Deelverslag Eurogroep en Ecofinraad 7 en 8 december 2023 ten aanzien de herziening van het Europees begrotingsraamwerk

De ministers van de Ecofinraad spraken op 7 en 8 december over de herziening van het Europees begrotingsraamwerk (*Economic Governance Review*, EGR).

Voorgeschiedenis
De Europese Commissie (de Commissie) stelde op 26 april jl. een herziening van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) voor in de vorm van:

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) bevat[1]. Dit wordt vaak de 'correctieve arm' van het SGP genoemd.

2. Het vervangen van de verordening die het toezicht op de begrotingssituatie in de lidstaten organiseert op basis van artikel 121 VWEU[2]. Dit wordt vaak de 'preventieve arm' van het SGP genoemd.

3. Een wijziging van de richtlijn met voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten[3].

Het parlement ontving op 2 juni jl. een BNC-fiche over deze voorstellen[4] 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.

Voorstel voor een Raadspositie en kabinetsappreciatie daarvan
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 voorstellen lagen op 7 en 8 december ter bespreking door de ministers.

De besprekingen tussen de ministers richtten zich daarbij, op voorspraak van het voorzitterschap, op de volgende thema's:

1. Vormgeving en kwantitatieve invulling van door de Raad toegevoegde waarborgen voor schuldreductie en tekortreductie
2. Afspraken ten behoeve van transparantie over de technische uitgavenpaden die de Commissie op zal stellen
3. Een overgangsbepaling voor verlenging van de budgettaire aanpassingsperiode in relatie tot hervormingen en investeringen die in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht (HVF) ondernomen worden
4. De kwantitatieve invulling en functie van de controlerekening,
5. De minimale begrotingsopgave voor tekortreductie in een buitensporigtekortprocedure
6. Verduidelijking van relevante factoren in de beoordeling van een buitensporig tekort
7. Sancties

Nederland voegde daar aan toe de rol van de European Fiscal Board verder te willen versterken. Ook andere lidstaten hadden enkele specifieke wensen en zorgpunten.
Naar aanleiding van de gedachtewisseling tussen de ministers op 7 en 8 december heeft het voorzitterschap concrete invullingen en wijzigingen voorgesteld ten opzichte van de drie teksten die voorlagen, die verderop in het verslag worden toegelicht. De resulterende geactualiseerde

[1] Verordening 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten
[2] Verordening 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op de begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid
[3] Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten
[4] Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 22 112 nr. 3699

voorstellen zijn daarna door het voorzitterschap aan de Raad verzonden en zijn publiek toegankelijk met documentnummers 15874/1/23 REV1[5], 15876/1/23 REV1[6] en 15396/1/23 REV1[7].

Op basis van deze drie teksten heeft het kabinet een oordeel gevormd over de door het voorzitterschap voorgestelde Raadspositie voor de herziening van het Europees begrotingsraamwerk. Dit voorstel 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 vindt het positief dat in de voorstellen de landspecifieke, risicogebaseerde en anticyclische benadering met prikkels voor investeringen en hervormingen uit het Commissievoorstel is behouden. 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 het voorzitterschap 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 het vervolgtraject op toezien dat deze balans behouden blijft. Het voorstel van het voorzitterschap sluit aan bij de kabinetsinzet zoals weergegeven in het BNC-fiche en de communicatie met de Kamer die daarop volgde. Alles afwegende vindt het kabinet het voorstel van het voorzitterschap acceptabel en is het kabinet voornemens om in te stemmen met het voorstel van het voorzitterschap voor de Raadspositie op de drie wetsteksten.

Hieronder volgt per hoofdthema van de kabinetsinzet een beoordeling van de voorgestelde Raadspositie. Ten aanzien van de voorstellen die ter de bespreking voorlagen is het parlement geïnformeerd via de geannoteerde agenda van de Eurogroep en Ecofinraad van 7 en 8 december 2023 en aanvullend via de beantwoording van het schriftelijk overleg met de Tweede Kamer naar aanleiding daarvan. Voor de navolgbaarheid van de informatievoorziening aan het parlement wordt daarom bij onderstaande beoordeling onderscheid gemaakt tussen de voorstellen die het voorzitterschap voorlegde ter bespreking voor de bijeenkomst op 7 en 8 december voorlegde en de zaken die naar aanleiding van die bespreking zijn aangepast.

Waarborgen voor voldoende schuldafbouw en tekortverbetering
Het voorstel van het voorzitterschap 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 Europese Commissie blijkt dat deze toets voor landen met hoge schulden en tekorten tot een aanzienlijke benodigde verbetering van begrotingssaldo 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.

[5] https://www.consilium.europa.eu/media/68693/st15874-re01-en23.pdf
[6] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15876-2023-REV-1/EN/pdf
[7] https://www.consilium.europa.eu/media/68695/st15396-re01-en23.pdf

Allereerst zijn in het voorstel drie 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* clausule), 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 voor landen met een schuldquote groter dan 60% bbp, die stelt dat de schuld aan het einde van de aanpassingsperiode (van maximaal 7 jaar) moet zijn gedaald ten opzichte van het begin van het plan of ten opzichte van het moment dat een buitensporig tekort is gecorrigeerd (het begrotingstekort is teruggebracht tot 3% bbp). 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, en merkt op dat de Raad een aanvullende waarborg ten aanzien van het tempo van schuldreductie heeft opgenomen (zie onder).

3. Een waarborg dat het technische uitgavenpad van de Commissie consistent is met het uitgavenpad in de correctieve arm, waarvoor een minimale begrotingsinspanning van 0,5% bbp geldt. De maatstaf voor deze minimale begrotingsinspanning was een belangrijk discussiepunt tijdens de bespreking op 7 en 8 december (zie verderop onder passage 'effectieve handhaving').

Op basis van de bespreking op 7 en 8 december zijn geen wijzigingen meer voorgesteld in deze waarborgen. 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.

Naar aanleiding van de bespreking op 7 en 8 december heeft het voorzitterschap een bepaling toegevoegd 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.

Ten derde bevat het voorstel een aanvullende ex-ante waarborg voor voldoende tekortreductie voor alle lidstaten, om voldoende afstand tot de 3%-tekortnorm te houden (een zogenoemde veiligheidsmarge). Naar aanleiding van de besprekingen op 7 en 8 december, waarbij meerdere lidstaten met lagere schulden betoogden dat voor hen minder strenge eisen ten aanzien van de benodigde marge ten opzichte van de 3%-tekortnorm zouden moeten gelden, heeft het voorzitterschap voorgesteld om een onderscheid te maken tussen landen met een schuld boven en onder 90% bbp. In het gewijzigde voorstel geldt voor lidstaten met een schuld hoger dan 90% bbp

een veiligheidsmarge van 1,5% bbp. Voor lidstaten met een schuld lager dan 90% bbp geldt een veiligheidsmarge van 1% bbp. Dat betekent dat de lidstaten door deze waarborg moeten streven naar een structureel begrotingstekort van maximaal 1,5% bbp voor lidstaten met een schuld hoger van 90% bbp en van maximaal 2% bbp voor lidstaten met een schuld lager dan 90% bbp.

Op basis van de besprekingen op 7 en 8 december heeft het voorzitterschap ook de specifieke invulling voorgesteld voor het tempo waarmee lidstaten hun voorspelde begrotingstekorten naar de beoogde maximale waarden 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 begrotingssaldo van 0,3% bbp per jaar. Dit kan verlaagd worden naar 0,2% 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 onevenredige impact heeft op lidstaten met een schuld lager dan 60%. De waarborg bevat een bepaling dat de waarborg budgettaire ruimte moet bieden voor investeringen en hervormingen. Het kabinet is van mening dat dit voldoende is geborgd door bovengenoemde verlaging van de jaarlijkse begrotingsopgave van 0,3% naar 0,2%, indien een lidstaat aanspraak maakt op verlening van de aanpassingsperiode op basis van hervormingen en investeringen. Daarnaast leidt de veiligheidsmarge tot de 3% er toe dat lidstaten bij economische tegenwind ruimte hebben om het tekort op te laten lopen, wat bij kan dragen aan het beschermen van publieke investeringen.

Ruimte voor investeringen en prikkels voor hervormingen
Het voorstel van het voorzitterschap bevat in lijn met de Nederlandse inzet geen generieke uitzondering (*golden rule*) van bepaalde investeringen bij de berekening van tekort- en schuldcijfers 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. Het kabinet is van mening dat het raamwerk daarmee 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 transities, veiligheid en concurrentiekracht.

Het voorstel 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 voorstel van het voorzitterschap 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. Dit is in de ogen van het kabinet een verbetering ten opzichte van een eerder voorstel van het voorzitterschap, waarbij de uitzondering ten aanzien van nationale cofinanciering van Europese fondsen ook na 2026 zou gelden. 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 stelt het voorzitterschap voor om af te spreken 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 voorstel van het voorzitterschap 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. Het voorstel van het voorzitterschap dat ter bespreking voorlag is daarbij naar aanleiding van de bespreking op 7 en 8 december aangevuld en aangepast. 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 huidige voorstel van het voorzitterschap is een verbetering ten opzichte van een eerder voorstel van het voorzitterschap, waarin lidstaten op basis van hervormingen en investeringen uit hun HVP automatisch in aanmerking zouden komen voor verlenging van de aanpassingsperiode. Het kabinet heeft zich met een aantal andere lidstaten verzet tegen zo'n automatische verlenging, omdat het de prikkel voor additionele hervormingen en investeringen ondermijnt.

Het huidige voorstel van het voorzitterschap 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 de manier waarop hervormingen en investeringen uit de HVF meegewogen worden bij de beoordeling of lidstaten in aanmerking komen voor een verlengde aanpassingsperiode is verduidelijkt en dat de prikkel voor het voortzetten van hervormingsinspanningen en investeringen behouden blijft na afloop van de HVF. Het voorstel kan op steun rekenen van de meeste lidstaten.

Het kabinet vindt de hierboven beschreven werkwijze, die het voorzitterschap naar aanleiding van de bespreking op 7 en 8 december heeft voorgesteld in het geheel van het voorstel acceptabel en zal er in het vervolgtraject voor waken dat de juiste balans behouden blijft.

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

Ten eerste heeft het voorzitterschap voorgesteld om de adviserende rol van het Europees Begrotingscomité (*European Fiscal Board*; EFB) te versterken, op aandringen van Nederland. Daartoe wordt de EFB binnen de verordeningen een structureel en permanent onderdeel gemaakt van het Europese begrotingsraamwerk. In aanvulling op het eerdere voorstel van het voorzitterschap om de EFB een rol te geven bij de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule en in de nieuwe werkgroep over de methodologie van de schuldhoudbaarheidsanalyse, heeft het voorzitterschap naar aanleiding van de gedachtewisseling op 7 en 8 december, specifiek naar aanleiding van een verzoek van Nederland, voorgesteld om de EFB een meer open mandaat te geven, 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. Het voorstel kan naar verwachting op voldoende steun van lidstaten rekenen.

Ten tweede bevat het voorstel van het voorzitterschap enige wijzigingen ten opzichte van eerdere voorstellen van het voorzitterschap ten aanzien van de 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 heeft het voorzitterschap naar aanleiding van de bespreking op 7 en 8 december 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. Deze bepaling lijkt op steun te kunnen rekenen.

In het verlengde hiervan, heeft het voorzitterschap voorgesteld 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 voorstel 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 het vorige voorstel van het voorzitterschap, waarin deze bepalingen uit het Commissievoorstel waren afgezwakt. Deze aanscherping kon op brede steun rekenen.

Naast deze wijzigingen blijven een aantal belangrijke verbeteringen die eerder al ten opzichte van het Commissievoorstel werden gedaan behouden in het voorstel van het voorzitterschap.

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 is het voorstel van het voorzitterschap behouden ten aanzien van 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 is het voorstel van het voorzitterschap behouden ten aanzien van de 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 voorstel van het voorzitterschap 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 voorstel van het voorzitterschap 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 voorstel van het voorzitterschap bevat een aantal belangrijke elementen die behouden blijven en 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 voorstel van het voorzitterschap 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 voorstel van het voorzitterschap 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 geregistreerde 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.

Op basis van de besprekingen op 7 en 8 december heeft het voorzitterschap de specifieke invulling voor de hoogte van de drempelwaarden voorgesteld, met een jaarlijkse drempelwaarde van 0,5% bbp en een cumulatieve drempelwaarde van 0,75% bbp. Het voorzitterschap lichtte toe dat in de huidige preventieve arm van de Europese begrotingsregels soortgelijke afwijkingen van vereisten worden 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.

Naar aanleiding van de bespreking op 7 en 8 december is op aandringen van een enkele lidstaat voorgesteld 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. In het voorstel van het voorzitterschap dat voorlag was voor deze uitzondering nog een situatie van daadwerkelijk begrotingsevenwicht vereist. Dat is dus in het huidige voorstel nog iets verder versoepeld.

Achtergrond van het verzoek van deze lidstaten 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 lidstaten, 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. Alles overziend vindt het kabinet het voorstel zoals dat in de bespreking op 7 en 8 december is gedaan te billijken. Het kabinet zal er in het vervolgtraject voor waken dat de werking en de functie van de controlerekening in tact zal blijven.

Ten derde is op aandringen van Nederland en anderen het plafond voor cumulatieve sancties van 0,5% bbp geschrapt. 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 had een belangrijk meningsverschil tijdens de bespreking op 7 en 8 december betrekking op de maatstaf waarin de minimale tekortverbetering in een buitensporigtekortprocedure op basis van een overschrijding van de 3% referentiewaarde wordt geformuleerd. In het Commissievoorstel bedraagt 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 is voorstander van 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 Europese 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.

Op basis van de gedachtewisseling bij de bespreking op 7 en 8 december heeft het voorzitterschap daarom een tijdelijke middenweg voorgesteld, waarbij de minimale tekortverbetering in een buitensporigtekortprocedure op basis van overschrijding van de tekortnorm van 3% uitgedrukt blijft worden 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 voorstel van het voorzitterschap 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 voorstel van het voorzitterschap op dit punt.

Naar aanleiding van de bespreking op 7 en 8 december heeft het voorzitterschap een aanpassing voorgesteld 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.