Verslag van de Eurogroep en Ecofinraad 10 en 11 maart 2025

Eurogroep in reguliere samenstelling

Macro-economische ontwikkelingen in de eurozone
De Europese Centrale Bank (ECB) ging in op het rentebesluit van 6 maart jl. om de beleidsrente met 25 basispunten te verlagen naar 2,5%. Daarnaast presenteerde de ECB projecties met berekening van de invloed van handelsmaatregelen op de Europese Unie (EU). De Europese Commissie (Commissie), het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) en de ECB gaven aan dat het economisch beeld wordt getekend door grote onzekerheden. Er waren geen interventies van lidstaten.

Coördinatie begrotingsbeleid in de Eurozone: stand van zaken en toekomstige uitdagingen
De Eurogroep wisselde van gedachten over het begrotingsbeleid van eurozonelidstaten. Aan de hand van een notitie van de voorzitter van de Eurogroep werd lidstaten gevraagd naar budgettaire ontwikkelingen op nationaal niveau en de risico's en uitdagingen met betrekking tot de uitvoering van het begrotingsbeleid in de eurozone. De Commissie lichtte toe dat er onder het herziene begrotingsraamwerk 22 budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn zijn beoordeeld. Bulgarije heeft recent een plan ingediend dat momenteel door de Commissie beoordeeld wordt. Lidstaten gaven in hun interventies een schets van de uitdagingen voor de begroting. Nederland benadrukte het belang van schuldhoudbaarheid en het voorkomen van te hoge schulden, onder andere omdat hoge schuldniveaus kunnen leiden tot nadelige reacties van financiële markten en oplopende financieringskosten.

Eurogroep in inclusieve samenstelling

Ontwikkelingen in crypto-activa en markten
De ECB schetste risico’s over een door de VS gesteunde *stablecoin*. De open houding van de huidige regering in de VS ten opzichte van crypto leidt tot zorgen over onder meer financiële stabiliteit en consumentenbescherming. Momenteel lopen er aanvragen door aanbieders van in dollar uitgegeven stablecoins om deze volledig fungibel (inwisselbaar) te maken met stablecoins die in de EU worden uitgegeven. Onder de Markets in Crypto Assets (MiCA)-verordening kunnen stablecoins gratis en op ieder moment ingewisseld worden naar de onderliggende valuta. Als dit wordt toegestaan voor in dollar gedenomineerde stabelcoins, is dit direct van invloed op de activareserves van deze instelling. Dit leidt tot zorgen met betrekking tot liquiditeitsbeheer en financiële stabiliteit, zeker aangezien de activa die in de VS uit staan vele malen groter zijn dan in de EU.

Lidstaten gaven in hun interventies aan zich te kunnen vinden in de door de ECB geschetste risico’s voor de financiële stabiliteit. Een deel van de lidstaten toonde openheid om te bezien of aanpassing van MiCA nodig is, mogelijk met meer centraal toezicht. Andere lidstaten stelden dat verdere regulering in de markt niet nodig zou zijn. De voorzitter van de Eurogroep gaf aan dat het Economisch en Financieel Comité (EFC) een mogelijke aanpassing van MiCA nader zal bespreken. Het Poolse voorzitterschap van de Raad gaf aan het onderwerp ook op de Ecofinagenda te willen houden. De ECB onderstreepte verder het belang van voortgang in de ontwikkeling van de digitale euro.

Debriefing van de G7-bijeenkomst van ministers van Financiën en gouverneurs van centrale banken in februari
Het Raadsvoorzitterschap en de Commissie gaven een terugkoppeling van de G7-bijeenkomst van Ministers van Financiën en Centrale Bank Gouverneurs die op 27 februari in Kaapstad plaatsvond. Er werd stilgestaan bij de positionering van de G7 t.o.v. de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne, evenals de bredere ontwikkelingen in de wereldeconomie.

Voorbereiding van de Eurotop van maart (incl. inventarisatie van de kapitaalmarktunie)
Tijdens de Eurogroepvergadering is tot slot gesproken over de agenda van de Eurotop van 21 maart a.s. Op deze Eurotop zullen de regeringsleiders spreken over de economische situatie en de beleidscoördinatie. Ook zal de voortgang van de kapitaalmarktunie worden geïnventariseerd. Op 19 maart zal de Commissie de mededeling over de spaar- en investeringsunie (SIU) publiceren, waar

de kapitaalmarktunie onderdeel van is. Het Poolse Voorzitterschap gaf aan deze mededeling te willen bespreken tijdens de informele Ecofinraad op 11 en12 april.

Lidstaten spraken hun steun uit voor agendering van de kapitaalmarktunie en SIU op de Eurotop. In de interventieronde refereerden zij hierbij aan onderwerpen die vaker in deze discussie genoemd worden zoals het versterken van toezicht op de kapitaalmarkt, het ontwikkelen van de securitisatiemarkt en het verbeteren van het insolventierecht. Nederland heeft de Europese Commissie opgeroepen om met ambitieuze voorstellen te komen voor significante voortgang op EU-niveau en stelde dat de lidstaten hierbij bereid moeten zijn tot het nemen van ingrijpende maatregelen om de kapitaalmarktunie wezenlijk verder te brengen.

Ecofinraad

Het Stabiliteits- en Groeipact in relatie tot defensie-uitgaven
Voorafgaand aan de Ecofinraad werd tijdens een informele discussie gesproken de mogelijkheid voor een lidstaat voor het benutten van bestaande flexibiliteit binnen het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) om hun nationale uitgaven aan defensie te verhogen op de korte termijn.

De Commissie heeft eerder het voornemen uitgesproken om binnen de bestaande Europese begrotingsregels (het SGP) ruimte te bieden aan het verhogen van nationale uitgaven aan defensie op korte termijn, door gebruik te maken van de bestaande flexibiliteit binnen de regels. De Europese Raad van 6 maart jl. heeft dit voornemen verwelkomd. Het voornemen bestaat uit een tijdelijke en gerichte activatie van de nationale ontsnappingsclausule voor een toename van defensie-investeringen tot 1,5% bbp, gedurende een periode van vier jaar. De nationale ontsnappingsclausule moet aangevraagd worden door een lidstaat en is na activatie alleen van toepassing in de desbetreffende lidstaat. Dit betekent dat lidstaten gedurende de activatie alleen voor toenemende defensie-investeringen mogen afwijken van hun uitgavenpad zoals vastgesteld in de Raadsaanbevelingen over de implementatie van het Europees begrotingsraamwerk[1].

In de interventieronde bleek onder lidstaten brede steun voor *ReArm Europe*, het pakket aangekondigd door Commissievoorzitter Von der Leyen met initiatieven voor versterking van de defensie in Europa en het verhogen van defensie-uitgaven. In het verlengde daarvan uitten meerdere lidstaten de wens tot snelle implementatie van de aankomende initiatieven; die initiatieven worden naar verwachting rond de Europese Raad van 20-21 maart gepresenteerd.

Meerdere lidstaten, waaronder Nederland, benoemden de evenwichtsoefening tussen enerzijds de noodzaak tot het verhogen van nationale defensie-uitgaven en anderzijds het waarborgen van de financiële stabiliteit en schuldhoudbaarheid, het voortzetten van de benodigde begrotingsinspanning door lidstaten en het behoud van de integriteit van het Europees begrotingsraamwerk. Het merendeel van de lidstaten sprak steun uit voor de toepassing van flexibiliteit in het bestaande begrotingsraamwerk voor defensie-uitgaven. Nederland benadrukte dat elke toepassing van ruimte binnen het Europees begrotingsraamwerk tijdelijk en gericht moet zijn en er sprake moet zijn van voldoende waarborgen voor de schuldhoudbaarheid. Daarnaast stelde Nederland dat het van groot belang is dat lidstaten hun begrotingsopgave voor alle overige uitgaven voortzetten. In het verlengde daarvan benadrukte Nederland dat lidstaten op termijn hun nationale begrotingen moeten herprioriteren zodat er ruimte ontstaat voor een structurele stijging van defensie-uitgaven. Een deel van de lidstaten gaf aan deze boodschap te ondersteunen, waarbij ook werd benadrukt dat toepassing van de ontsnappingsclausule zo moet worden vormgegeven dat onrust op financiële markten en een oploop van de financieringskosten voor overheden wordt voorkomen.

In de discussie werd verder gesproken over de definitie van defensie-investeringen. Deze definitie is relevant voor de activatie van de ontsnappingsclausule en de toepassing van de buitensporigtekortprocedure binnen het Europees begrotingsraamwerk. Een deel van de landen sprak zich uit voor het hanteren van de bestaande afgebakende definitie, in lijn met het *Classification of the Functions of Government (COFOG)*, een internationale standaardclassificatie van overheidsuitgaven. Deze definitie heeft voornamelijk betrekking op uitgaven aan defensiematerieel. Een ander deel van de aanwezigen wees erop dat lidstaten ook met andere uitdagingen geconfronteerd worden, en pleitte daarom voor verbreding van de definitie naar

[1] Kamerstuk 21.501-07, nr. 2085, aangenomen op 21 januari 2025

andere defensie-uitgaven. De Commissie reageerde hierop dat ze geen ruimte ziet om verder te gaan dan de COFOG-definitie voor defensie-investeringenuitgaven, omdat dit 1) een vastgesteld begrip is, 2) goed toepasbaar is op de huidige situatie en 3) de benodigde begrotingsinspanning naast defensie-uitgaven overeind blijft. Een groot deel van de lidstaten riep tot slot op tot coördinatie, waarbij zoveel mogelijk lidstaten tegelijkertijd een verzoek indienen voor de activatie van de clausule.

Concurrentievermogen, vereenvoudiging en verbetering ondernemingsklimaat in Europa: Omnibus
De Raad sprak over het concurrentievermogen, versimpeling en verbetering van het ondernemersklimaat. De discussie richtte zich voornamelijk op het verminderen van de lastendruk voor bedrijven en het vereenvoudigen van diverse wet- en regelgeving aan de hand van de eerste twee Omnibus-voorstellen van de Commissie. Omnibus I betreft een wetsvoorstel voor versimpeling van de Richtlijn duurzaamheidsrapportage (CSRD), de Taxonomie-verordening, en de Richtlijn passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid (CSDDD). Ook bevat dit pakket een zogenoemde *stop-the-clock*-richtlijn die uitstel van de huidige CSRD regelt voor bedrijven die vanaf 2025 moeten rapporteren. Verder doet de Commissie voorstellen met versimpelingen van het koolstofheffingsmechanisme (CBAM) en InvestEU.

De Commissie lichtte toe dat haar vereenvoudigingsagenda drie doelen heeft: 1) het verminderen van administratieve lasten, 2) het bereiken van duurzaamheidsdoelen, en 3) het vergroten van weerbaarheid om te reageren op complexe veranderingen.

Lidstaten uitten brede steun voor de vereenvoudigingsvoorstellen van de Commissie. Daarbij gaven meerdere landen aan de voorstellen nader te moeten bestuderen, en riepen zij op oog te houden voor de balans tussen duurzaamheidsdoelen en simplificatiewensen. Een groep lidstaten vroeg aandacht voor de situatie van bedrijven die al investeringen hebben gedaan om de CSRD te implementeren en stelden dat dit moet worden meegewogen. Een aantal andere lidstaten riep op tot meer ambitie van de Commissie voor het verminderen van regeldruk. Nederland sprak steun uit voor de voorstellen en riep op om de groep bedrijven dat uitstel krijgt onder de CSRD te verbreden naar bedrijven die al in 2024 moesten rapporten (zogenoemde 'Groep 1' bedrijven).

Richtlijn administratieve samenwerking belastingen (DAC9)
De Ecofinraad bereikte een politiek akkoord over de wijziging van de administratieve samenwerkingsrichtlijn belastingen (DAC9). De Commissie lichtte doe dat DAC9 een significante vereenvoudiging inhoudt en cruciaal is voor de efficiënte werking van Pijler 2. De Commissie heeft aangegeven de bijheffing-informatieaangifte in de bijlage zoveel mogelijk in lijn te zullen houden met internationale ontwikkelingen. In het oorspronkelijke voorstel was een gedelegeerde handeling opgenomen om deze aangifte te wijzigen, deze is in het uiteindelijke akkoord geschrapt. Hierdoor is bewerkstelligd dat de bijlage gelijktijdig met het akkoord wordt gepubliceerd en dat de democratische waarborgen vergroot zijn. Anderzijds betekent dit dat voor een wijziging van de bijlage een wijziging van de richtlijn benodigd is.

Economische en financiële impact van de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne
De Ecofinraad wisselde van gedachten over de economische en financiële impact van de Russische agressie tegen Oekraïne. Daarbij werd deze keer in het bijzonder stilgestaan bij naleving van de sancties tegen Rusland en Wit-Rusland. Meerdere lidstaten toonden zich voorstander van een brede toepassing van zogenoemde *Priority Control Areas,* waarmee de Unie specifieke gebieden kan aanwijzen die als prioriteit voor douanecontrole moeten worden behandeld en die onderworpen worden aan versterkte douanecontroles. De meeste lidstaten gaven daarbij aan het Baltisch initiatief (waar naast de Baltische staten ook Finland, Polen en Kroatië aan deelnemen) voor uniforme toepassing van douanecontroles te steunen. Nederland noemde dat het Baltisch initiatief een goede benchmark vormt en verwees in dat verband naar het door Nederland in november jl. gepubliceerde non-paper over minimumstandaarden in sanctienaleving. Meerdere lidstaten spraken hun zorgen uit over de Russische schaduwvloot, die wordt ingezet om sancties te ondermijnen. Lidstaten constateerden dat hoewel de handhaving aan effectiviteit heeft gewonnen, er verdere ruimte is voor verbetering. Lidstaten noemden daarnaast ook het belang van uitwisseling van gegevens en de toepassing van kunstmatige intelligentie in het analyseren van gegevens om sanctieontwijking tegen te gaan.

Ten aanzien van de steun aan Oekraïne onderstreepten meerdere lidstaten het belang van het verbeteren van de onderhandelingspositie van het land in mogelijke vredesbesprekingen. Het voortzetten van de steun wordt door lidstaten als noodzakelijk beschouwd. Nederland benadrukte het belang van samenwerking met landen buiten de EU, waaronder het VK en Noorwegen. Ook werd er brede steun uitgesproken voor een militair steunpakket tot een hoogte van 40 miljard euro op basis van eerlijke lastenverdeling onder lidstaten, in navolging van de conclusies van 26 leden van de Europese Raad van 6 maart jl. Verder gaven enkele lidstaten, waaronder Nederland, aan voorstander te zijn van onderzoeken van aanvullende mogelijkheden voor het gebruik van bevroren tegoeden van de Russische centrale bank, waarbij Nederland aangaf dat gedegen onderzoek naar de juridische, en financieel-economische mogelijkheden en risico's hierbij van belang is. Een enkele lidstaat gaf daarentegen aan dat het niet het juiste moment is om de discussie over confiscatie van bevroren tegoeden van de Russische centrale bank te voeren.

Uitvoeringsbesluiten van de Raad onder de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit
De Ecofinraad stond stil bij de stand van zaken ten aanzien van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) en stemde in met de aanpassing van de uitvoeringsbesluiten ter goedkeuring van het Herstel- en Veerkrachtplan van Ierland en België.

Overig

Lunch Europese concurrentievermogen laboratoria – kapitaalmarktunie
Op uitnodiging van de Spaanse minister van Economie, de heer Cuerpo, nam Nederland voorafgaand aan de Eurogroep-vergadering deel aan een informele sessie op de permanente vertegenwoordiging van Spanje in Brussel. Tijdens dit lunchoverleg spraken de ministers van Financiën van Spanje, Nederland, Duitsland, Frankrijk, Italië, Polen en Luxemburg, over het Spaanse initiatief om als kopgroep samen te werken op verschillende onderwerpen aangaande het Europese concurrentievermogen. Deze zogenoemde *labs* bieden EU-lidstaten de mogelijkheid om in intergouvernementeel verband met innovatieve projecten mee te doen om de kapitaalmarkten te integreren en privaat kapitaal te mobiliseren. Dit is aanvullend op EU-brede maatregelen ter versterking van de kapitaalmarktunie.

Tijdens het overleg spraken de lidstaten over de randvoorwaarden voor lab-projecten. Initiatieven die als lab door lidstaten worden uitgewerkt, dienen het institutionele raamwerk van de EU en de interne markt te respecteren. Een project kan door ten minste drie landen worden geïnitieerd. Andere landen en de Europese Commissie kunnen feedback geven op het voorstel en de kritische succesfactoren (KPIs). Lab-projecten staan open voor andere lidstaten om in een latere fase aan te sluiten. De resultaten van de projecten kunnen door de Commissie worden gebruikt om voorstellen te doen voor de hele EU, die vervolgens via het reguliere EU-wetgevingsproces worden behandeld. Er is ook gesproken over mogelijke concrete projecten. Aanwezige lidstaten hebben hiervoor ideeën aangedragen. Komende tijd zal Nederland betrokken blijven bij dit project en op ambtelijk niveau gesprekken voeren met deelnemende landen. Ik zal uw Kamer informeren over relevante ontwikkelingen bij de labs, onder meer zodra Nederland deelneemt aan nieuwe projecten en over de uitkomsten hiervan.

De Kamer heeft twee moties aangenomen in relatie tot het bereiken van meer voortgang en ambitie bij de ontwikkeling van de kapitaalmarktunie. De motie Van der Lee/ Van Weyenberg verzoekt het kabinet om in Europees verband proactief en met gelijkgestemde lidstaten de kapitaalmarktunie nieuw leven in te blazen.

De motie Dassen c.s. roept het kabinet, in relatie tot het Spaanse voorstel voor labs, op om bijvoorbeeld middels een kopgroep, met welwillende EU-lidstaten, stappen te zetten om de kapitaalmarkten op Europees niveau verder te integreren. De afgelopen periode sprak Nederland met gelijkgestemde lidstaten over samenwerkingen in kopgroepen, parallel aan het ontwikkelen van de kabinetsinzet die ik zeer spoedig met uw Kamer zal delen. Met de start van de hierboven beschreven lab-projecten aangaande het Europese concurrentievermogen beschouw ik de moties Van der Lee/Van Weyenberg en Dassen c.s. als voldaan.

Besluitvorming over eventuele confiscatie van Russische centrale banktegoeden
In het debat Eurogroep/Ecofinraad van 4 maart jl. kwam het confisqueren van bevroren tegoeden van de Russische centrale bank voor financiële steun aan Oekraïne ter sprake. Daarbij werd mij

gevraagd hoe de besluitvorming zou lopen, mocht er worden overgegaan tot het confisqueren van deze tegoeden. Ik heb toegezegd daar in dit verslag op terug te komen.

Allereerst is het goed om te benadrukken dat er op dit moment geen formeel voorstel voor het confisqueren van de tegoeden voorligt. In juni 2024 bereikte de G7 een politiek akkoord op het realiseren van leningen op basis van de buitengewone inkomsten die voortvloeien uit de bevriezing van Russische Centrale-banktegoeden onder de Rusland. Op grond van Besluit (GBVB) 2024/577 van de Raad van de Europese Unie (Raad) van 12 februari 2024 en Verordening (EU) 2024/2773 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 oktober 2024 heeft ook de EU de buitengewone inkomsten over de bevroren tegoeden ter beschikking aan Oekraïne gesteld. Oekraïne kan daarmee de *Extraordinary Revenue Accelaration* (ERA)-leningen die Oekraïne bij de EU en de G7-partners aangaat terugbetalen en de rentebetalingen doen. De onderliggende activa (de tegoeden) blijven daarbij intact.

Mocht er worden overgegaan tot confiscatie van de tegoeden, dan vindt het kabinet het belangrijk dat hier wederom in G7-verband politiek toe wordt besloten. Dit stelt de G7-partners in staat om gezamenlijk op te trekken en eventuele risico's die samenhangen met confiscatie te mitigeren. Het is nog niet duidelijk hoe de eventuele confiscatie op EU-niveau zou worden vormgegeven. Indien het om een sanctiemaatregel zou gaan, geldt dat de Raad hierover met eenparigheid van stemmen besluit, op basis van wetgevingsvoorstellen van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid. Zodra de EU-lidstaten een politiek akkoord hebben bereikt, bereiden de Hoge Vertegenwoordiger/vicevoorzitter en de Europese Commissie de nodige rechtshandelingen voor in de vorm van een besluit van de Raad en een eventuele begeleidende verordening van de Raad ter uitvoering van het besluit, die vervolgens ter instemming worden voorgelegd aan de Raad. In Nederland zijn de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Financiën en de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp betrokken bij de vormgeving van de financiële steun aan Oekraïne.

Tijdslijnen publicatie voorstellen defensiefinanciering
In het debat Eurogroep/Ecofinraad van 5 maart jl. heb ik toegezegd om in dit verslag in te gaan op het tijdspad voor de publicatie van Commissievoorstellen voor defensiefinanciering. Inmiddels is bekend geworden dat de Commissie naar verwachting op 19 maart aanstaande een witboek zal presenteren over de toekomst van Europese defensiesamenwerking. Naar verwachting zullen ook voorstellen gepubliceerd worden over de toepassing van flexibiliteit binnen het Stabiliteits- en Groeipact, leningen aan lidstaten en het inzetten van een deel van de cohesiemiddelen voor defensie. Tijdens de Europese Raad van 20-21 maart zal nog geen besluitvorming plaatsvinden.

Consultatie verordening kapitaalvereisten en Nederlandse inbreng
De Europese Commissie is afgelopen maand een consultatie gestart over een beperkte aanpassing van de verordening kapitaalvereisten voor banken (*Capital Requirements Regulation*, hierna: CRR). Specifiek gaat het om de mogelijke verlenging van een transitiemaatregel voor de berekening van één van de liquiditeitseisen voor banken, de Net Stable Funding Ratio. Met het oog op een internationaal gelijk speelveld overweegt de Commissie deze transitiemaatregel in de CRR te verlengen, om te voorkomen dat Europese financiële instellingen meer liquide middelen aan moeten houden dan niet-Europese financiële instellingen, voor hetzelfde type activiteiten. Nederland heeft op deze consultatie gereageerd en daarbij aangegeven open te staan voor een beperkte en snelle wijziging van de CRR om deze transitiemaatregel te verlengen, vanwege het belang van deze maatregel voor een internationaal gelijk speelveld en de liquiditeit van (staats)obligatiemarkten. Wel heeft Nederland daarbij genoemd dat dit geen aanleiding geeft om zonder goede analyse andere, niet gerelateerde transitiemaatregelen in de CRR te verlengen. Indien er een voorstel van de Europese Commissie komt om de CRR te wijzigen, wordt uw Kamer daar zoals gebruikelijk middels een BNC-fiche over geïnformeerd. De ingediende consultatiereactie is als bijlage bij de aanbiedingsbrief voor de Tweede Kamer gevoegd.

Digitale euro
Sinds het vorige verslag van de Eurogroep/Ecofinraad heeft er geen raadswerkgroep over de digitale euro plaatsgevonden. Wel is er op 6 maart jl. een technisch seminar georganiseerd voor de Raad, over privacyaspecten van de digitale euro. Tijdens dit seminar gaf de ECB een presentatie over de manieren waarop privacy gewaarborgd kan worden bij de mogelijke invoering van een digitale euro. De ECB stond in de presentatie stil bij maatregelen om de verzameling van data voor het verwerken van betalingen in digitale euro te minimaliseren. Daarnaast kunnen ook

ontwerpkeuzes bijdragen aan het garanderen van de privacy van individuen. Nederland zet zich, ook conform de wens van de Tweede Kamer, in de onderhandelingen over de voorstellen voor een digitale euro in voor stevige privacy-waarborgen.

Toezegging voor- en nadelen van gezamenlijke schulduitgifte voor extra defensie-uitgaven

Tijdens het plenaire debat voorafgaand aan de Europese Raad van 6 maart jl. heeft de minister-president toegezegd aan het lid Timmermans om uw Kamer een analyse te sturen van de voor- en nadelen van gezamenlijke schulduitgifte voor extra defensie-uitgaven. Onderstaand wordt invulling gegeven aan deze toezegging.

Achtergrond

Bij gezamenlijke schulduitgifte leent de Europese Commissie (hierna: Commissie) namens de Europese Unie (EU) op kapitaalmarkten of bij financiële instellingen. Gezamenlijke schulduitgifte kan bij uitzondering. De Commissie doet dit in de meeste gevallen om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden waarbij meer middelen nodig zijn dan beschikbaar in de meerjarenbegroting (het Meerjarig Financieel Kader, MFK). Het gaat daarbij vaak, maar niet exclusief, om middelen voor het verlenen van steun op grond van artikel 122 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)[1].

Als zekerheid voor de aflossings- en renteverplichtingen op de leningen die de Unie aangaat, wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde headroom. De headroom betreft het verschil tussen het jaarlijks maximum voor de eigen middelen die de Unie op mag vragen bij de lidstaten (vastgelegd in het Eigenmiddelenbesluit, EMB) en het maximale jaarlijkse uitgavenplafond van de EU (vastgelegd in het MFK). De headroom dient als waarborg dat de Unie aan al zijn betalingsverplichtingen kan voldoen, maar biedt ook ruimte voor Europese instrumenten die gebruik maken van de headroom, zoals destijds ook is toegelicht in antwoord op vragen van uw Kamer[2]. Nederland heeft in 2021 het EMB geratificeerd na een zorgvuldige behandeling in beide Kamers. De Raad besluit over (het aanpassen van) het EMB met unanimiteit. Bovendien moeten nationale parlementen het (aangepaste) EMB ratificeren voor het in werking treedt. Besluitvorming over leningen-voor-giften vindt dus niet plaats op basis van gekwalificeerde meerderheid in de Raad.

De middelen die de Commissie namens de EU leent op de kapitaalmarkt kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën (‘leningen voor leningen’ en ‘leningen voor giften’). Zoals aangegeven in de brief die uw Kamer ontving in reactie op de motie Eerdmans[3] gaat het bij het recente initiatieven van de Europese Commissie voor leningen voor defensie-uitgaven, onderdeel van ReArm, om leningen voor leningen.

Bij ‘leningen voor leningen’ worden de rente op en aflossing van de lening die de Unie is aangegaan betaald uit de rente en aflossing die de Unie van de lidstaten ontvangt. De rente- en terugbetalingsverplichting ligt dus bij de lidstaten die vrijwillig gebruik maken van het leeninstrument. Hierdoor is er geen effect op de EU-afdrachten van lidstaten. De EU kan besluiten tot het oprichten van, en vaststellen van de regels voor dergelijke leningen op basis van gekwalificeerde meerderheid (QMV), zolang er voldoende ruimte is binnen de bestaande headroom.

Bij ‘leningen voor giften’ worden de rente en aflossing van de lening die de Unie is aangegaan betaald uit de EU-begroting. Dit wordt dus uiteindelijk wel betaald uit de nationale afdrachten van de lidstaten. In het Verdrag betreffende de werking van de Europese unie (VWEU) is vastgelegd hoe de EU zichzelf mag financieren, namelijk met inachtneming van de principes van begrotingsevenwicht, begrotingsdiscipline en de integriteit van het stelsel van eigen middelen.

---

[1] Artikel 122 lid 1: Onverminderd de overige procedures waarin de Verdragen voorzien, kan de Raad op voorstel van de Commissie in een geest van solidariteit tussen de lidstaten bij besluit de voor de economische situatie passende maatregelen vaststellen, met name indien zich bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, ernstige moeilijkheden voordoen.
Artikel 122 lid 2: In geval van moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden in een lidstaat, die worden veroorzaakt door natuurrampen of buitengewone gebeurtenissen die deze lidstaat niet kan beheersen, kan de Raad op voorstel van de Commissie, onder bepaalde voorwaarden financiële bijstand van de Unie aan de betrokken lidstaat verlenen. De voorzitter van de Raad stelt het Europees Parlement van het genomen besluit in kennis.

[2] Kamerstuk 2020-2021, 35711 Nr. 6

[3] Kamerbrief d.d. 14 maart 2025, referentie BZ2514066

Lenen voor giften is tot nu toe alleen toegepast voor het subsidiedeel van het NGEU. Dit kon worden verenigd met de hiervoor genoemde verdragsprincipes op basis van de voorwaarden van uitzonderlijkheid, tijdelijkheid en gerichtheid. Destijds was het voor NGEU noodzakelijk om het EMB aan te passen (vereist unanimiteit en ratificatie door nationale parlementen) om het EMB-plafond te verhogen en een uitzondering op het verbod op lenen voor giften te verkrijgen.

Voor- en nadelen leningen van gezamenlijke schulduitgifte

Gezamenlijke schulduitgifte heeft diverse mogelijke voor- en nadelen. Onderstaand wordt eerst ingegaan op de algemene voor- en nadelen, en daarna specifiek op de voor- en nadelen van respectievelijk leningen voor leningen en leningen voor giften. Daarbij moet worden opgemerkt dat diverse voor- en nadelen niet specifiek zijn voor defensie-uitgaven. Waar dat wel het geval is, wordt dat aangegeven.

Algemene voor- en nadelen gezamenlijke schulduitgifte

Gezamenlijke schulduitgifte voor defensie-uitgaven kan een toename van defensie-uitgaven stimuleren. Dat draagt bij aan de afschrikking en daarmee aan de veiligheid van het continent. Een nadeel van gezamenlijke schulduitgifte vanuit het perspectief van defensie-uitgaven is dat deze in principe tijdelijk is, vanwege de beperkte ruimte onder de headroom en de juridische beperkingen die volgen uit de hiervoor genoemde verdragsprincipes.

Aan een instrument dat wordt gefinancierd met gezamenlijke schuld kunnen ook bestedingsvoorwaarden worden verbonden. Die kunnen, in het geval van een instrument voor defensie-uitgaven, bijvoorbeeld betrekking hebben op gezamenlijke aanschaf van materieel of besteding van middelen aan gezamenlijke projecten, programma's of doelen. Dit kan schaalvoordelen en een grotere interoperabiliteit opleveren.

Een ander mogelijk voordeel van gezamenlijke schulduitgifte is de toename van veilig schuldpapier (zogenaamde safe assets) in de EU.

Een algemeen nadeel van gezamenlijke schulduitgifte is dat deze leidt tot een hogere publieke schuld.

Voor- en nadelen leningen voor leningen

Door gebruik te maken van EU-leningen kunnen sommige lidstaten profiteren van een lagere rente, voor zover de rente waartegen zij zelf lenen hoger is dan de rente waartegen de EU-leningen zouden worden afgesloten. Op basis van de huidige rentestanden is dit voordeel op dit moment niet erg groot. De EU-leningen tellen ook mee in het nationale begrotingstekort en de overheidsschuld, waardoor de financiële ruimte van lidstaten door gebruik te maken van de EU-leningen uiteindelijk slechts beperkt toeneemt. Hierdoor blijft de prikkel behouden om hogere defensie-uitgaven in te passen binnen de nationale begrotingen van de lidstaten, door hervormingen, herprioritering van uitgaven en/of een verhoging van inkomsten.

Voor- en nadelen leningen voor giften

Voordeel van gezamenlijke schulduitgifte voor giften is dat voor lidstaten snel meer middelen beschikbaar komen, die niet (direct) drukken op de nationale schuld. Dit stelt met name lidstaten voor wie de omvang van de overheidsschuld een drempel vormt, in staat om snel meer te investeren in defensie.

Een nadeel is dat leningen voor giften en de hiermee gepaard gaande rentelasten via de EU-begroting, en daarmee via de nationale afdrachten, moeten worden terugbetaald. Deze verplichting rust uiteindelijk op de schouders van alle EU-lidstaten samen, en komt bovenop hun nationale schuld. Zoals zichtbaar is geworden in de tussentijdse herziening van het huidig MFK in 2024 kunnen rentelasten daarbij onverwacht toenemen.

Tot slot kan de beschikbaarheid van giften gefinancierd met gezamenlijk schulduitgifte, afbreuk doen aan de prikkel voor lidstaten om binnen hun nationale begroting ruimte te vinden voor defensie-uitgaven door hervormingen, herprioritering van uitgaven en/of verhoging van inkomsten.