reeds met deze te voorziene omstandigheid rekening wordt gehouden en gaf in het verslag van de Ecofinraad op 7-8 december aan hiermee te kunnen instemmen.

Ten derde bevat het Raadsakkoord een aanvullende ex-ante waarborg voor voldoende tekortreductie voor alle lidstaten, om voldoende afstand tot de 3%-tekortnorm te houden (een zogenoemde veiligheidsmarge). In het Raadsakkoord is deze waarborg van toepassing op lidstaten met een schuldquote hoger dan 60% bbp. In tegenstelling tot het eerdere voorstel wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen lidstaten met een schuld boven en onder 90%. In het Raadsakkoord geldt voor lidstaten met een schuld hoger dan 60% bbp een veiligheidsmarge van 1,5% bbp. Dat betekent dat de lidstaten door deze waarborg moeten streven naar een structureel begrotingstekort van maximaal 1,5% bbp. Het Raadsakkoord bevat een aangescherpt tempo waarmee lidstaten hun voorspelde begrotingstekort naar de beoogde maximale waarde voor het structureel begrotingssaldo brengen. Voor de periode dat het verwachte structureel begrotingssaldo onder dat niveau ligt dient een lidstaat een netto uitgavenpad vorm te geven dat ten minste leidt

tot een verbetering van het structureel primair begrotingsaldo van 0,4% bbp per jaar. Dit kan verlaagd worden naar 0,25% bbp per jaar indien er sprake is van een verlenging van de aanpassingsperiode (van vier naar zeven jaar). Als het uitgavenpad dat een land beoogt hier niet toe leidt, dan moet het uitgavenpad aangepast worden zodat de voorspelde tekortverbetering alsnog de benodigde jaarlijkse verbetering laat zien.

Het kabinet steunt de voorgestelde invulling van deze aanvullende waarborg voor voldoende tekortreductie, omdat deze past binnen de risicogebaseerde, landspecifieke en anticyclische benadering van het raamwerk en het geen impact heeft op lidstaten met een schuld lager dan 60%.

Ruimte voor investeringen en prikkels voor hervormingen

Het Raadsakkoord bevat geen generieke uitzondering (*golden rule*) van bepaalde investeringen bij de berekening van tekort- en schuld cijfers of het de netto primaire uitgaven van landen. Dat betekent dat de ruimte voor investeringen en de prikkel voor hervormingen primair wordt gevormd door de mogelijkheid voor lidstaten om met een set investeringen en hervormingen te komen die aan de in de regels gestelde vereisten voldoet de periode voor de noodzakelijke verbetering van het begrotingstekort met drie jaar te verlengen, van 4 tot 7 jaar. Dit is in lijn met de kabinetsinzet. Het kabinet is van mening dat het raamwerk hiermee op een goede manier aandacht geeft aan het belang van publieke investeringen en structurele hervormingen die bijdragen aan het versterken van de publieke financiën, het duurzame economisch groeipotentieel en inspanningen ten behoeve van gezamenlijke Europese doelen zoals de groene en digitale transitie, veiligheid en concurrentiekracht.

Het Raadsakkoord bevat een aantal overgangsbepalingen gericht op (tijdelijke) ruimte voor specifieke investeringen die voor een grote groep lidstaten van belang wordt gevonden en op brede steun kan rekenen in de Raad.

Ten eerste bevat het Raadsakkoord een bepaling om een uitzondering te maken op het beginsel dat de begrotingsinspanning proportioneel moet plaatsvinden (de waarborg voor lineaire *no-backloading*) voor uitgaven die gefinancierd worden door leningen uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) en uit nationale cofinanciering van Europese fondsen in 2025 en 2026. Het kabinet staat terughoudend tegenover introductie van flexibiliteit voor specifieke uitgaven. Tegelijkertijd ziet het kabinet breed draagvlak voor dit voorstel in de Raad en heeft het kabinet begrip voor de zorgen van sommige lidstaten die een piek in uitgaven gerelateerd aan de HVF en Europese fondsen verwachten in die jaren. Deze lidstaten willen voorkomen dat een tijdelijke uitgavenstijging gerelateerd aan Europese fondsen moet worden opgevangen binnen het vast te stellen uitgavenpad, omdat dit zou leiden tot tijdelijke bezuinigingen of lastenverzwaringen of de absorptie van de Europese fondsen zou kunnen belemmeren. Het kabinet vindt deze tijdelijke uitzondering in het geheel van het voorstel acceptabel, omdat de betreffende uitgaven wel worden meegerekend in het begrotingssaldo, de staatsschuld en het uitgavenpad, waardoor er geen sprake is van een *golden rule*, en omdat de ambitie voor totale opgave voor de verbetering van het begrotingssaldo over de gehele aanpassingsperiode niet wordt verminderd.

Ten tweede bevat het Raadsakkoord een bepaling die stelt dat een toename in defensie-uitgaven als relevante factor meegewogen zal worden bij de beoordeling door Commissie en Raad of sprake is van een buitensporig tekort. Daarbij wordt ook specifiek benoemd dat defensie-uitgaven in sommige jaren door de timing van leveringen tot extra hoge uitgaven kunnen leiden. Hoewel het kabinet terughoudend staat tegenover flexibiliteit voor specifieke uitgaven, is het kabinet van mening dat de impact ervan beperkt is, omdat de betreffende uitgaven wel worden meegerekend in de begrotingsnormen, waarmee geen sprake is van een *golden rule*. Bovendien kunnen Commissie en Raad ook zonder deze specifieke afspraak de ontwikkeling van defensie-uitgaven in principe als relevante factor meewegen bij hun beoordeling of sprake is van een buitensporig tekort. Het op voorhand verhelderen dat dit tot de mogelijkheden behoort kan bijdragen aan voorspelbaarheid en transparantie. In de Raad is brede steun voor deze bepaling, mede gezien de grote opgave die veel lidstaten hebben om te voldoen aan de 2%-norm voor defensie-uitgaven. Het kabinet vindt deze bepaling in het geheel van het voorstel acceptabel.

Ten derde bevat het Raadsakkoord ten opzichte van het Commissievoorstel nadere bepalingen over de wijze waarop voorgenomen hervormingen en investeringen uit de HVF worden meegewogen in de beoordeling of een lidstaat in aanmerking komt voor verlenging van de periode voor budgettaire

aanpassingen (aanpassingsperiode) van vier naar zeven jaar. Daarbij wordt als voorwaarde gesteld dat het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) van de betreffende lidstaat significante hervormingen en investeringen bevat gericht op het verbeteren van schuldhoudbaarheid en het economische groeipotentieel, dat de lidstaat de hervormingsinspanningen doorzet na het aflopen van de HVF en dat het gemiddelde niveau van de nationaal gefinancierde publieke investeringen na het aflopen van het HVP behouden blijft. Deze bepaling zal alleen van toepassing zijn op het eerste meerjarenplan dat landen opstellen. Daarna is de HVF immers afgelopen.

Bij de oorspronkelijke beoordeling van de Commissievoorstellen heeft het kabinet de kanttekening geplaatst dat de set hervormingen en investeringen op basis waarvan lidstaten aanspraak kunnen maken op een verlenging van de budgettaire aanpassingsperiode volledig los zou moeten worden gezien van de hervormingen en investeringen in het kader van de HVF. Het kabinet erkent echter dat veel lidstaten in 2025 en 2026 nog bezig zullen zijn met de implementatie van significante hervormingen en investeringen in het kader van de HVF.

Het Raadsakkoord is in lijn met de eerder aan uw Kamer gecommuniceerde inzet om terug te keren naar het Commissievoorstel, waarin hervormingen en investeringen uit het HVP wel worden meegewogen bij verlenging van de aanpassingsperiode, maar niet leiden tot automatische verlenging. Het kabinet vindt het positief dat met deze bepaling een prikkel voor additionele hervormingen en investeringen behouden blijft na afloop van de HVF.

Institutionele verhoudingen

Het Raadsakkoord bevat een aantal belangrijke verbeteringen ten aanzien van de institutionele verhoudingen ten opzichte van het Commissievoorstel, in lijn met de Nederlandse inzet.

Ten eerste wordt de adviserende rol van het Europees Begrotingscomité (*European Fiscal Board*; EFB) versterkt, op aandringen van Nederland. Daartoe wordt de EFB binnen de verordeningen een structureel en permanent onderdeel gemaakt van het Europese begrotingsraamwerk. Daarnaast krijgt de EFB een rol bij de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule en in de nieuwe werkgroep over de methodologie van de schuldhoudbaarheidsanalyse. Ook krijgt de EFB op aandringen van Nederland een meer open mandaat, waarbij de EFB op verzoek van de Commissie en de Raad advies kan geven over de implementatie van de regels in aanvulling op de taken die de EFB reeds had. Ook is het limitatieve karakter van de lijst van taken die de EFB in de verordeningen krijgt toebedeeld verwijderd, waardoor de EFB meer vrijheid heeft om haar adviserende rol in te vullen.

Ten tweede bevat het Raadsakkoord bepalingen voor verbeterde transparantie over het technisch uitgavenpad dat de Commissie opstelt voor lidstaten. Mede op aandringen van Nederland is aangescherpt dat de Commissie dit technisch uitgavenpad, de onderliggende schuldprojecties, macro-economische ramingen en aannames deelt met het Economisch en Financieel Comité (EFC). Het kabinet is positief over deze aanscherping, omdat het bijdraagt aan transparantie en de mogelijkheid van de lidstaten om tijdig inzicht te krijgen in deze technische paden. Daarnaast is verduidelijkt dat lidstaten met een schuld lager dan 60% op eigen verzoek technische informatie kunnen aanvragen bij de Commissie over de begrotingsopgave die nodig is om het tekort onder de 3% referentiewaarde te houden op de middellange termijn.

In het verlengde hiervan, bevat het Raadsakkoord een bepaling dat het technisch uitgavenpad van de Commissie in principe de terugvaloptie is wanneer de lidstaat er niet in slaagt een uitgavenpad vast te stellen. Daarnaast bevat het Raadsakkoord een bepaling dat indien een lidstaat er niet in slaagt om een uitgavenpad voor de gestelde deadline in te dienen, deze deadline verlengd mag worden met maximaal 3 maanden. Dit is grotendeels in lijn met het Commissievoorstel. Mede op aandringen van Nederland betreft dit een aanscherping van vorige voorstellen van het voorzitterschap, waarin deze bepalingen uit het Commissievoorstel waren afgezwakt. Het kabinet vindt het positief dat lidstaten niet hoeven te verantwoorden wanneer zij een ambitieuzer uitgavenpad voorstellen dan het technisch uitgavenpad van de Commissie.

Naast deze wijzigingen behoudt het Raadsakkoord een aantal belangrijke verbeteringen die eerder al ten opzichte van het Commissievoorstel werden gedaan.

Ten eerste worden een aantal kernelementen van het raamwerk, waaronder het functioneren van de controlerekening waarin afwijkingen van het overeengekomen uitgavenpad worden geregistreerd en de methodologie voor de schuldhoudbaarheidsanalyse, verankerd in de hoofdtekst van de wetgeving. Hierdoor kunnen deze belangrijke elementen alleen worden aangepast via een gewone wetgevingsprocedure en niet zoals in het Commissievoorstel door de Commissie zelf via gedelegeerde handelingen. Technische elementen van het raamwerk worden vastgelegd door middel van een Gedragscode. Deze voorgestelde aanpassingen van het Commissievoorstel zijn in lijn met de Nederlandse inzet, omdat dit de voorspelbaarheid en stabiliteit van het raamwerk ten goede komt. Nederland heeft hier in de onderhandelingen op aangedrongen.

Ten tweede bevat het Raadsakkoord een bepaling voor oprichting van een nieuwe werkgroep die zich zal buigen over mogelijke verbeteringen in de methodologie voor de schuldhoudbaarheidsanalyse. Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) en de EFB kunnen op uitnodiging aanschuiven bij de werkgroep. Het kabinet steunt de oprichting van de werkgroep en betrokkenheid van het ESM en EFB, omdat expertise van verschillende kanten wordt samengebracht en er op gestructureerde wijze een dialoog over de methodologie en eventuele verbeteringen plaats kan vinden.

Ten derde bevat het Raadsakkoord een bepaling voor betrokkenheid van de Raad bij het activeren en verlengen van algemene en landspecifieke ontsnappingsclausules, en wordt er voor het activeren van beide ontsnappingsclausules besloten op basis van gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Het kabinet vindt het positief dat de Raad een rol krijgt in de activatie en eventuele verlenging van de ontsnappingsclausules en in het vaststellen van een tijdslimiet voor toegestane afwijkingen van het uitgavenpad. Dit kan in de ogen van het kabinet bijdragen aan het eigenaarschap van de begrotingsregels. Daarnaast beoordeelt het kabinet het als positief dat er, anders dan in eerdere voorstellen van het voorzitterschap, de besluitvormingsprocedure voor zowel de algemene als de landspecifieke ontsnappingsclausule plaatsvindt op basis van gekwalificeerde meerderheid.

Tot slot wijkt het Raadsakkoord af van de Nederlandse inzet ten aanzien van een sterkere rol voor onafhankelijke nationale begrotingsautoriteiten (*Independent Fiscal Institutions*, IFI's). In het Commissievoorstel was de rol van de IFI's versterkt ten opzichte van hun rol in het huidige raamwerk. Het Raadsakkoord zwakt dit af door de rol van de IFI's ongewijzigd te laten ten opzichte van de huidige regels. Daarmee is er dus geen sprake van versterking. Het kabinet heeft gepleit voor versterking van de IFI's, maar dit kreeg nauwelijks steun in de Raad.

Effectieve handhaving

Het Raadsakkoord behoudt een aantal belangrijke elementen uit het Commissievoorstel en bevat verbeteringen in lijn met de Nederlandse inzet op versterking van effectieve handhaving.

Ten eerste is het kabinet zeer positief over het behoud van schulduitdaging als de leidende relevante factor bij de beoordeling door de Commissie en de Raad of er sprake is van een buitensporig tekort, conform het Commissievoorstel. Dit betekent dat schulduitdaging extra gewicht krijgt ten opzichte van andere relevante factoren. Daarbij is in het Raadsakkoord benadrukt dat het een verzwarende relevante factor betreft, die bij overschrijding van de tekortnorm of het netto uitgavenpad dus extra aanleiding geeft om te concluderen dat sprake is van een buitensporig tekort. Het kabinet heeft hier stevig op ingezet, omdat het kan bijdragen aan een meer transparante en voorspelbare opening van buitensporigtekortprocedures voor lidstaten met hoge schulden die de referentiewaarden overschrijden.

Daarnaast is in het Raadsakkoord aan het Commissievoorstel toegevoegd dat economische en budgettaire meevallers expliciet niet als verzachtende relevante factor meegewogen worden bij de beoordeling van een buitensporig tekort. Beter dan verwachte ontwikkelingen in tekort en schuld kunnen daardoor voor landen geen reden zijn om af te mogen wijken van hun uitgavenpad. Het voorzitterschap heeft dit op verzoek van Nederland toegevoegd om het Commissievoorstel te versterken. Daar staat tegenover dat tegenvallende economische en budgettaire ontwikkelingen wel als verzachtende relevante factor meegewogen kunnen worden bij de beoordeling van een buitensporig tekort. Deze afspraken zijn van belang voor een symmetrische anticyclische werking van de regels: bij meevallende ontwikkelingen moet het tekort sneller verbeteren en de schuld sneller dalen en bij tegenvallende ontwikkelingen mag het tekort minder snel verbeteren en de schuld minder snel dalen.

Ten tweede is het kabinet zeer positief over de versterking van de controlerekening, waarin jaarlijkse en cumulatieve afwijkingen van het uitgavenpad worden geregistreerd. De controlerekening is een belangrijk element in het voorstel van de Commissie voor effectieve handhaving en een verbetering ten opzichte van de huidige regels. In de huidige regels konden jaarlijkse beperkte afwijkingen die werden toegestaan door de jaren heen optellen tot significante afwijkingen waar niet op werd gelet. Op aandringen van Nederland is de werking van de controlerekening verder aangescherpt ten opzichte van het Commissievoorstel door de werking ervan in de hoofdtekst van de verordening op te nemen, te verduidelijken dat in een buitensporigtekortprocedure de in de controlerekening geregistreeerde cumulatieve afwijkingen in beginsel volledig gecorrigeerd moeten worden, en door een drempelwaarde te introduceren voor de toegestane overschrijding van het netto uitgavenpad. Afwijkingen boven deze drempelwaarde geven aanleiding tot een beoordeling of sprake is van een buitensporig tekort door de Commissie. Het Raadsakkoord bevat een jaarlijkse drempelwaarde van 0,3% bbp en een cumulatieve drempelwaarde van 0,6% bbp. In de huidige preventieve arm van de Europese begrotingsregels worden soortgelijke afwijkingen van vereisten toegestaan, die echter niet het geheugen van de controlerekening kennen en die dus jaarlijks op kunnen tellen tot meer omvangrijke afwijkingen. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde drempelwaarden.

Op aandringen van een enkele lidstaat bevat het Raadsakkoord een bepaling dat de overschrijding van bovengenoemde drempelwaarden niet leidt tot een beoordeling door de Commissie of sprake is van een buitensporig tekort wanneer de begroting van een lidstaat bijna in evenwicht is. Dit is gespecificeerd naar een tekort dat niet groter is dan 0,5%. Achtergrond van het verzoek van deze lidstaat is dat de vooruitzichten voor de daling van hun schuldquote zeer gunstig is wanneer zij hun begrotingssaldo in de buurt van begrotingsevenwicht houden. In dat geval is sprake van een saldo dat ruime afstand heeft tot de referentiewaarde van 3% bbp en een schuld die snel richting de referentiewaarde van 60% daalt. Omdat voor deze lidstaten echter wel een uitgavenpad zal worden vastgesteld kan een situatie ontstaan dat zij bij overschrijding daarvan desondanks in een buitensporigtekortprocedure kunnen belanden. Ook geven deze lidstaten aan dat op deze manier de regels voor hen ten opzichte van de huidige preventieve arm aanzienlijk strenger kunnen worden. Het kabinet staat terughoudend tegenover deze uitzondering op de functie van de controlerekening. Voor landen met een hoge schuld kan het verstandig zijn om te streven naar een begrotingsoverschot en een forse daling van de schuldquote. Tegelijkertijd begrijpt het kabinet de zorgen van de betreffende lidstaat, erkent het kabinet dat een situatie van begrotingsevenwicht zeer uitzonderlijk is, in het bijzonder voor lidstaten met hoge schulden, en dat voor lidstaten met een tekort dat bijna in evenwicht is doorgaans sprake zal zijn van een snelle daling van de schuldquote en per definitie sprake is van een forse afstand tot de referentiewaarde van 3%. Daarmee heeft de bepaling naar verwachting zeer beperkt effect heeft op de schuldhoudbaarheid van lidstaten. Ook erkent het kabinet dat deze landen onderhevig zouden zijn aan dezelfde regels als lidstaten die op dit moment aanzienlijk hogere tekorten hebben en waar nog geen sprake is van een daling van de schuldquote. Het kabinet vindt het positief dat voor de betreffende landen de afwijkingen van het uitgavenpad wel geregistreerd worden in de controlerekening. Het voorstel kan in de Raad op brede steun rekenen.

Daarnaast bevat het Raadsakkoord een bepaling die stelt dat de controlerekening terug wordt gezet naar een waarde van 0 wanneer de Raad een nieuw plan van een lidstaat heeft goedgekeurd, tenzij het een tussentijdse wijziging betreft als gevolg van het aantreden van een nieuwe regering. Dit betekent dat de controlerekening wordt teruggebracht naar 0 bij aanvang van een nieuw plan, maar dat mogelijke resterende afwijkingen die nog niet gecorrigeerd waren in het vorige plan worden meegenomen bij de berekening van het volgende uitgavenpad. Het kabinet kan deze bepaling steunen. Het neemt onduidelijkheid weg die in het Commissievoorstel zat ten aanzien van de duur waarvoor afwijkingen van het uitgavenpad in de controlerekening bijgehouden worden.

Ten derde is op aandringen van Nederland en anderen het plafond voor cumulatieve sancties van 0,5% bbp geschrapt in het Raadsakkoord. Het kabinet vindt dit positief, omdat het past binnen de inzet op een systeem met lagere initiële sancties, die bij het stelselmatig niet opvolgen van aanbevelingen van de Raad in een buitensporigtekortprocedure verder oplopen.

Tot slot is in het Raadsakkoord de maatstaf voor de minimale tekortverbetering in een buitensporigtekortprocedure op basis van een overschrijding van de 3% referentiewaarde net als in

de huidige regels geformuleerd in termen van structureel saldo (waarin rentelasten worden meegerekend). In het Commissievoorstel was de jaarlijkse tekortverbetering minimaal 0,5% bbp uitgedrukt in termen van structureel primair begrotingssaldo (waarin rentelasten niet worden meegerekend). In de huidige regels geldt voor deze 0,5% bbp minimale verbetering echter de maatstaf van het structureel begrotingssaldo (inclusief rentelasten). Het kabinet heeft gepleit voor het behoud van deze minimale tekortverbetering in termen van structureel saldo waarin rentelasten wel worden meegerekend, omdat dit in een periode van stijgende rentelasten voor overheden (zoals we die nu kennen) leidt tot snellere verbetering van het daadwerkelijke begrotingstekort richting de referentiewaarde van 3% ten opzichte van een tekortverbetering in termen van het structureel primair saldo. De door de Commissie voorgestelde overstap naar het structureel primair saldo is op zich te begrijpen vanuit de wens om consistentie met de voorgestelde nieuwe preventieve arm van de begrotingsregels te waarborgen. In de nieuwe preventieve arm is het structureel primair saldo een belangrijk ijkpunt voor de uiteindelijke doelstelling van het begrotingstekort naar een niveau waarbij de schuld geloofwaardig zal gaan dalen. Ook worden de rentelasten uitgezonderd van het uitgavenpad dat in het herziene SGP naast de tekortnorm van 3% centraal zal staan in de naleving en handhaving.

Gebruik van het structureel primair saldo in de situatie dat een lidstaat de tekortnorm van 3% overschrijdt zorgt er volgens projecties van de Commissie echter voor dat sommige lidstaten er buitengewoon lang over zouden toen om het begrotingstekort terug te brengen tot de referentiewaarde van 3%. De kritische houding van Nederland op dit punt werd gesteund door een aantal lidstaten. Aan de andere kant betoogt een aanzienlijke groep lidstaten dat juist in een periode met stijgende rentelasten het vasthouden aan het gebruikelijke minimumtempo van tekortverbetering in termen van het structureel saldo het zeer moeilijk zal maken voor lidstaten met grote tekorten om de benodigde investeringen en hervormingen door te voeren die nodig zijn voor het behalen van Europese doelen zoals de klimaat- en digitale transitie, defensie, veiligheid en concurrentiekracht.

In het Raadsakkoord blijft de minimale tekortverbetering in een buitensporigtekortprocedure op basis van overschrijding van de tekortnorm van 3% uitgedrukt in termen van structureel saldo zoals in de huidige regels. Dit in de ogen van het kabinet een verbetering ten opzichte van het voorstel van de Commissie. Daar is echter wel een overgangsbepaling aan toegevoegd dat, gegeven de stijgende rentelasten voor overheden en de grote investeringsopgaven, bij de tekortverbetering die Commissie en Raad in 2025 t/m 2027 in het kader van buitensporigtekortprocedures aanbeveelt rekening kan houden met stijgende rentelasten. Het kabinet vindt deze overgangsbepaling in principe niet wenselijk, omdat het er toe kan leiden dat landen er langer over zullen doen om hun tekort terug naar de referentiewaarde van 3% te brengen, maar in het geheel van het voorstel acceptabel omdat het een tijdelijke bepaling is.

Richtlijn nationale begrotingsraamwerken

In het Raadsakkoord is op verzoek van Nederland verduidelijkt dat lidstaten zelf een keuze mogen maken of zij gebruik maken van een kasstelsel of van een baten-lastenstelsel. Het Commissievoorstel bevatte een bepaling die een overgang naar een baten-lastenstelsel verplicht stelde. Echter, een baten-lastenstel zorgt in de ogen van het kabinet voor verhoging van de administratieve lasten, en de toegevoegde waarde weegt niet op tegen de administratieve lasten. Het kabinet is dan ook tevreden met het Raadsakkoord op dit punt.

Daarnaast bevat het Raadsakkoord een bepaling dat de richtlijn uiterlijk 31 december 2025 geïmplementeerd moet zijn, in plaats van één jaar na de inwerkingtreding zoals in het eerdere voorstel opgenomen. Het kabinet kan deze bepaling steunen omdat het bijdraagt aan een realistische implementatietermijn voor alle lidstaten.