

Fiche 1: Verordeningen en richtlijn herziening Europees begrotingsraamwerk

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstellen

Voorstel voor een Verordening voor effectieve coördinatie van economisch beleid en multilateraal toezicht op het begrotingsbeleid en het intrekken van Verordening 1466/97;

Voorstel voor wijziging van Verordening 1467/97 van de Raad over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten;

Voorstel voor wijziging van Richtlijn 2011/85/EU van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

26 april 2023

c) Nr. Commissiedocument

COM(2023) 240, COM(2023) 241, COM(2023) 242

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2023:240:FIN>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A241%3AFIN>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0242&qid=1683710442660>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Economische en Financiële Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat

h) Rechtsbasis

COM(2023) 240: artikel 121, lid 6 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

COM(2023) 241: artikel 126, lid 14, VWEU

COM(2023) 242: artikel 126, lid 14, VWEU

i) Besluitvormingsprocedure Raad

COM(2023) 240: gekwalificeerde meerderheid

COM(2023) 241: unanimiteit

COM(2023) 242: gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

COM(2023) 240 medebeslissing

COM(2023) 241: raadpleging

COM(2023) 242: raadpleging

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De herziening van het Stabiliteits- en Groeipact (hierna: SGP) en de Macro-economische Onevenwichtighedenprocedure (hierna: MEOP) bestaat uit een pakket van drie wetgevende voorstellen van de Europese Commissie (hierna: Commissie): (i) een voorstel voor het vervangen van Verordening 1466/97, (ii) een voorstel voor aanpassing van Verordening 1467/97, (iii) een voorstel voor aanpassing van Richtlijn 2011/85/EU. Dit fiche behandelt de drie voorstellen gezamenlijk, gezien de nauwe onderlinge samenhang en dezelfde overkoepelende doelstelling.

Verordening (EG) nr. 1467/97 en 1466/97 vormen sinds 1997 het motorblok van de Europese begrotingsregels. Verordening (EG) nr. 1466/97 dient ertoe om te voorkomen dat buitensporige tekorten ontstaan (preventieve arm) en is gebaseerd op artikel 121 VWEU over de economische beleidscoördinatie. 1467/97 wordt de correctieve arm van het SGP genoemd en geeft nadere invulling aan de procedure voor het vaststellen en corrigeren van buitensporige tekorten zoals opgenomen in artikel 126 van het VWEU. Verordening (EG) nr. In 2011 en 2013 is dit motorblok met het zogenoemde *six pack* en *two pack* significant aangepast en ingebed in een breder systeem voor economische beleidscoördinatie, met daarin de MEOP, aanvullende afspraken voor effectieve controle en handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, afspraken over toezicht op landen in financiële problemen en voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten. De wetgevende voorstellen voor herziening van het SGP en de MEOP volgen op de evaluatie van de Commissie van deze *six pack* en *two pack*-wetgeving in 2020¹, de consultatiesessies over de herziening die plaatsvonden in 2021 en 2022², de mededeling van de Commissie over de contouren van de herziening zoals gepubliceerd in november 2022³ en de Raadsconclusies zoals aangenomen tijdens de Ecofinraad in maart 2023.⁴ De voorstellen leiden tot een significante aanpassing van het SGP.

Het Europees begrotingsraamwerk heeft als doel om schuldhoudbaarheid te waarborgen en daarmee duurzame en inclusieve economische groei in alle lidstaten te bevorderen. Om dat doel in de toekomst beter te kunnen bereiken stelt de Commissie voor om in deze herziening het

¹ Kamerstukken 2019-2020, 21501-20, nr. 1510

² Kamerstukken 2020-2021, 21501-07, nr. 1734 en Kamerstukken 2021-2022, 21501-07, nr. 1806

³ Kamerstukken 2022-2023, 21501-07, nr. 1913

⁴ Kamerstukken 2022-2023, 21501-07, nr. 1942

raamwerk te versimpelen, nationaal eigenaarschap van lidstaten te bevorderen, transparantie en effectiviteit te vergroten, hervormingen en investeringen te stimuleren en handhaving te versterken. De Commissie richt zich hierbij op de middellange termijn en schuldhoudbaarheidsrisico's van lidstaten.

De Commissie stelt dat met deze voorstellen de inhoud van het Verdrag⁵ inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie ten aanzien van de daarin opgenomen afspraken voor het begrotingsbeleid in het rechtskader van de Europese Unie wordt geïntegreerd. De Commissie stelt geen wijzigingen voor aan andere voor het SGP en de MEOP relevante verordeningen zoals Verordening (EU) nr. 472/2013 over begrotingstoezicht op eurolanden in financiële problemen, Verordening (EU) nr. 473/2013 over het beoordelen van ontwerpbegrotingen voor de eurolanden, Verordening (EU) nr. 1176/2011 en Verordening (EU) nr. 1174/2011 over het voorkomen en corrigeren van macro-economische onevenwichtigheden en handavingsmaatregelen daarbij voor de eurolanden en Verordening (EU) nr. 1173/2011 over effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied. Voor de eerste drie verordeningen wordt in de voorstellen wel de relatie met deze delen van het raamwerk verhelderd.

De Commissie geeft in de toelichting bij de voorstellen aan een grotere rol voor de Europese Begrotingsautoriteit (*European Fiscal Board*, hierna: EFB) te onderzoeken, bijvoorbeeld in de beoordeling van de implementatie van het raamwerk en in de (de-)activatie van de ontsnapingsclausules, maar heeft hiervoor geen concrete voorstellen gedaan in de verordeningen.

Hieronder volgt een beschrijving van de drie voorstellen.

Voorstel voor een Verordening voor effectieve coördinatie van economisch beleid en multilateraal toezicht op het begrotingsbeleid

De Commissie stelt voor om Verordening (EG) nr. 1466/97 (de preventieve arm van het SGP) in te trekken en te vervangen door een nieuwe Verordening voor effectieve coördinatie van economisch beleid en multilateraal toezicht op het begrotingsbeleid. Dit betekent dat de preventieve arm in de huidige vorm komt te vervallen, en daarmee de middellangetermijndoelstelling voor het structurele begrotingssaldo (de MTO) en de significante afwijkingsprocedure (*Significant Deviation Procedure; SDP*) ophouden te bestaan. Verder vervallen de structurele pensioen-, hervormings- en investeringsclausules, die binnen de preventieve arm van het SGP ruimte boden aan lidstaten om tijdelijk van hun (aanpassingspad naar hun) MTO af te wijken. Daarnaast komen de Stabiliteits- en Convergentieprogramma's en het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) te vervallen.

In de voorstellen wordt dit vervangen door een nationaal '*fiscal-structural*' plan voor de middellange termijn met een looptijd van in principe vier jaar (hierna: het plan). Lidstaten stellen deze plannen op voor zowel hun begrotingsbeleid als het economisch beleid met voorgenomen

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/20389/st00tscq26-nl-12.pdf>

publieke investeringen en hervormingen. Lidstaten dienen jaarlijks over de voortgang van hun plan te rapporteren.

Specifiek stelt de Commissie het volgende proces voor. Als eerste stap deelt de Commissie lidstaten in categorieën in op basis van de referentiewaarden van 3% van het bruto binnenlands product (hierna: bbp) voor het begrotingstekort en 60% van het bbp van de overheidsschuld (zie Protocol 12 van het VWEU betreffende de procedure bij buitensporige tekorten).

Als tweede stap stelt de Commissie voor lidstaten die één of beide normen overschrijden een technisch begrotingspad (hierna: Commissiepad) op in termen van netto uitgaven. Deze netto uitgaven zijn de overheidsuitgaven gecorrigeerd voor discretionaire inkomstenmaatregelen en uitgezonderd van uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen, rente-uitgaven en cyclische werkloosheidsuitgaven. Het Commissiepad beslaat in principe een periode van vier jaar (tot zeven jaar bij verlenging zoals hieronder toegelicht). Het dient te leiden tot een begrotingssaldo voor een lidstaat dat ervoor zorgt dat zonder additionele beleidsaanpassingen in een periode van tien jaar daarna, ten eerste, de overheidsschuld geloofwaardig daalt of op een prudent niveau blijft, waarbij de geloofwaardigheid wordt beoordeeld op basis van de methodiek die de Commissie gebruikt voor haar schuldhoudbaarheidsanalyses; ten tweede, het feitelijke begrotingstekort blijvend onder de 3% van het bbp wordt gebracht; ten derde, de begrotingsopgave niet wordt uitgesteld tot latere jaren; ten vierde, de publieke schuld aan het einde van het plan lager ligt dan aan het begin van het Commissiepad; ten vijfde, de nationale netto uitgavengroei, gemiddeld genomen, onder de economische groei op de middellange termijn blijft; en tot slot, voor de jaren waarin het geplande verwachte tekort de 3% referentiewaarde overschrijdt, en de overschrijding niet klein en tijdelijk is, de begrotingsopgave consistent is met een 0,5% verbetering als een benchmark, zoals is opgenomen in de correctieve arm.

Als derde stap stellen alle lidstaten, op basis van het Commissiepad en een technische dialoog met de Commissie, een plan op voor vier jaar. Dit plan bevat een netto-uitgavenpad (hierna: uitgavenpad) en onderliggende macro-economische aannames, investeringen en hervormingen. Het uitgavenpad is de enige operationele indicator waarop wordt gestuurd in het nieuwe raamwerk.

Het plan dient aan de volgende voorwaarden te voldoen: i) schuld dient geloofwaardig te dalen of op een prudent niveau te blijven en het begrotingstekort dient onder de 3% van het bbp te blijven op de middellangetermijn, ten laatste op het einde van het uitgavenpad; ii) opgenomen investeringen en hervormingen dienen recht te doen aan uitdagingen geïdentificeerd in het kader van het Europees Semester, de landspecifieke aanbevelingen, inclusief aanbevelingen voor mogelijke macro-economische evenwichtigheden volgend uit de MEOP, gemeenschappelijke EU prioriteiten; iii) consistentie met het Herstel-en-Veerkracht Plan (HVP).

Als het plan een specifieke set investeringen en hervormingen bevat die voldoet aan onderstaand uitgewerkte criteria, kan een lidstaat een verlenging krijgen van het uitgavenpad van maximaal

drie jaar. Dat betekent dat een lidstaat meer tijd krijgt om de benodigde begrotingsaanpassingen door te voeren, waardoor ook de benodigde jaarlijkse begrotingsopgave lager ligt. Deze specifieke set investeringen en hervormingen dient in verhouding te staan tot het risico ten aanzien van publieke schulden en de uitdaging ten aanzien van de middellangetermijn economische groei. Een lidstaat moet voor de set investeringen en hervormingen die ten grondslag ligt aan een verlenging van het uitgavenpad uitleggen hoe die in zijn geheel bijdraagt aan i) economische groei; ii) schuldhoudbaarheid; iii) EU prioriteiten; iv) landspecifieke aanbeveling en mogelijke macro-economische onevenwichtigheden. Verder dient, met de set aan hervormingen en investeringen, het algemene niveau van nationaal gefinancierde publieke investeringen gedurende het plan hoger te liggen dan het middellangetermijn niveau voorafgaand aan het plan. Elk van de hervormingen en investeringen in de set dient voldoende gedetailleerd, verifieerbaar en tijdgebonden te zijn en voldoende vroeg in het plan uitgevoerd te worden.

Als een lidstaat een minder ambitieus uitgavenpad opstelt dan het Commissiepad, moet de lidstaat in het plan gegronde en verifieerbare economische argumenten opnemen die het verschil verklaren. De Commissie toetst ieder plan aan de vereisten. Als de Commissie tot een positieve beoordeling van een plan komt, neemt de Raad op basis van een aanbeveling van de Commissie een aanbeveling aan. Daarin wordt het uitgavenpad voor de lidstaat vastgelegd en wordt, indien van toepassing, de set investeringen en hervormingen goedgekeurd die ten grondslag ligt aan een verlenging van de aanpassingsperiode. Plannen kunnen alleen tussentijds worden aangepast als deze niet uitvoerbaar blijken door objectieve omstandigheden of als dit het verzoek is van een nieuwe regering. Deze objectieve omstandigheden zijn door de Commissie nog niet nader gedefinieerd. Als de Raad van mening is dat het plan niet aan de vereisten voldoet kan het op aanbevelen van de Commissie een lidstaat aanbevelen om een gewijzigd plan in te dienen. Als een lidstaat dit niet doet, of als de Raad van mening is dat het gewijzigde plan nog steeds niet aan de voorwaarden voldoet of een lidstaat na afloop van een plan geen nieuw plan indient, dan zal de Raad op aanbevelen van de Commissie het Commissiepad vaststellen als uitgavenpad voor deze lidstaat.

Als vierde stap rapporteren lidstaten jaarlijks over de voortgang van hun plan, waarbij de Commissie de naleving van het vastgestelde uitgavenpad en de 3%-tekortnorm toetst. De Commissie toetst jaarlijks ook de implementatie van de voorgenomen investeringen en hervormingen. In geval van het niet implementeren van de hervormingen en investeringen die zijn afgesproken in het kader van een verlengd uitgavenpad, kunnen de uitgavenplafonds uit het plan op aanbevelen van de Commissie door de Raad worden aangescherpt.

De verordening stelt dat nationale begrotingscomités een grotere rol krijgen in de monitoring van de implementatie van de begrotingsregels. Zij dienen de naleving van het door de Raad vastgestelde uitgavenpad ten opzichte van de daadwerkelijk waargenomen cijfers te controleren. Daarnaast dienen de begrotingscomités, waar nodig, de factoren te analyseren die ten grondslag liggen aan een afwijking van het uitgavenpad.

Net als in Verordening (EG) nr. 1466/97 stelt de Commissie twee ontsnappingsclausules voor, die er toe kunnen leiden dat lidstaten af mogen wijken van het vastgestelde uitgavenpad: 1) in geval van een ernstige economische neergang in het eurogebied of de EU en 2) in geval van buitengewone gebeurtenissen waar een lidstaat geen invloed op kan uitoefenen en die grote gevolgen hebben voor publieke financiën van de lidstaat. De Commissie specificeert dat het in het laatste geval moet gaan om een schok die buiten een 'normale' reikwijdte valt. De Commissie noemt als voorbeeld dat een natuurramp niet direct reden is om van het uitgavenpad af te wijken, aangezien een lidstaat hier tot op zekere hoogte rekening mee kan houden in de nationale begroting. Het is aan de Raad om, op basis van een aanbeveling van de Commissie, aan te bevelen of lidstaten mogen afwijken van hun uitgavenpad op basis van een ernstige economische neergang of buitengewone gebeurtenis. Ook moet de Raad een tijdslimiet specificeren voor afwijkingen op grond van deze ontsnappingsclausules.

Als de Raad in het kader van de MEOP aanbevelingen aan een land richt om buitensporige onevenwichtigheden te adresseren moet een land een gewijzigd plan indienen, wat dan ook zal fungeren als het 'plan met corrigerende maatregelen' zoals vereist in artikel 8 van Verordening (EU) nr. 1176/2011.

De criteria en de methodologie voor het Commissiepad en de eisen en het raamwerk voor de beoordeling van het plan worden vastgelegd in een aantal bijlagen bij de voorgestelde verordening. De Commissie stelt voor dat zij deze bijlagen met uitzondering van de eerste zelf kan wijzigen via gedelegeerde handelingen.

Voorstel voor aanpassing van Verordening 1467/97 over versnelling en verduidelijking van de implementatie van de buitensporigtekortprocedure

Dit voorstel heeft als doel om de correctieve arm van het SGP effectiever te maken en in lijn te brengen met de voorgestelde nieuwe opzet van de preventieve arm van het SGP. Omdat de verordening nauw het stappenplan en de eisen van artikel 126 volgt en het VWEU niet is gewijzigd, verandert de opzet van de verordening in grote lijnen niet. Enkele elementen uit de correctieve arm blijven ongewijzigd. Ten eerste het proces voor de opening van een buitensporigtekortprocedure bij overschrijding van de 3%-tekortnorm. Ten tweede het feit dat de Commissie rekening dient te houden met alle relevante factoren bij het schrijven van een overkoepelende analyse van de financieel-economische en budgettaire situatie in het land, voordat een buitensporigtekortprocedure geopend wordt⁶. De relevante factoren waren in het verleden vaak de reden dat buitensporigtekortprocedures niet geopend werden. Ten derde de toegestane afwijking van de 3%-tekortnorm wanneer deze uitzonderlijk, tijdelijk en beperkt van aard is. Ten vierde de aanbeveling voor een jaarlijkse begrotingsaanpassing van ten minste 0,5% van het bbp in een buitensporigtekortprocedure.

De buitensporigtekortprocedure op basis van overschrijding van de referentiewaarde van 60%-schuldnorm wordt wel aangepast. De huidige toets of een schuld boven de referentiewaarde van

⁶ Vastgelegd in artikel 126(3) VWEU

60% snel genoeg daalt, vindt plaats op basis van het criterium of het deel van de schuld boven de 60% over drie jaar genomen gemiddeld met 1/20^e van het overschot afneemt. Deze toets wordt vervangen door te kijken naar afwijkingen van het hierboven omschreven uitgavenpad uit de preventieve arm. De Commissie neemt daarbij de schulduitdaging van lidstaten⁷ mee als zogenaamde 'leidende relevante factor', waar een 'substantiële uitdaging' in de regel leidt tot het openen van een buitensporigtekortprocedure. Daarnaast introduceert de Commissie een controlerekening waarin afwijkingen van het uitgavenpad worden bijgehouden en opgeteld. De cumulatieve afwijking wordt als relevante factor meegewogen in de opening van een buitensporigtekortprocedure. Ook de mate van implementatie van de opgenomen hervormingen en investeringen wordt als relevante factor meegewogen.

De Commissie kan in de beoordeling of sprake is van een buitensporig tekort meewegen dat lidstaten in de preventieve arm mogen afwijken van hun uitgavenpad wanneer er sprake is van een ernstige economische neergang in de eurozone of de EU of van buitengewone gebeurtenissen buiten de controle van de lidstaat met grote impact op de overheidsfinanciën. Specifiek in het geval van een ernstige economische neergang in de eurozone of de EU kunnen de Commissie en Raad besluiten dat dit aanleiding is om geen buitensporigtekortprocedure te openen, zoals dat tijdens de ernstige economische neergang door de COVID-19-pandemie ook is gedaan.

Zodra de Raad, op voorstel van de Commissie, vaststelt dat er sprake is van een buitensporig tekort, is het correctieve uitgavenpad dat wordt aanbevolen door de Raad in principe gelijk aan het uitgavenpad van de betreffende lidstaat zoals eerder door de Raad is vastgesteld. Daarbij geldt voor lidstaten met een tekort groter dan 3% dat het correctieve uitgavenpad consistent moet zijn met een begrotingsaanpassing van ten minste 0,5%. De huidige regel in Verordening (EG) nr. 1467/97 dat de Raad een lidstaat behoudens bijzondere omstandigheden aanbeveelt het buitensporige tekort binnen 1 jaar te verhelpen, komt te vervallen.

Nationale onafhankelijke begrotingscomités krijgen een grotere rol om handhaving te versterken en nationaal eigenaarschap te bevorderen. Zo wordt de opinie van deze autoriteiten ten aanzien van de relevante factoren meegenomen in de procedure voor het vaststellen of sprake is van een buitensporig tekort. Daarnaast voegen zij aan het rapport waarin een lidstaat kenbaar maakt hoe zij aanbevelingen van de Raad om een buitensporig tekort te corrigeren zal adresseren, een opinie toe over of de aangekondigde maatregelen adequaat zijn.

De Commissie stelt voor om de boetes die de Raad op basis van artikel 126, lid 11, VWEU op kan leggen in omvang te verlagen. De maximale omvang bedraagt dan 0,05% bbp over een periode van zes maanden en kan iedere zes maanden worden toegepast zo lang een lidstaat geen effectieve actie heeft ondernomen om een buitensporig tekort te corrigeren. De cumulatieve omvang van de sancties mag maximaal 0,5% bbp bedragen. Daarnaast geeft de Commissie in de toelichting bij de voorstellen aan dat de macro-economische conditionaliteit blijft bestaan, waarbij

⁷ In lijn met de jaarlijkse Debt Sustainability Monitor van de Europese Commissie, waarin een overzicht wordt gegeven van schulduitdagingen van lidstaten op de korte, middellange en lange termijn.

EU-middelen opgeschort kunnen worden wanneer een lidstaat onvoldoende actie onderneemt om een buitensporig tekort terug te dringen. Deze conditionaliteit is uitgewerkt in Verordening (EU) nr. 2021/1060 waarin de gemeenschappelijke bepalingen voor een aantal EU-fondsen is opgenomen en Verordening (EU) nr. 2021/241 over de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Voorstel voor aanpassing van Richtlijn 2011/85/EU over vereisten voor begrotingsraamwerken van lidstaten

De Commissie stelt voor om richtlijn 2011/85/EU over voorschriften voor de begrotingskaders van lidstaten aan te passen. Deze richtlijn heeft als doel om toezicht op nationale begrotingen te waarborgen, in aanvulling op het Europese begrotingsraamwerk. De richtlijn stelt vereisten voor onder andere nationale begrotingsregels, onafhankelijke monitoring van naleving van de nationale begrotingsregels en de invoering van meerjarige begrotingsraamwerken.

De Commissie publiceerde in 2020 een mededeling over een herziening van de richtlijn, waarin de Commissie aangaf ruimte te zien voor verbetering van de nationale begrotingsraamwerken⁸. Deze verbeteringen hebben betrekking op onder andere de nationale begrotingsregels, betrouwbare ramingen, het bevorderen van transparantie en een brede toepassing van middellangetermijnbegrotingsbeleid. De aanpassing van de richtlijn heeft als doel om nationaal eigenaarschap en middellangetermijnbegrotingsbeleid te versterken, in lijn met bovengenoemde verordeningen.

De aanpassingen in de richtlijn richten zich op de vertaling van bovengenoemde verordeningen naar nationale begrotingsraamwerken. Daarnaast beoogt de Commissie met de aanpassing een aantal onvolkomenheden in de huidige afspraken op te lossen. Het betreft met name verduidelijking van afspraken die in de oorspronkelijke verordening door lidstaten soms verschillend werden uitgelegd en uitgevoerd. Ook waren naar de mening van de Commissie sommige interpretaties niet geheel in lijn met het oorspronkelijke doel van de richtlijn. Meer concreet betreffen de aanpassingen met name het versterken en verduidelijken van de rol van nationale onafhankelijke begrotingscomités in het nationale begrotingsproces, zowel in de voorbereiding als in de controle. Daarnaast beoogt dit voorstel de kwaliteit en transparantie van nationale begrotingen te vergroten waarbij ook de risico's van klimaatverandering voor nationale begrotingen beter in kaart worden gebracht en waardoor ook de verantwoording verbeterd kan worden. Om de richtlijn goed te laten aansluiten bij de voorgestelde focus op de middellange termijn van het SGP in de nieuwe voorstellen, bevat het voorstel ook een aantal aanpassingen op dit gebied, ook om de aansluiting tussen jaarbegrotingen en de middellangetermijndoelstellingen te verbeteren. Verder bevat het voorstel enige versimpelingen, daar waar de Commissie eerder had geconstateerd dat de regels geen bijdrage leverden aan het versterken van nationale begrotingsraamwerken.

⁸ Kamerstuk 21501-20 nr. 1510

b) Impact assessment Commissie

De voorstellen zijn uitgezonderd van een impact assessment op grond van, ten eerste, een gebrek aan opties omdat het Europees raamwerk een kader biedt voor de herziening, ten tweede, een focus op gerichte aanpassingen, ten derde, geen toegenomen rapportagevereisten voor lidstaten en, ten vierde, een onderbouwing in recente documenten en mededelingen van de Commissie gepubliceerd tussen 2020 en 2022.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De kabinetsvisie op de toekomst van het SGP van 4 maart 2022⁹ en de kabinetsreactie op de mededeling van de Commissie voor de toekomst van het SGP van 28 november 2022¹⁰ vormen het beoordelingskader voor de wetgevende voorstellen. Daarin beoordeelt het kabinet de herziening van het SGP op basis van haar bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën, opwaartse economische convergentie en verbeterde naleving en handhaving.

Het kabinet vindt het essentieel dat het Europees begrotingsraamwerk voldoende ambitie bevat wat betreft schuldafbouw. Hierbij dient er meer schuldafbouw te worden gerealiseerd dan er met de toepassing van de huidige regels feitelijk tot stand komt. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de benadering om lidstaten meerjarenplannen te laten opstellen met daarin het budgettaire beleid, publieke investeringen en hervormingen. Dit biedt de mogelijkheid voor elke lidstaat om het begrotingsbeleid en het structurele economische beleid in samenhang te wegen. Het zorgt voor prikkels om specifieke investeringen en hervormingen op te nemen die het duurzame groeipotentieel van een lidstaat versterken.¹¹ Daarnaast onderstreept het kabinet het belang van anticyclisch begrotingsbeleid, zodat lidstaten voldoende buffers opbouwen in economisch goede tijden en voldoende budgettaire ruimte hebben in economisch slechte tijden. Het kabinet vindt het een voorwaarde dat naleving en handhaving verbeteren in het nieuwe raamwerk. Het kabinet erkent daarbij de noodzaak om de regels consistent, transparanter en voorspelbaarder toe te passen. Het kabinet steunt het doel om het nationale eigenaarschap van de regels te verbeteren.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het voorgestelde raamwerk is in lijn met de mededeling van de Commissie van november 2022 en sluit op meerdere aspecten aan op de kabinetsinzet. Het kabinet steunt behoud van de referentiewaarden voor 3% van het bbp voor het begrotingstekort en 60% van het bbp van de overheidsschuld of voldoende snel dalend richting de 60% bbp, zoals vastgelegd in VWEU. Het kabinet steunt de middellangetermijnbenadering waarin landspecifieke plannen voor begrotingsbeleid, investeringen en hervormingen centraal staan. De voorstellen bevatten goede aanknopingspunten voor voldoende schuldafbouw en verbeterde handhaving. Daarbij zet het

⁹ Kamerstukken 2021-2022, 21501-07, nr. 1815

¹⁰ Kamerstukken 2022-2023, 21501-07, nr. 1913

¹¹ Zoals ook uiteengezet in het Nederlands-Spaanse non-paper:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/04/joint-paper-eurogroup-es-nl>

kabinet in op waarborgen dat schuldafbouw in de toekomst ambitieus genoeg blijft en dat de handhaving daadwerkelijk effectiever wordt.

Het kabinet steunt de grotere rol voor schuldhoudbaarheidsanalyses en voorgestelde waarborgen voor schuldafbouw in het voorgestelde raamwerk. Om ambitieuze schuldafbouw te waarborgen, pleit het kabinet voor een stevige verankering van een transparante, stabiele en reproduceerbare schuldhoudbaarheidsanalyse en voor een aanvullende ex-ante waarborg voor het ambitieniveau van schuldafbouw, bij wijze van achtervang.

Het kabinet verwelkomt dat investeringen en hervormingen die leiden tot een verlengd pad onder andere moeten bijdragen aan economische convergentie, schuldhoudbaarheid en kwaliteit van de overheidsfinanciën. Het kabinet verwelkomt dat de plannen binnen een transparant raamwerk worden beoordeeld op basis van heldere criteria en zet in op behoud hiervan.

Het kabinet is positief over de introductie van een controlerekening die afwijkingen van het uitgavenpad bijhoudt en van waarborgen voor snellere opening van buitensporigtekortprocedures. Het kabinet zet in op behoud van deze waarborgen. Daarnaast zet het kabinet in op een grotere rol voor de EFB en verduidelijking van de toegestane afwijkingen van het uitgavenpad.

Hieronder wordt de beoordeling van de voorstellen verder uitgewerkt op basis van de drie pijlers van de kabinetsinzet: houdbare overheidsfinanciën, opwaartse economische convergentie, naleving en handhaving¹².

Houdbare overheidsfinanciën

Volgens het kabinet is het belangrijk dat het vernieuwde raamwerk leidt tot voldoende ambitieuze schuldafbouw voor lidstaten met hoge en middelhoge schuldhoudbaarheidsrisico's, en dat landen buffers opbouwen om economische en financiële schokken op te kunnen vangen.

Het kabinet is positief over gebruik van een netto-uitgavenpad als enige sturingsvariabele, omdat het ruimte biedt voor de automatische stabilisatoren in de begroting aan te passen om economische schommelingen op te vangen en deze variabele door overheidsbeleid beïnvloed kan worden en daarmee nationaal eigenaarschap kan versterken. Lidstaten hoeven bij tegenvallende economische omstandigheden gedurende hun plan geen aanvullende budgettaire maatregelen te nemen. Bij meevallende economische omstandigheden zal de schuld juist sneller dan voorzien moeten afnemen, omdat meevallende inkomsten en lagere werkloosheidsuitgaven dan geen extra uitgavenruimte creëren. Hierdoor heeft het uitgavenpad een anticyclische werking. Het kabinet steunt het anticyclische karakter van het uitgavenpad en het voornemen om het structureel saldo en de middellangetermijndoelstelling daarvoor als sturingsvariabelen te laten vervallen. Hierbij acht het kabinet het van belang dat ook in economisch goede tijden er voldoende sprake is van bufferopbouw middels anticyclisch beleid.

¹² Zoals ook vermeld in Kamerbrief november 2022, Kamerstukken 2022-2023, 21501-07, nr. 1913

In de wetgevende voorstellen wordt het ambitieniveau voor schuldafbouw gebaseerd op een schuldhoudbaarheidsanalyse. Het kabinet staat hier positief tegenover, omdat hierdoor een grotere aandacht uitgaat naar de doelstelling van het SGP ten aanzien van het waarborgen van houdbare overheidsfinanciën. Tegelijkertijd erkent het kabinet dat de effectiviteit van een schuldhoudbaarheidsanalyse afhangt van de onderliggende aannames. Daarom is het volgens het kabinet essentieel dat stabiliteit, voorspelbaarheid en reproduceerbaarheid van de schuldhoudbaarheidsanalyse volledig gewaarborgd is en er sprake is van prudente onderliggende aannames.

Schuldhoudbaarheidsanalyses vergroten de focus op schuldhoudbaarheid en schetsen een completer beeld van de risico's ten aanzien van publieke schulden van lidstaten dan alleen de hoogte van de bruto schuld als percentage van het bbp. Zoals ook toegelicht in de appreciatie van de Commissiemededeling uit november, kan de grotere rol voor de schuldhoudbaarheidsanalyse bijdragen aan de zichtbaarheid en het belang van deze analyses en hun signaalwaarde richting de financiële markten versterken. Dit is het geval ook omdat de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie breder in het Europese raamwerk een belangrijke functie vervult, bijvoorbeeld bij de beoordeling van aanvragen voor financiële steun bij het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). De wetenschap dat het niet naleven van de begrotingsregels voor lidstaten met een onhoudbare schuld gevolgen kan hebben voor de toegang tot het ESM en de kans dat een deelname van de private sector wordt verlangd bij herstructurering van een onhoudbare schuld, maakt dat financiële markten risico's beter inprijzen.

Het kabinet vindt het passend dat lidstaten met een hoog risico aan een ambitieuzer uitgavenpad moeten voldoen. Op basis van eerste vertrouwelijke simulaties van het Commissiepad op basis van de Commissiemededeling van november jl. is er volgens het kabinet sprake van voldoende ambitieuze voorspelde schuldafbouw en een significante meerjarige vereiste begrotingsaanpassing voor lidstaten met hoge schulden. Deze eerste simulaties laten zien dat een uitgavenpad van vier jaar voor veel landen tot een zeer ambitieuze jaarlijkse begrotingsaanpassing leidt. Dat maakt dat de prikkel om dit uitgavenpad met een set investeringen en hervormingen te verlengen groot zal zijn. De ambitie van het raamwerk hangt af van de methodologie en de criteria die hiervoor worden vastgesteld (opgenomen in annexen 1 en 5 van de voorgestelde nieuwe verordening voor de preventieve arm). Het kabinet vindt het belangrijk dat de ambitie in de toets voor geloofwaardige schuldafbouw en voldoende begrotingsinspanning behouden blijft. Het kabinet zal inzetten op goede verankering van de methodologie en criteria die ten grondslag liggen aan deze toets in de wetgeving, om de stabiliteit van het raamwerk te waarborgen.

Het kabinet waardeert dat de Commissie, naast de vereiste dat schuld geloofwaardig daalt en het begrotingstekort onder de 3% blijft, waarborgen heeft toegevoegd aan de vereisten voor het Commissie- en uitgavenpad. Het is positief dat de publieke schuld aan het einde van het uitgavenpad niet gestegen mag zijn. Hierbij merkt het kabinet op dat de Commissie niet zal monitoren op de daadwerkelijke schuldontwikkeling, maar dat een voorspelde daling van de schuld als onderdeel van de schuldhoudbaarheidsanalyse als vereiste wordt opgenomen in het opstellen

van het uitgavenpad. Als aanvullende waarborg voor het Commissiepad dient uitgavengroei, gemiddeld genomen, onder de middellange termijn economische groei te liggen gedurende het plan. Deze waarborg geldt niet voor het uitgavenpad in het plan van lidstaten. Het kabinet zal om verduidelijking vragen van dit verschil. Het kabinet vindt het van belang dat lidstaten de benodigde begrotingsopgave niet mogen uitstellen en al vanaf de start van het plan beginnen met het verbeteren van hun tekorten. In dat kader is het positief dat de wetgevende voorstellen benoemen dat de begrotingsopgave gedurende het plan ten minste proportioneel moet zijn met de totale tijdsduur van het uitgavenpad. Het kabinet interpreteert dit zo dat, bij een uitgavenpad van zeven jaar, lidstaten gedurende de eerste vier jaar 4/7^e van de totale begrotingsopgave moeten volbrengen. Het kabinet zal inzetten op verduidelijking van deze vereiste. Verder beoordeelt de Commissie als additionele waarborg of de begrotingsopgave, daar waar het verwachte tekort de 3% referentiewaarde overschrijdt, en de overschrijding niet klein en tijdelijk is, consistent is met een jaarlijkse verbetering van 0,5% bbp. Het kabinet staat hier positief tegenover. Hierbij signaleert het kabinet dat het ambitieniveau van schuldafbouw voornamelijk wordt gedreven door de criteria¹³ in de schuldhoudbaarheidsanalyse en dat het nog onduidelijk is wat de aanvullende waarborgen betekenen voor de begrotingsopgave van lidstaten ten opzichte van de eerste simulaties op basis van de Commissiemededeling uit november. Het kabinet zal de Commissie hierop bevragen.

Verder merkt het kabinet op dat de door de Commissie voorgestelde waarborgen geen effect hebben op het ambitieniveau voor schuldafbouw. Het kabinet vindt het belangrijk dat het nieuwe raamwerk zorgt voor voldoende schuldafbouw. Om voldoende schuldafbouw te waarborgen zet het kabinet, naast het op een goede manier verankeren van de methodologie en criteria in wetgeving, in op een additioneel numeriek criterium voor het ambitieniveau van voorspelde schuldafbouw in de schuldhoudbaarheidsanalyse die ten grondslag ligt aan de totstandkoming van het Commissiepad. Het kabinet bepleit geen toetsing ex-post op een jaarlijks minimumvereiste aan schuldafbouw voor alle lidstaten en in alle omstandigheden, zoals nu met het 1/20^e-criterium het geval is. Dit verhoudt zich minder goed met de anticyclische opzet van het nieuwe SGP, waar het kabinet zeer aan hecht. Het kabinet vindt het positief dat een evaluatieclausule is opgenomen zodat periodiek de effectiviteit van de regels wordt getoetst.

Het kabinet merkt op dat de uitgavenpaden geschoond worden van cyclische werkloosheidsuitgaven en rente-uitgaven en dat tegenvallers in de inkomsten geen effect hebben op het uitgavenpad. Dit kan er bij tegenvallende economische omstandigheden toe leiden dat de overheidsfinanciën verslechteren zonder dat dit gevolgen heeft voor de naleving van de regels en dat de schuld minder snel zal dalen dan voorspeld. Daar staat tegenover dat bij meevallende

¹³ Daarbij moet het uitgavenpad ervoor zorgen dat schuld daalt in de tien-jaars voorspelling in het basisscenario, maar ook in tegenvallende scenario's waarin onder andere de rente hoger en de bbp-groei lager uitvallen. Daarnaast moet er door het uitgavenpad een voldoende hoge waarschijnlijkheid zijn dat de schuld niet stijgt in de vijf jaar na implementatie en de schuld moet binnen een bepaalde bandbreedte blijven onder een brede set aan mogelijke landspecifieke schokken. Daarnaast moet uitgavenpad ervoor zorgen dat het feitelijke tekort onder de 3% komt en blijft op de middellange termijn, dat wil zeggen 10 jaar na afloop van het uitgavenpad.

economische omstandigheden lidstaten gebonden blijven aan het uitgavenpad waardoor de schuld sneller zal dalen dan verwacht. Het kabinet zal er in de onderhandelingen op letten dat deze symmetrie behouden blijft, omdat in het verleden juist in goede economische omstandigheden door een aantal lidstaten onvoldoende buffers zijn opgebouwd. Voor de stabiliteit van de begrotingsopgave vindt het kabinet het acceptabel dat lidstaten bij tegenvallende economische omstandigheden of hoger dan verwachte rentekosten niet tussentijds budgettaire bijhoeven te sturen. Rente-uitgaven en ontwikkelingen worden bij het vaststellen van het uitgavenpad namelijk al meegewogen. Daarbij merkt het kabinet op dat ook bij de voorbereiding van een volgend plan rekening wordt gehouden met de verwachte rentes en economische ontwikkelingen. Bij aanvang van een nieuw plan zullen hogere rentestanden en tegenvallende economische ontwikkelingen dus alsnog tot een grotere budgettaire opgave voor de lidstaat leiden.

Ten slotte heeft het kabinet als aandachtspunt dat de grotere rol van schuldhoudbaarheidsanalyses de complexiteit van het raamwerk kunnen vergroten. In dat kader is het kabinet positief over het feit dat de Commissie volledige transparantie biedt over de toegepaste methodologie en de achterliggende data.

Opwaartse economische convergentie

Het kabinet steunt dat hervormingen en investeringen een integraal onderdeel worden van de landspecifieke begrotingsplannen. Hierdoor ligt er, naast budgettaire maatregelen, een grotere focus op het verbeteren van schuldhoudbaarheid middels verhoogde economische groei. Het raamwerk bevat een prikkel voor het opnemen van een specifieke set hervormingen en investeringen, omdat lidstaten op basis hiervan meer tijd kunnen krijgen voor de benodigde budgettaire aanpassingen. Dit draagt daarmee ook bij aan het adresseren van gemeenschappelijke Europese uitdagingen zoals de groene en digitale transitie. De flexibiliteit die het voorstel biedt voor lidstaten is naar mening van het kabinet voldoende om dergelijke ambities in de nationale meerjarenplannen in te passen.

De omvang van de prikkels en ambities hangt af van de invulling van de plannen en is op dit moment niet te kwantificeren. Als lidstaten niet voldoen aan de toegezegde hervormingen en investeringen, heeft dit consequenties voor de tijd die lidstaten kunnen nemen voor hun budgettaire aanpassingen. Het kabinet vindt het positief dat ten behoeve van de toetsing investeringen en hervormingen voldoende gedetailleerd, verifieerbaar en tijdgebonden moeten zijn. Het is in de ogen van het kabinet echter nog onvoldoende duidelijk hoe nauwgezet de toetsing op de voortgang zal zijn. Het kabinet zal zich inzetten voor verduidelijking hiervan, waaronder de toetsing op voortgang ten aanzien van de gemeenschappelijke Europese uitdagingen zoals de groene en digitale transitie. Het kabinet wijst erop dat, naast de ruimte die binnen de nieuwe begrotingsregels wordt geboden, het aan de lidstaten zelf is om binnen hun begroting de juiste prioriteiten te stellen om voldoende publieke investeringen te doen.

Het kabinet waardeert de vereiste dat het algemene niveau van nationaal gefinancierde publieke investeringen gedurende het plan hoger dient te liggen dan het middellangetermijnniveau

vooraangaand aan het plan. Dit borgt dat de begrotingsaanpassing niet ten koste gaat van groeibevorderende investeringen. In de brief over de kabinetsvisie op de toekomst van het SGP uit maart 2022 heeft het kabinet een uitgebreide verhandeling gegeven over de mogelijkheden om de kwaliteit van de overheidsfinanciën te verbeteren.

Het kabinet waardeert dat de hervormingen en investeringen beoordeeld worden binnen een transparant EU-raamwerk. Het kabinet merkt daarbij op dat het hanteren van benchmarks binnen het Europees Semester inzichtelijk kan maken hoe een lidstaat het doet op een beleidsterrein ten opzichte van andere lidstaten. Dit kan bijdragen aan het identificeren en concretiseren van gepaste maatregelen voor een plan en het beoordelen van het ambitieniveau. Het kabinet zal daarom voorstellen om het gebruik van benchmarks toe te passen in de beoordeling van de set van investeringen en hervormingen. Het kabinet is geen voorstander van het generiek uitzonderen van investeringsuitgaven; dit komt de transparantie en handhaafbaarheid van de regels niet ten goede.

Het kabinet vindt dat het verbeteren van economische convergentie, het waarborgen van schuldhoudbaarheid en de kwaliteit van overheidsfinanciën prioriteit dient te zijn voor de set van investeringen en hervormingen en zal er op inzetten dat deze als vereisten behouden blijven. Verder is het kabinet geen voorstander van investeringen en hervormingen die gedaan zijn in het kader van de Herstel- en Veerkracht Faciliteit (HVF) ten grondslag te laten liggen van een verlengd uitgavenpad. Lidstaten kunnen door het uitvoeren van deze maatregelen al aanspraak maken op middelen uit het HVF. Het kabinet merkt daarbij op dat de HVF in 2026 afloopt, waardoor de overlap met de eerste plannen van de lidstaten beperkt is.

Het kabinet hecht daarnaast aan het tijdig identificeren en corrigeren van macro-economische onevenwichtigheden in de EU-lidstaten. De link tussen de MEOP en onevenwichtigheden en landspecifieke aanbevelingen in de voorstellen is echter soms beperkt en de mate waarin landspecifieke aanbevelingen bijdragen aan het verminderen van bepaalde onevenwichtigheden is soms onduidelijk. Het kabinet is daarom van mening dat de positie van de MEOP versterkt kan worden door bijvoorbeeld als apart criterium voor een verlenging van de aanpassingsperiode het adresseren van vastgestelde macro-economische onevenwichtigheden op te nemen.

Naleving en handhaving

Het kabinet onderstreept dat de landspecifieke en risicogebaseerde benadering van het nieuwe raamwerk hand in hand moet gaan met verbeterde naleving en handhaving van de regels. Het voorstel van de Commissie vormt hiervoor een goed uitgangspunt. Het uitgavenpad als enige operationele indicator kan bijdragen aan vereenvoudiging van het raamwerk en effectievere handhaving. Echter is het nog onduidelijk in welke mate het uitgavenpad daadwerkelijk mag afwijken van het Commissiepad en hoe de Commissie dit toetst. Het kabinet zet in op verduidelijking van de toegestane afwijking en de criteria, om de mogelijkheid voor afwijking van het Commissiepad te beperken.

Het kabinet acht het positief dat de buitensporigtekortprocedure op basis van overschrijding van de 3%-tekortnorm ongewijzigd blijft. Ook verwelkomt het kabinet dat de buitensporigtekortprocedure op basis van de 60%-schuldnorm wordt getoetst op afwijking van het uitgavenpad. Het kabinet acht dit beter haalbaar dan de huidige toets op het 1/20^e-criterium en is van mening dat dit bijdraagt aan anticyclisch begrotingsbeleid. In het huidige systeem wordt door de focus op jaarlijkse toetsing met verschillende flexibiliteitsclausules te weinig aandacht besteed aan cumulatieve afwijkingen die over de jaren kunnen opbouwen. De voorgestelde controlerekening om cumulatieve afwijkingen bij te houden is volgens het kabinet daarom een interessant element van het nieuwe systeem en draagt bij aan verbetering van de handhaving. Het kabinet zet in op verdere verduidelijking waarbij de afwijkingen op de controlerekening volledig moeten worden gecorrigeerd. Daarnaast pleit het kabinet voor verdere opheldering van de toegestane afwijkingen van het uitgavenpad, voordat een buitensporigtekortprocedure wordt geopend. Het kabinet is van mening dat lidstaten met hun eigen uitgavenpad slechts beperkt mogen afwijken van het Commissiepad en dat het transparant en inzichtelijk is op basis waarvan ze dit mogen. Daarom is het positief dat lidstaten bij afwijking met gegronde en verifieerbare economische argumenten dienen te komen.

Het kabinet ziet in het voorstel waarborgen die kunnen leiden tot snellere opening van buitensporigtekortprocedures. Zo vindt het kabinet het positief dat de cumulatieve afwijkingen in de controlerekening als relevante factor worden meegewogen in de opening van een buitensporigtekortprocedure. Ook vindt het kabinet het positief dat de schulduitdaging van lidstaten met hoge publieke schulden de leidende relevante factor wordt die in de regel leidt tot de opening van buitensporigtekortprocedures. Dit is een voorbeeld van de verduidelijking van het gebruik van relevante factoren waar het kabinet voor pleit. Het kabinet vindt het acceptabel dat het correctieve uitgavenpad in een buitensporigtekortprocedure in principe gelijk is aan het uitgavenpad in het goedgekeurde plan van de betreffende lidstaat. Het kabinet zal om opheldering vragen onder welke objectieve omstandigheden de Commissie een aangepast uitgavenpad in een buitensporigtekortprocedure kan voorstellen.

Het kabinet staat open voor het voorstel om de hoogte van boetes bij onvoldoende naleving van aanbevelingen in een buitensporigtekortprocedure te verlagen, omdat dit kan leiden tot snellere toepassing van sancties. Het is daarbij wel belangrijk dat deze snellere toepassing ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Het kabinet zal om verduidelijking vragen over de toepassing en omvang van de sancties. Ook zal het kabinet informeren of de Commissievoorstellen nog aanpassingen vereisen in Verordening 1173/2011 over effectieve handhaving in de eurozone. Daarnaast vindt het kabinet het positief dat de macro-economische conditionaliteit behouden blijft. Daarbij merkt het kabinet op dat deze maatregelen alleen effectief zijn als de Commissie en de Raad voldoende snel buitensporigtekortprocedures openen en voldoende effectief toetsen of een lidstaat de aanbevelingen voor de correctie van het buitensporig tekort ook opvolgt. Daarom zijn de hierboven beschreven aanknopingspunten voor het beter gebruik maken van de buitensporigtekortprocedure in de ogen van het kabinet essentieel.

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 eventuele afwijkingen van het uitgavenpad. Dit kan bijdragen aan het eigenaarschap van de begrotingsregels.

Het kabinet staat positief tegenover de voorgestelde grotere rol van onafhankelijke nationale begrotingscomités, omdat het kan bijdragen aan het nationaal eigenaarschap van lidstaten. Tegelijkertijd verschilt de kwaliteit van de onafhankelijke begrotingscomités per lidstaat sterk. Het is essentieel dat deze voldoende capaciteit hebben en voldoende onafhankelijk zijn om een dergelijke rol goed te kunnen vervullen. Het kabinet benadrukt hierbij het belang van consistente ramingen, met name op het gebied van vergrijzingsgevoelige uitgaven. De Commissie en lidstaten moeten daarom ook inzetten op versterking van deze onafhankelijke begrotingscomités.

Daarnaast zet het kabinet in op een sterkere rol voor de EFB. Volgens het kabinet kan de EFB een grotere adviserende rol krijgen in de beoordeling van de naleving van de regels, die de besluitvorming kan versterken. Hierbij merkt het kabinet op dat de EFB niet de rol van de Commissie en de Raad, zoals vastgesteld in het Verdrag, kan overnemen.

Het kabinet is van mening dat het volledige potentieel van de MEOP benut moet worden, inclusief het openen van de buitensporige-onevenwichtighedenprocedure (EIP). Dit is tot op heden nog nooit gedaan door de Commissie, ondanks de vaststelling (door de Commissie) van buitensporige onevenwichtigheden. Dergelijke niet-activatie van de EIP verzwakt de geloofwaardigheid en effectiviteit van de MEOP. Het kabinet is van mening dat meer criteria voor en transparantie over het niet openen van de EIP in geval van buitensporige onevenwichtigheden zou kunnen bijdragen aan het versterken van de MEOP, bijvoorbeeld via een publieke “*comply or explain*”-regel indien de Commissie besluit de EIP niet te openen in geval van buitensporige onevenwichtigheden. Dit verkleint de discretionaire ruimte van de Commissie in de huidige MEOP-verordening en vergroot de voorspelbaarheid van de procedure.

De voorstellen bevatten geen bevoegdheid voor het Europees Parlement om lidstaten in een buitensporigtekortprocedure ter verantwoording te roepen om hun corrigerende maatregelen toe te lichten. Conform de motie van het Tweede Kamerlid Alkaya¹⁴ zet het kabinet zich er voor in dat dit zo blijft.

Nationale begrotingsraamwerken

Het kabinet kan de doelstellingen voor de aanpassingen van de richtlijn steunen. Wel is het belangrijk om ervoor te waken dat de administratieve lasten beperkt blijven. Het kabinet erkent dat het positief is dat nationale begrotingsraamwerken grotendeels aansluiten bij de voorgestelde middellangetermijnbenadering in de herziening van het Europees begrotingsraamwerk. Het kabinet ondersteunt ook het vergroten van de transparantie van het begrotingsproces en het vastleggen van de rol en positie van onafhankelijke nationale begrotingscomités voor alle EU-lidstaten in lijn met de afspraken uit het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en

¹⁴ Kamerstuknummer 21501-1926

monetaire unie (Fiscal Compact). De Commissie stelt ook voor de risico's van klimaatverandering in kaart te brengen. Dit vraagt nog om een zorgvuldige weging van de haalbaarheid en toegevoegde waarde. Het kabinet gaat hierover het gesprek aan met de Commissie. Ook het voorstel om gegevens niet alleen te verzamelen op kasbasis, maar ook op basis van baten-lasten, zal zorgen voor verhoging van de administratieve lasten. Het standpunt van het kabinet is dat de toegevoegde waarde hiervan niet opweegt tegen de administratieve lasten.

Het kabinet merkt op dat er zorgen bestaan dat de voorgestelde nieuwe systematiek in de uitvoering tot hogere administratieve lasten voor lokale overheden gaat leiden. Deze zorgen komen voort uit het feit dat het sturen op een uitgavenpad niet aansluit bij het baten- en lastenstelsel waarmee lokale overheden vanuit de nationale begrotingssystematiek werken. Het kabinet zal in gesprek gaan met de Commissie over hoe de concrete uitwerking van het uitgavenpad in de nationale begrotingen zodanig kan worden vormgegeven dat het voor lokale overheden uitvoerbaar is binnen hun bestaande nationale systematiek. Het kabinet zal er voor waken dat de uitvoering voor nationale en lokale overheden zo effectief en doelmatig mogelijk kan worden gerealiseerd.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is consensus onder lidstaten dat het SGP effectiever moet worden, maar de meningen verschillen over de manier waarop. Sommige lidstaten hebben twijfels over de door de Commissie voorgestelde landspecifieke risico-gebaseerde benadering. Andere lidstaten, waaronder Nederland, zien in de door de Commissie voorgestelde benadering wel een basis voor de toekomst van het SGP, maar verschillen onderling van mening over de wijze waarop de juiste balans gevonden moet worden tussen verschillende doelstellingen. Het gaat dan onder meer over nationaal eigenaarschap en gelijke behandeling, ruimte voor investeringen, het tempo waarmee schulden moeten worden afgebouwd en de voorspelbaarheid van regels versus flexibiliteit om met onvoorziene omstandigheden om te kunnen gaan. Een aantal lidstaten twijfelt aan het gebruik van de schuldhoudbaarheidsanalyse binnen het SGP. Op hoofdlijnen wijst een deel van de lidstaten, waaronder Nederland, met name op het belang van voldoende schuldafbouw, effectieve handhaving en investeringen en hervormingen die bijdragen aan schuldhoudbaarheid en economische convergentie. Een ander deel van de lidstaten vraagt primair aandacht voor nationaal eigenaarschap, flexibiliteit en meer ruimte voor investeringen. Sommige lidstaten pleiten in het bijzonder voor meer ruimte voor defensie-uitgaven.

De positie van het Europees Parlement aangaande de herziening is nog niet bekend. Ook is de (schaduw-)rapporteur nog niet aangewezen. Op dit moment zijn de verschillende fracties bezig met positiebepaling. Vervolgens vindt op een nader te bepalen moment een plenaire stemming plaats waarin de positie van het Europees Parlement wordt aangenomen. Het is op dit moment lastig in te schatten wanneer de positiebepaling wordt afgerond.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel ter vervanging van Verordening (EG) nr. 1466/97 is gebaseerd op artikel 121, lid 6, VWEU. Op grond van dit artikel kunnen bij verordeningen nadere bepalingen worden vastgesteld voor de multilaterale toezichtprocedure inzake het economisch beleid van lidstaten. De voorstellen tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 en Richtlijn 2011/85/EU zijn gebaseerd op artikel 126, lid 14, VWEU. Op grond van die bepaling neemt de Raad passende bepalingen aan die in de plaats komen van de bepalingen uit de in het aan het VWEU gehechte protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten. Deze bepalingen hebben betrekking op het gemeenschappelijk economisch beleid. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslagen. In artikel 5 VWEU is vastgelegd dat de lidstaten hun economisch beleid binnen de Unie coördineren, waarbij bijzondere bepalingen gelden voor de lidstaten die de euro als munt hebben.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van de voorstellen positief. De voorstellen voor herziening van het Europees begrotingsraamwerk hebben als doel om schuldhoudbaarheid te waarborgen en daarmee duurzame en inclusieve economische groei in alle lidstaten te bevorderen. Vanwege de gedeelde munt en de sterke verwevenheid van de economieën van de lidstaten, kunnen de doelstellingen van het overwogen optreden onvoldoende op het niveau van de lidstaten en beter op EU-niveau worden verwezenlijkt. Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de Unie te waarborgen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving enkel op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van de voorstellen positief. De voorstellen voor herziening van het Europees begrotingsraamwerk hebben als doel om schuldhoudbaarheid te waarborgen en daarmee duurzame en inclusieve economische groei in alle lidstaten te bevorderen. De lidstaten beschouwen hun economisch en begrotingsbeleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang, zo volgt uit artikel 121(1) van het VWEU. De voorstellen zijn geschikt om het doel van houdbare overheidsfinanciën in de EU te bereiken, omdat de regels uniform van toepassing zijn op alle lidstaten en er toezicht en handhaving plaatsvindt door de Commissie. De voorstellen gaan ook niet verder dan noodzakelijk om de budgettaire beleidscoördinatie in de EU te versterken en laten voldoende ruimte voor de lidstaten voor het voeren van een eigen begrotingsbeleid en economisch beleid.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie stelt voor dat boeteopbrengsten ten goede komen aan de EU-begroting. De Commissie stelt dat dit een aanpassing vereist van artikel 21(2) van het Financieel Reglement.

Er zijn op basis van deze voorstellen geen aanvullende uitgaven voor de EU-begroting voorzien. Het kabinet is van mening dat de eventueel benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De voorstellen hebben in principe geen financiële gevolgen voor de (Rijks)overheid. Zolang Nederland handelt conform de regels van het SGP, zijn er geen gevolgen voor de nationale begroting. Wanneer Nederland niet handelt conform de vereisten van het SGP, kan dit in het uiterste geval leiden tot onder meer financiële sancties.

Aangezien het uitgavenpad op nationaal niveau wordt vastgesteld, stelt de Commissie dat er geen directe financiële consequenties zijn voor medeoverheden. Echter zullen medeoverheden zich wel moeten verhouden tot het behalen van het uitgavenpad zoals dit door de Commissie wordt voorgesteld. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De voorstellen hebben naar verwachting geen gevolgen voor de administratieve lasten bij burgers en/of bedrijven.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Goed functionerende begrotingsregels zijn een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van stabiliteit en groei. Dit kan de concurrentiekracht van de Unie ten goede komen.

Daarnaast kunnen goed functionerende begrotingsregels bijdragen aan versterking van de internationale rol van de euro. Er zijn geen verdere geopolitieke implicaties voorzien.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De voorgestelde aanpassingen hebben gevolgen voor de Wet houdbare overheidsfinanciën, zo zal de passage over de middellangetermijndoelstelling (MTO) bijvoorbeeld niet meer relevant zijn. Te zijner tijd zal er moeten worden gezien hoe eventuele aanpassingen aan het SGP geïmplementeerd moeten worden, om dit zo effectief en doelmatig mogelijk te realiseren. Over de uitvoerbaarheid vindt nader overleg plaats met stakeholders zoals het Centraal Planbureau, de Raad van State en medeoverheden.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De voorstellen tot wijziging van Verordening 1467/97 en Richtlijn 2011/85/EU bevatten geen gedelegeerde en/of uitvoeringsbevoegdheden. Het voorstel ter vervanging van Verordening 1466/97 bevat geen uitvoeringsbevoegdheden, maar wel een aantal gedelegeerde bevoegdheden.

Artikelen 32 bevat de delegatiegrondslag op grond waarvan de Commissie Annexen II tot en met VII van de voorgestelde verordening kan wijzigen. Artikel 33 zet de voorwaarden voor delegatie uiteen. Het betreft gedelegeerde handelingen voor wijzigingen in i) de informatievereisten voor de nationale middellange termijn begrotingsplannen (Annex II), ii) de informatievereisten voor de jaarlijkse nationale voortgangsrapportages (Annex III), iii) het functioneren van de controlerekening (Annex IV), iv) de methodologie om de geloofwaardigheid van de verwachte schuldratio te beoordelen (Annex V), v) de lijst van gedeelde prioriteiten van de Unie (Annex VI) en vi) het beoordelingsraamwerk voor een verlenging van het uitgavenpad (Annex VII). De bevoegdheid voor het vaststellen van de voornoemde gedelegeerde handelingen geldt voor onbepaalde tijd. Het kabinet zal de Commissie om verduidelijking vragen over de inhoud en implicaties van de gedelegeerde bevoegdheden, met name in annexen II, IV en V, op basis waarvan de voorlopige kabinetspositie zoals hieronder weergegeven waar nodig kan worden aangepast. Ook zal het kabinet pleiten voor toekenning van de bevoegdheden voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden. Hieronder volgt een appreciatie van de gedelegeerde handelingen per Annex.

Annex II

Annex II heeft betrekking op informatievereisten voor de nationale begrotingsplannen. Het kabinet twijfelt nog over het toekennen van de bevoegdheid om deze annex middels een gedelegeerde handeling aan te passen. Omdat nog onduidelijk is wat de inhoud en implicaties van de gedelegeerde bevoegdheid zijn, kan het kabinet niet beoordelen of er sprake is van een essentieel onderdeel van de basishandeling. Het kabinet zal hier opheldering over vragen. Het kabinet kan zich nog niet uitspreken over de wenselijkheid van de toekenning van deze bevoegdheid. De bevoegdheid komt weliswaar de flexibiliteit en snelheid van de aanpassingen ten goede, maar onduidelijk is nog wat eventuele wijzigingen aan de kant van de Commissie voor gevolgen hebben voor de lidstaten. Het kabinet zal hier vragen over stellen. Gelet op het voorgaande kan het kabinet nog niet beoordelen of de keuze voor delegatie voor de hand ligt.

Annex III

Annex III heeft betrekking op de jaarlijkse voortgangsrapportage die lidstaten moeten indienen, die de Commissie vervolgens gebruikt om de implementatie van de nationale begrotingsplannen te monitoren. Het kabinet twijfelt nog over het toekennen van de bevoegdheid om deze annex middels een gedelegeerde handeling aan te passen. Omdat nog onduidelijk is wat de inhoud en implicaties van de gedelegeerde bevoegdheid zijn, kan het kabinet niet beoordelen of er sprake is van een essentieel onderdeel van de basishandeling. Het kabinet zal hier opheldering over vragen. Het kabinet kan zich nog niet uitspreken over de wenselijkheid van de toekenning van deze bevoegdheid. De bevoegdheid komt weliswaar de flexibiliteit en snelheid van de aanpassingen ten goede, maar onduidelijk is nog wat eventuele wijzigingen aan de kant van de Commissie voor gevolgen hebben voor de lidstaten. Het kabinet zal hier vragen over stellen. Gelet op het voorgaande kan het kabinet nog niet beoordelen of de keuze voor delegatie voor de hand ligt.

Annex IV

Annex IV betreft het functioneren van de controlerekening zoals gedefinieerd in artikel 21 van de voorgestelde verordening. Het kabinet twijfelt nog over het toekennen van de bevoegdheid om deze annex middels een gedelegeerde handeling aan te passen. Aanpassingen in de manier waarop de controlerekening functioneert hebben namelijk gevolgen voor de manier waarop afwijkingen van het uitgavenpad worden bijgehouden en kunnen de effectiviteit van handhaving in het nieuwe raamwerk beïnvloeden. Omdat nog onduidelijk is wat de inhoud en implicaties van de gedelegeerde bevoegdheid zijn, kan het kabinet niet beoordelen of er sprake is van een essentieel onderdeel van de basishandeling. Het kabinet zal hier opheldering over vragen. Het kabinet kan zich nog niet uitspreken over de wenselijkheid van de toekenning van deze bevoegdheid. De bevoegdheid komt weliswaar de flexibiliteit en snelheid van de aanpassingen ten goede, maar onduidelijk is nog wat eventuele wijzigingen aan de kant van de Commissie voor gevolgen hebben voor de lidstaten. Het kabinet zal hier vragen over stellen. Gelet op het voorgaande kan het kabinet nog niet beoordelen of de keuze voor delegatie voor de hand ligt. Het kabinet zal om opheldering vragen en zo nodig zich ervoor inzetten dat de bevoegdheid om Annex IV aan te passen blijft voorbehouden aan de Uniewetgever.

Annex V

Annex V definieert de methode die de Commissie conform artikel 8 van de verordening moet gebruiken om te beoordelen of de verwachte schuldratio van een lidstaat een neerwaartse trend vertoont of op prudent niveau blijft. Het toekennen van de bevoegdheid om deze Annex middels een gedelegeerde handeling aan te passen is volgens het kabinet niet mogelijk omdat het een essentieel onderdeel van de basishandeling betreft. Deze methodologie bepaalt het ambitieniveau van een nationaal begrotingsplan. Wijzigingen in deze methodologie hebben daarom gevolgen voor de stabiliteit en voorspelbaarheid van het voorgestelde raamwerk. Wijzigingen in deze Annex vragen om politieke betrokkenheid van de Raad, aangezien het hierbij gaat om politieke keuzes die tot de eigen verantwoordelijkheid van de Uniewetgever behoren. Het kabinet zal zich er voor inzetten dat de bevoegdheid om de methodologie aan te passen blijft voorbehouden aan de Uniewetgever.

Annex VI

Annex VI zet de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie uiteen waarvoor lidstaten volgens artikel 12(b) moeten uitleggen hoe hun nationale begrotingsplannen daaraan bijdragen. Het toekennen van de bevoegdheid om deze annex aan te passen is volgens het kabinet mogelijk omdat het geen essentieel onderdeel van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid aan de Commissie is ook wenselijk omdat het de flexibiliteit voor aanpassingen ten goede komt en zo ook de wetgevingsprocedure ontziet. Daarnaast is de Commissie de uiteindelijke toezichthouder en is het in beginsel daarom aan de Commissie om te bepalen welke informatie zij nodig heeft voor haar beoordeling. De keuze voor delegatie ligt ook voor de hand omdat het gaat om een bevoegdheid tot wijziging van de wetgevingshandeling.

Annex VII

Annex VII bevat de criteria waaronder een lidstaat conform artikel 13 van de voorgestelde verordening in aanmerking komt voor een verlenging van het uitgavenpad. Deze criteria zijn daarmee een nadere uitwerking van het beoordelingskader zoals vastgelegd in artikel 13(2). Het toekennen van de bevoegdheid om Annex VII te wijzigen is mogelijk omdat het geen essentieel onderdeel van de basishandeling betreft. Toekennen van deze bevoegdheid acht het kabinet eveneens wenselijk, omdat het bijdraagt aan flexibiliteit voor aanpassingen en de wetgevingsprocedure zo niet wordt belast. De keuze voor delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om een bevoegdheid tot wijziging van de wetgevingshandeling.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

COM(2023) 240: De Verordening zal in werking treden op de twintigste dag volgend op de publicatie in het Officiële Publicatieblad van de Europese Unie. Omdat de exacte data van inwerkingtreding nog niet duidelijk zijn, wordt de haalbaarheid nog nader onderzocht.

COM(2023) 241: De Verordening zal in werking treden op een nader te bepalen moment volgend op de publicatie in het Officiële Publicatieblad van de Europese Unie. Omdat de exacte data van inwerkingtreding nog niet duidelijk zijn, wordt de haalbaarheid nog nader onderzocht.

COM(2023) 242: Lidstaten moeten de richtlijn uiterlijk 31 december van een nader te bepalen jaar implementeren. Omdat de exacte data van inwerkingtreding nog niet duidelijk zijn, wordt de haalbaarheid nog nader onderzocht.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De verordeningen en de richtlijn bevatten een bepaling dat de Commissie elke vijf jaar een rapport publiceert, met een evaluatie van de effectiviteit van de verordeningen en de voortgang in de economische beleidscoördinatie. Het kabinet kan dit steunen.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De Stabiliteits- en Convergenceprogramma's en het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) komen te vervallen. Deze worden vervangen door een nationaal 'fiscal-structural' plan voor de middellange termijn met een looptijd van in principe vier jaar (hierna het plan). Lidstaten stellen deze plannen op voor zowel hun begrotingsbeleid als het economisch beleid met voorgenomen publieke investeringen en hervormingen. Lidstaten dienen jaarlijks over de voortgang van hun plan te rapporteren.

De administratieve lasten zouden kunnen toenemen als gevolg van extra rapportage-eisen. Voorbeelden hiervan zijn het in kaart brengen van risico's gerelateerd aan klimaatrampen. Het is

op dit moment nog onvoldoende duidelijk wat er precies wordt verwacht. Er is meer verduidelijking en motivering nodig om goed te kunnen beoordelen wat voor consequenties dit daadwerkelijk gaat hebben.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing.