

Vergaderjaar 2023–2024

36 290

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's: Mededeling over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance

J

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 februari 2024

De Raad van de Europese Unie (Raad) en het Europees Parlement (EP) bereikten op 10 februari 2024 een triloogakkoord over de herziening van het Europees begrotingsraamwerk. Hierbij stuur ik u de kabinetsappreciatie van het akkoord. Deze brief is een aanvulling op de overzichtsbrief over de werking van het nieuwe raamwerk (op basis van het Raadsakkoord) die op 7 februari jl. aan uw Kamer is verstuurd.¹ Het uiteindelijke triloogakkoord is dichtbij het Raadsakkoord gebleven.

Het kabinet is van mening dat met het triloogakkoord de balans uit het Raadsakkoord wordt behouden tussen nationaal eigenaarschap en flexibiliteit enerzijds en voldoende ambitieuze schuldafbouw en versterking van handhaving anderzijds. Het kabinet oordeelt daarmee alles overziend positief over het triloogakkoord. Eerder oordeelde het kabinet al positief over de in het Raadsakkoord overeengekomen wijzigingen van de correctieve arm en de richtlijn voor nationale begrotingsraamwerken, welke geen onderdeel zijn geweest van de triloogonderhandelingen.² Het kabinet is zodoende voornemens in te stemmen wanneer het gehele wetgevingspakket formeel wordt voorgelegd Raad, wat waarschijnlijk in mei 2024 zal gebeuren. Het uiteindelijke pakket kan op breed draagvlak rekenen onder lidstaten, waardoor de benodigde steun in de Raad naar verwachting wordt behaald. De nieuwe regels kunnen vervolgens later dit jaar in werking treden.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg

¹ Kamerstukken II 2023–2024, 21 501, nr. 2004.

² Zie het verslag van de Ecofinraad van 20 december 2023, Kamerstukken II 2023–2024, 21 501, nr. 2000.

Kabinetsappreciatie van het triloogakkoord over het Europees Begrotingsraamwerk

De Raad en het Europees Parlement (EP) hebben op 10 februari een politiek akkoord (triloogakkoord) bereikt over de herziening van het Europees begrotingsraamwerk. De Kamer is over het Raadsakkoord geïnformeerd via de geannoteerde agenda en het deelverslag van de Ecofinraad van 20 december jl.³ en de Kamerbrief van 7 februari jl.⁴ Het triloogakkoord is dichtbij het Raadsakkoord gebleven. Deze brief gaat in op de belangrijkste wijzigingen in het triloogakkoord ten opzichte van het Raadsakkoord en geeft per onderdeel een kabinetsappreciatie.

Voorgeschiedenis

Het Europees begrotingsraamwerk heeft als doel om schuldhoudbaarheid te waarborgen en daarmee duurzame en inclusieve economische groei in lidstaten te bevorderen. Om dat doel in de toekomst beter te kunnen bereiken, heeft de Europese Commissie (de Commissie) op 26 april 2023 voorstellen gedaan om het raamwerk te herzien, waarover de Kamer op 2 juni 2023 een BNC-fiche heeft ontvangen.⁵ De wetgevingsaanpassingen zien toe op:

- Het vervangen van verordening 1466/97 die het toezicht op de begrotingssituatie in de lidstaten organiseert op basis van artikel 121 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit wordt de preventieve arm genoemd.
- Het wijzigen van verordening 1467/97 die de uitleg van de werking van de buitensporigtekortprocedure uit artikel 126 van het VWEU bevat. Dit wordt de correctieve arm genoemd.
- Een wijziging van richtlijn 2011/85 met voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

Het EP is alleen medewetgever op de verordening die verordening 1466/97 vervangt (de preventieve arm). Het triloogakkoord heeft zodoende alleen hierop betrekking. De wijziging van de verordening voor de correctieve arm en de richtlijn waren geen onderdeel van de onderhandeling met het EP en blijven zodoende ongewijzigd als gevolg van het triloogakkoord (zie ook het kopje «Verder proces»).

Het triloogakkoord ten opzichte van het Raadsakkoord

Algehele appreciatie

Het kabinet is van mening dat het triloogakkoord de balans uit het Raadsakkoord behoudt tussen nationaal eigenaarschap en flexibiliteit enerzijds en voldoende ambitieuze schuldafbouw en versterking van handhaving anderzijds. Het triloogakkoord bevat een aantal aanpassingen dat in lijn is met de kabinetsinzet. Het gaat onder andere om de omschrijving in de wetgeving van de methode waarmee geloofwaardige schuldafbouw wordt berekend, de (beperkte) versterking van de rol van het Europees Begrotingscomité en Onafhankelijke Begrotingsautoriteiten en aanvullende transparantie. Hoewel het kabinet zich eerder had uitgesproken tegen aanvullende uitzonderingen van het uitgavenpad, kan het kabinet de uitzondering van nationale cofinanciering van het uitgavenpad steunen. Doorslaggevend hierbij is dat de uitzondering geen gevolgen heeft voor de ambitie van de begrotingsopgave. Daarbij weegt het kabinet ook mee dat een aantal cruciale elementen uit het Raadsakkoord ongewijzigd is gebleven. Het gaat hier om onder andere om de

³ Kamerstukken II 2023–2024, 21 501, nr. 2000.

⁴ Kamerstukken II 2023–2024, 21 501, nr. 2004.

⁵ Kamerstukken II 2022–2023, 22 112, nr. 3699.

doelstellingen van het raamwerk, de waarborgen ten behoeve van voldoende schuld- en tekortreductie en de versterkte handhaving. Het kabinet oordeelt daarmee alles overziend positief over het triloogakkoord. Eerder oordeelde het kabinet al positief over de in het Raadsakkoord overeengekomen wijzigingen van de correctieve arm en de richtlijn voor nationale begrotingsraamwerken. Het kabinet is zodoende voornemens in te stemmen met het eindakkoord wanneer het gehele wetgevingspakket formeel wordt voorgelegd in de Raad.

Appreciatie per deelonderwerp

Hieronder worden de belangrijkste wijzigingen beschreven in het triloogakkoord ten opzichte van het Raadsakkoord, met per onderdeel een kabinetsappreciatie.

1. Omschrijving in wetgeving van de methodologie waarmee geloofwaardige schuldafbouw wordt berekend

Beschrijving: In het Raadsakkoord was eerder afgesproken dat voor de eerste ronde plannen gebruik gemaakt zal worden van de methodologie uit de *Debt Sustainability Monitor* (DSM) van de Commissie voor het vaststellen van een geloofwaardige schulddaling, waarna de Raad eventuele wijzigingen van de methodologie zou vaststellen door middel van een Uitvoeringshandeling van de Raad. In het triloogakkoord is de methodologie die de Commissie gebruikt om te bepalen of er sprake is van een geloofwaardige schulddaling nader beschreven in de wetstekst. Daarbij worden twee elementen van de bestaande DSM expliciet benoemd, namelijk dat de methodologie zich baseert op aanhoudende schulddaling bij tegenvallende economische scenario's en een voldoende lage kans op stijging van de schuld bij een waaier van landspecifieke schokken. Een nieuwe werkgroep van de Raad zal aanbevelingen doen aan de Commissie over mogelijke verbeteringen van de methodologie, waarbij deze moeten passen binnen de omschrijving zoals vastgelegd in de wetstekst.

Appreciatie: Het kabinet staat positief tegenover de aanpassing in het triloogakkoord, omdat een omschrijving van de methodologie in de wetstekst de voorspelbaarheid en stabiliteit van het raamwerk verder vergroot. Eventuele aanpassingen van de methodologie moeten immers passen binnen de beschrijving in de wetstekst. Het kabinet kan zich ook vinden in het feit dat de methodologie niet langer wordt gewijzigd via een Uitvoeringshandeling van de Raad, omdat de uitkomsten daarvan gezien het krachtenveld binnen de Raad onzeker zouden zijn.

2. Uitzondering van nationale uitgaven aan cofinanciering van het netto-uitgavenpad

Beschrijving: In het triloogakkoord is overeengekomen dat uitgaven aan de (verplichte) nationale cofinanciering van programma's die worden gefinancierd door de EU worden uitgezonderd van het uitgavenpad.⁶ De aanpassing houdt in dat fluctuaties in de uitgaven aan nationale cofinanciering gedurende de uitvoering van een plan niet tellen als overschrijding (of onderschrijding) van het uitgavenpad. Dit betekent dat hoger dan verwachte uitgaven aan cofinanciering (door bijvoorbeeld een snelle implementatie van investeringsprojecten die met EU-geld worden gefinancierd) niet hoeven te worden gecompenseerd door bezuinigingen elders en dat lager dan verwachte uitgaven aan cofinanciering ook geen

⁶ De verplichting tot nationale cofinanciering van EU-middelen geldt onder meer voor de Europese Structuur- en Investeringsfondsen.

ruimte geven voor hogere uitgaven elders. De uitgaven aan de nationale cofinanciering tellen wel gewoon mee in de berekening van de begrotingsinspanning die lidstaten moeten leveren om tot een geloofwaardige afbouw van schuld te komen, zodat de ambitie van het raamwerk gelijk blijft.

Appreciatie: Hoewel het kabinet zich eerder had uitgesproken tegen aanvullende uitzonderingen van het uitgavenpad, kan het kabinet de uitzondering van nationale cofinanciering van het uitgavenpad steunen. Doorslaggevend hierbij is dat de uitzondering geen gevolgen heeft voor de ambitie van de begrotingsopgave. De uitzondering zorgt alleen tijdelijk en gedurende de uitvoering van het plan voor enige ruimte wanneer lidstaten te maken krijgen met hogere uitgaven aan nationale cofinanciering. Zodoende ziet het kabinet deze beperkte uitzondering als redelijk compromis in reactie op de inzet van het EP voor meer ruimte voor investeringen.

3. Investerings- en hervormingen als voorwaarde voor een verlenging van de aanpassingsperiode

Beschrijving: In het triloogakkoord is afgesproken dat in het geval dat een lidstaat in aanmerking wil komen voor een verlenging van de budgettaire aanpassingsperiode van vier naar maximaal zeven jaar, de Commissie beoordeelt of de totale set van hervormingen en investeringstoezeggingen als algemene regel voldoet aan bepaalde criteria. «Als algemene regel» betreft een toevoeging ten opzichte van het Raadsakkoord. De criteria zijn beschreven in de verordening en zien er onder andere op toe dat de hervormingen en investeringstoezeggingen moeten bijdragen aan het verbeteren van de schuldhoudbaarheid, economische groei en EU prioriteiten zoals de groene en digitale transitie. Deze criteria zijn onveranderd gebleven ten opzichte van het Raadsakkoord. Daarnaast is behouden gebleven dat de Commissie bij de beoordeling ook rekening kan houden met hervormingen en investeringen uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit. In het triloogakkoord blijft daarnaast onveranderd dat de Raad uiteindelijk de hervormingen en investeringen onderliggend aan verlenging bekrachtigt.

Appreciatie: Het kabinet steunt dat hervormingen en investeringen een integraal onderdeel worden van de landspecifieke begrotingsplannen. Hierdoor ligt er, naast budgettaire maatregelen, een focus op het verbeteren van schuldhoudbaarheid door middel van verhoogde economische groei. Het kabinet heeft twijfels bij de toevoeging «als algemene regel» uit het triloogakkoord, omdat het Raadsakkoord voor de Commissie en de Raad reeds voldoende flexibiliteit bevatte om een brede set aan hervormingen en investeringen mee te wegen bij een verlenging van de aanpassingsperiode en het onduidelijk is hoe deze toevoeging moet worden toegepast in de uitvoering. Voor het kabinet is het belangrijk dat de prikkel voor lidstaten om ambitieuze hervormingen en investeringen in het plan op te nemen blijft behouden. In dat kader steunt het kabinet dat de criteria voor verlenging van de aanpassingsperiode ongewijzigd zijn gebleven. In de uitwerking van de wetgeving en de beoordeling van de begrotingsplannen zal het kabinet erop inzetten dat een gedegen set aan hervormingen en investeringen ten grondslag ligt aan een verlenging van het aanpassingspad, in lijn met de inzet uit het BNC-fiche.

4. Rol van het Europees Begrotingscomité en de Onafhankelijke Begrotingsautoriteiten

Beschrijving: In het triloogakkoord is overeengekomen dat het Europees Begrotingscomité (*European Fiscal board*, EFB) een opinie zal schrijven wanneer de Raad op aanbeveling van de Commissie zal besluiten over een verlenging van de algemene ontsnappingsclausule (waardoor lidstaten bij uitzonderlijke omstandigheden buiten de controle van de lidstaat en met grote impact op de overheidsfinanciën tijdelijk mogen afwijken van hun uitgavenpad). Dit is een aanscherping van het Raadsakkoord, waarin was beschreven dat de Raad een verzoek mag indienen bij de EFB voor het schrijven van een opinie bij verlenging van de algemene ontsnappingsclausule. Daarnaast is behouden gebleven dat de EFB een meer open mandaat krijgt om, op verzoek van de Raad, advies te geven over de implementatie van de regels. Verder is in het triloogakkoord overeengekomen dat Onafhankelijke Begrotingsautoriteiten (*Independent Fiscal Institutions*, IFI's), zodra zij voldoende capaciteit hebben opgebouwd, een opinie uitbrengen over de macro-economische ramingen en aannames van de uitgavenpaden die lidstaten voorstellen. In het triloogakkoord is daarentegen wel de bepaling vervallen dat nationale begrotingsautoriteiten, op verzoek van de Raad, een opinie kunnen geven over verlenging van de nationale ontsnappingsclausule.

Appreciatie: De voorziene opinie van de EFB bij verlenging van de algemene ontsnappingsclausule sluit goed aan bij de kabinetsinzet voor een nadrukkelijker rol van de EFB in het raamwerk, omdat dit de besluitvorming kan versterken. Het kabinet heeft zich daarnaast in de onderhandelingen ingespannen voor een grotere rol van onafhankelijke nationale begrotingsautoriteiten, omdat dit kan bijdragen aan het nationaal eigenaarschap van lidstaten. Het kabinet erkent dat de capaciteit van de onafhankelijke begrotingscomités per lidstaat sterk verschilt, en dat het essentieel is dat deze op niveau wordt gebracht en dat het belangrijk is dat de onafhankelijke begrotingscomités voldoende onafhankelijk zijn. Hoewel de toevoeging in het triloogakkoord geen verplichting inhoudt, verwelkomt het kabinet de nadruk op het opbouwen van de capaciteit van IFI's in het raamwerk. De gevolgen van het vervallen van de bepaling dat nationale begrotingsautoriteiten een opinie kunnen geven over verlenging van de nationale ontsnappingsclausule lijken gering, omdat het hier al niet ging om een verplichting.

5. Sociale dimensie in de verordeningen

Beschrijving: Het triloogakkoord bevat een aantal verwijzingen dat zorgt voor een nauwere aansluiting tussen de sociale dimensie van het Europees Semester en het begrotingsraamwerk. In de triloog is, op voorstel van het Europees Parlement, overeengekomen dat de Commissie, als onderdeel van bestaande Semesterprocessen, risico's ten aanzien van opwaartse sociale convergentie zal beoordelen en de voortgang van de implementatie van de principes van de Europese Pijler van Sociale Rechten zal monitoren. De Commissie zal dit doen door middel van het (bestaande) Sociale Scorebord en het Raamwerk voor Sociale Convergentie (*Social Convergence Framework*, SCF).⁷ Daarnaast zullen lidstaten in hun plannen moeten toelichten hoe hervormingen en investeringen bijdragen aan de Europese Pijler van Sociale Rechten.

⁷ Zie Kamerstuk 21 501-20, nr. 2006 voor een andere toelichting over het Raamwerk voor Sociale Convergentie.

Appreciatie: Het kabinet steunt opwaartse sociaaleconomische convergentie en hecht waarde aan voldoende aandacht voor werkgelegenheid en sociale aspecten binnen het Semester. Hoewel het kabinet enige twijfels heeft of de verordening ter vervanging van de preventieve arm de beste plek is voor de verwijzingen naar sociale convergentie, ziet het kabinet op inhoud geen bezwaar tegen de toevoegingen. Het kabinet vindt het positief dat er zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande processen en instrumenten, zoals het Sociale Scorebord. Het Raamwerk voor Sociale Convergentie bevindt zich nog in de pilotfase en het is nog niet besloten dat deze wordt toegepast. Het kabinet is van mening dat een eventueel SCF zoveel mogelijk zou moeten voorbouwen op de bestaande methodologie en dat aanvullende administratieve lasten beperkt moeten blijven.

6. De rol van het Europees Parlement

Beschrijving: Het triloogakkoord bevat een nieuw artikel ten opzichte van het Raadsakkoord met een beschrijving van de rol van het EP, dat met name gaat over informatievoorziening aan het EP. Zo wordt verduidelijkt dat het EP de plannen van de lidstaten ontvangt wanneer deze worden ingediend bij de Commissie, dat het EP wordt geïnformeerd over de schuldhoudbaarheidsanalyses zodra deze zijn gepubliceerd, over de beoordeling van de plannen door de Commissie, over de verdere uitvoering van het raamwerk en over het multilaterale toezicht en analyse die ten grondslag liggen aan een activatie van de ontsnappingsclausules. Daarnaast kan het EP de voorzitter van de Raad, de Commissie en waar relevant de voorzitter van de Eurogroep uitnodigen om een toelichting te geven bij de uitvoering van het raamwerk.

Appreciatie: Het kabinet kan de toevoeging van dit artikel steunen, aangezien het hier alleen gaat om informatievoorziening aan het EP en het EP geen aanvullende rol in de uitvoering van het raamwerk toebedeeld krijgt. Het kabinet ziet informatiedeling met het EP ook als kans om transparantie in het raamwerk verder te vergroten met oog op gelijke behandeling van lidstaten onder het nieuwe raamwerk. Het triloogakkoord bevat, conform de motie van het Tweede Kamerlid Alkaya⁸, geen bevoegdheid voor het EP om lidstaten in een buitensporigtekortprocedure ter verantwoording te roepen om corrigerende maatregelen toe te lichten.

Verder proces

Voordat de wetgeving definitief in werking kan treden, wordt het akkoord nog formeel voorgelegd in het EP en de Raad. Naar verwachting gebeurt dit in april (EP) en mei (Raad). Het EP zal stemmen over de preventieve arm (het deel van het wetgevingspakket waar het EP medewetgever op is). De Raad zal formeel goedkeuring moeten verlenen over zowel de preventieve arm zoals overeengekomen in het triloogakkoord als de correctieve arm en de richtlijn zoals overeengekomen in het Raadsakkoord. Het gehele wetgevingspakket kan op breed draagvlak rekenen onder lidstaten, waardoor de benodigde steun in de Raad naar verwachting wordt behaald.

Na inwerkingtreding van de nieuwe regels, zal de Commissie naar verwachting in juni 2024 *guidance* aan lidstaten verstrekken ten behoeve van het opstellen van het plan en zullen lidstaten in september hun nationaal begrotingsplan moeten indienen.

⁸ Kamerstuk II 2023–2024, 21 501, nr. 1926.