1. Aanleiding

De Raad van de Europese Unie (Raad) bereikte op 20 december 2023 een akkoord over de herziening van het Europees begrotingsraamwerk. De Tweede Kamer en Eerste Kamer zijn doorlopend geïnformeerd over de verschillende stappen van de onderhandelingen, waaronder in het BNC-fiche[1] over het Commissievoorstel, de geannoteerde agenda's en verslagen van de Ecofinraden waar de herziening is besproken, aangevuld met beantwoording uit schriftelijke overleggen. Het verslag van de Ecofinraad op 20 december jl.[2] bevat een gedetailleerde beschrijving van de laatste onderhandelingsronde en een appreciatie van het Raadsakkoord in relatie tot de kabinetsinzet. In aanvulling op deze stapsgewijze informatievoorziening, geeft deze brief een overzicht van de belangrijkste afspraken die zijn gemaakt in het Raadsakkoord.

Het kabinet benadrukt daarbij dat het Raadsakkoord nog niet het uiteindelijke akkoord is. Het Europees Parlement (EP) is medewetgever op een deel van de wetgevende voorstellen (specifiek verordening 1466/97, de zogenoemde preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact). Dit betekent dat de Raad en het EP over dit deel van de wetgeving overeenstemming moeten vinden in een triloog. De onderhandelingen met het EP zijn op dit moment gaande. Nadat de Raad en het EP overeenstemming hebben gevonden, zullen de onderhandelingsuitkomsten in stemming worden gebracht in de Raad en het EP. De verwachting is dat dit later in het voorjaar gebeurt. Het uiteindelijke akkoord kan zodoende op een aantal elementen verschillen van het Raadsakkoord en zodoende de beschrijving in deze brief.

2. 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. De herziening moet het raamwerk vereenvoudigen, ambitieuze en realistische schuldreductie waarborgen, hervormingen en investeringen stimuleren, handhaving versterken en bijdragen aan anticyclisch begrotingsbeleid. De Commissie richt zich daarbij op de middellange termijn en schuldhoudbaarheidsrisico's van lidstaten.

Het voorstel van de Commissie bestond uit drie onderdelen. Hierover heeft de Kamer op 2 juni 2023 het BNC-fiche ontvangen. 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.

In het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (VWEU) zijn zogenoemde referentiewaarden vastgelegd waar het begrotingstekort en de staatsschuld van lidstaten aan moeten voldoen. Ten eerste mag de staatsschuld van lidstaten maximaal 60% van het bruto binnenlands product (bbp) zijn of moeten lidstaten laten zien dat hun schuld snel genoeg richting de 60%-referentiewaarde

[1] Kamerstukken II 2022-2023, 22 112 nr. 3699
[2] Kamerstukken II 2023-2024, 21 501, nr. 2000

daalt. Ten tweede mag het begrotingstekort maximaal 3% van het bbp bedragen. Deze referentiewaarden voor de schuld en het tekort van lidstaten blijven in het herziene raamwerk ongewijzigd.

3. Wat is er afgesproken in het Raadsakkoord?

Box 1 geeft een samenvatting van de toepassing van de herziene regels op basis van het Raadsakkoord, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende situaties op basis van het tekort en de schuldquote van lidstaten. De verdere brief gaat vervolgens in meer detail hier op in.

Box 1: Samenvatting toepassing nieuwe regels, met onderscheid naar budgettaire uitgangspositie

Regels van toepassing op alle lidstaten
In het herziene raamwerk zoals beschreven in het Raadsakkoord stellen alle lidstaten plannen op voor vier jaar, bestaande uit een meerjarig uitgavenpad, hervormingen en investeringen. Als het plan zogenoemde prioritaire investeringen en hervormingen bevat, kan een lidstaat een uitgavenpad krijgen van maximaal zeven jaar. Het uitgavenpad moet ervoor zorgen dat de lidstaat na afloop van de aanpassingsperiode een bepaald begrotingssaldo heeft bereikt, waarmee zonder verdere beleidsverandering de schuld geloofwaardig daalt (of op een prudent niveau onder de 60%-referentiewaarde blijft) en het tekort onder de 3%-referentiewaarde blijft. De Commissie zal de plannen en het uitgavenpad van alle lidstaten toetsen, om te beoordelen of aan deze doelstellingen wordt voldaan. Wanneer de Commissie en de lidstaat overeenstemming bereiken over het plan, zal de Raad op aanbeveling van de Commissie een begrotingsopgave vaststellen.

Het Raadsakkoord maakt een onderscheid in de verdere toepassing van de regels op basis van het tekort en de schuldquote van lidstaten, op een viertal elementen: 1) de sturing die lidstaten vooraf krijgen van de Commissie voor het opstellen van een plan, 2) aanvullende minimumvereisten voor schuldafbouw en tekortreductie waar het uitgavenpad vooraf bij het opstellen van het plan aan moet voldoen, 3) situatie waarin Commissie en lidstaat geen overeenstemming bereiken over het plan, 4) de handhavingsmaatregelen die de Commissie achteraf kan opleggen.

Situatie 1: regels van toepassing op lidstaten met tekort groter dan 3% bbp en schuld boven 60% bbp ten tijde van het opstellen van het plan
1) Sturing van Commissie bij opstellen van het plan: lidstaten met een tekort groter dan 3% bbp en een schuld boven 60% bbp krijgen vooraf een technisch uitgavenpad van de Commissie, voordat zij zelf een uitgavenpad opstellen.
2) Aanvullende eisen aan uitgavenpad: het uitgavenpad van deze lidstaten moet voldoen aan alle aanvullende vereisten voor minimale schuldafbouw en tekortreductie (zie box 2).
3) Als geen overeenstemming over plan tussen lidstaat en Commissie: Commissie beveelt technisch uitgavenpad aan.
4) Handhaving: gedurende de uitvoering van het plan, handhaaft de Commissie op overschrijding van 3%-referentiewaarde en op afwijkingen van het uitgavenpad boven bepaalde drempelwaarden.

Situatie 2: regels van toepassing op lidstaten met tekort kleiner dan 3% bbp en schuld boven 60% bbp ten tijde van het opstellen van het plan
1) Sturing van Commissie bij opstellen van het plan: lidstaten met een tekort kleiner dan 3% bbp, maar een schuld boven de 60% bbp krijgen vooraf ook een technisch uitgavenpad van de Commissie.
2) Aanvullende eisen aan uitgavenpad: het uitgavenpad van deze lidstaten moet voldoen aan de meeste aanvullende vereisten voor minimale tekortreductie en schuldafbouw (zie box 2).

3) Als geen overeenstemming over plan tussen lidstaat en Commissie: Commissie beveelt technisch uitgavenpad aan.
4) Handhaving: gedurende de uitvoering van het plan handhaaft de Commissie op overschrijding van 3%-referentiewaarde en op afwijkingen van het uitgavenpad boven bepaalde drempelwaarden.

Situatie 3: regels van toepassing op lidstaten met tekort groter dan 3% bbp en schuld onder 60% bbp ten tijde van het opstellen van het plan
1) Sturing van Commissie bij opstellen van het plan: lidstaten met een tekort groter dan 3% bbp en een schuld onder 60% bbp krijgen vooraf ook een technisch uitgavenpad van de Commissie.
2) Aanvullende eisen aan uitgavenpad: het uitgavenpad van deze lidstaten moet voldoen aan de meeste aanvullende vereisten voor minimale tekortreductie. Voor deze lidstaten is de waarborg voor minimale schuldafbouw niet van toepassing (zie box 2).
3) Als geen overeenstemming over plan tussen lidstaat en Commissie: Commissie beveelt technisch uitgavenpad aan.
4) Handhaving: gedurende de uitvoering van het plan handhaaft de Commissie op overschrijding van 3%-referentiewaarde, maar niet op afwijkingen van het uitgavenpad zolang schuld onder de 60% bbp blijft.

Situatie 4: regels van toepassing op lidstaten met tekort kleiner dan 3% bbp en schuld onder 60% bbp ten tijde van het opstellen van het plan
1) Sturing van Commissie bij opstellen van het plan: lidstaten met een tekort kleiner dan 3% bbp en schuld onder 60% bbp krijgen geen technisch uitgavenpad van de Commissie. Deze lidstaten kunnen wel op aanvraag sturing van de Commissie ontvangen bij het opstellen van hun uitgavenpad. Dit wordt technische informatie genoemd.
2) Aanvullende eisen aan uitgavenpad: De aanvullende schuld- en tekortwaarborgen zoals opgenomen in box 2 zijn op deze lidstaten niet van toepassing bij het opstellen van het plan. Indien het land technische informatie aanvraagt van de Commissie voorafgaand aan het opstellen van het plan, zal de Commissie wel rekening houden met de tekortwaarborg.
3) Als geen overeenstemming over plan tussen lidstaat en Commissie: er is geen technisch uitgavenpad dat kan worden aanbevolen. Het Raadsakkoord gaat niet nader in op deze situatie.
4) Handhaving: gedurende de uitvoering van het plan, handhaaft de Commissie op overschrijding van 3%-referentiewaarde, maar niet op afwijkingen van het uitgavenpad zolang schuld onder de 60% bbp blijft.

Het uitgavenpad
In het nieuwe raamwerk wordt alleen gestuurd op een uitgavenpad met een periode van vier of zeven jaar, met jaarlijkse uitgavenplafonds. Deze periode van vier of zeven jaar wordt de aanpassingsperiode genoemd. Daarmee komen meerdere sturingsvariabelen uit het huidige raamwerk te vervallen, waaronder de middellangetermijndoelstelling voor het structurele begrotingssaldo (de MTO) en de bijbehorende significante afwijkingsprocedure (*Significant Deviation Procedure;* SDP) en het schuldafbouwcriterium (het criterium dat schuld boven de 60% met 1/20ste per jaar moet afnemen om vast te stellen dat de schuld voldoende dalend is).

Het uitgavenpad wordt uitgedrukt in netto primaire uitgaven. Dit zijn de nationale overheidsuitgaven gecorrigeerd voor rente-uitgaven, conjuncturele werkloosheidsuitgaven en eventuele maatregelen die zorgen voor hogere inkomsten. Door de uitgaven te corrigeren voor rente-uitgaven kunnen lidstaten voornamelijk sturen op uitgaven waar zij direct invloed op kunnen

uitoefenen. Door de uitgaven te corrigeren voor cyclische werkloosheidsuitgaven is er ruimte om deze mee te laten bewegen met de stand van de economie, wat helpt om anticyclisch begrotingsbeleid te voeren. Dit anticyclische karakter van de overheidsuitgaven kenmerkt ook het Nederlandse begrotingsbeleid. De uitgaven worden gecorrigeerd voor eventuele discretionaire inkomstenmaatregelen. Dit betekent bijvoorbeeld dat wanneer de belastingtarieven worden verhoogd of de grondslag wordt verbreed waardoor de inkomsten toenemen, er ruimte komt voor hogere uitgaven. Verder worden ook uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen en eenmalige en tijdelijke maatregelen uitgezonderd. Door hiervoor te corrigeren worden kosten weggelaten die geen of weinig invloed hebben op de structurele begrotingspositie van de lidstaat.

Om te berekenen welke begrotingsinspanning lidstaten moeten leveren om te voldoen aan de schuld- en tekortnormen op de middellange termijn, zal de Commissie gebruik maken van een schuldhoudbaarheidsanalyse (*debt sustainability analysis*; DSA). In deze analyse rekent de Commissie meerdere scenario's door van onder andere de rente, de bbp-groei en de vergrijzingslasten. Op deze manier toetst de Commissie hoe de overheidsschuld en het tekort zich in verschillende (meevallende en tegenvallende) situaties kunnen ontwikkelen, gedurende een periode van tien jaar na de aanpassingsperiode. De Commissie toetst daarnaast of de kans dat de schuld binnen vijf jaar na uitvoering van het plan alsnog stijgt voldoende laag is. Ook moet de schuld binnen een bepaalde bandbreedte blijven onder een set aan mogelijke schokken. In het Raadsakkoord is afgesproken dat voor de eerste begrotingsplannen van lidstaten gebruik zal worden gemaakt van de *Debt Sustainability Monitor* van de Commissie uit 2022. Voor het vervolg zal een nieuwe werkgroep van de Raad zich buigen over mogelijke verbeteringen in de methodologie voor de schuldhoudbaarheidsanalyse.

Naast de schuldhoudbaarheidsanalyse zijn er in het Raadsakkoord aanvullende kwantitatieve waarborgen afgesproken, die dienen als een ondergrens in de te behalen minimale schuldafbouw en tekortreductie ongeacht de uitkomsten uit de schuldhoudbaarheidsanalyse. Box 1 gaat nader in op deze waarborgen.

Alle lidstaten moeten een uitgavenpad opstellen. Voor lidstaten die een schuld boven de 60%-referentiewaarde en/of een tekort van boven de 3%-referentiewaarde hebben, zal de Commissie een technisch uitgavenpad opstellen voordat de lidstaat zelf een uitgavenpad voorstelt. Dit uitgavenpad heeft in principe een termijn van vier jaar en is gebaseerd op de vereiste begrotingsinspanning die volgt uit de schuldhoudbaarheidsanalyse met inachtneming van de additionele waarborgen. Lidstaten die ten tijde van het opstellen van hun plan een schuld onder de 60%-referentiewaarde hebben en een tekort onder de 3%-referentiewaarde, krijgen niet standaard een technisch uitgavenpad van de Commissie. Wel kunnen zij vragen om technische informatie van de Commissie met richtlijnen voor het vereiste uitgavenpad. Het aanvragen van deze technische informatie is optioneel. Of een lidstaat technische informatie aanvraagt, heeft echter geen gevolgen voor de verdere eisen die gesteld worden aan het plan. Dat betekent dat ook lidstaten met een schuld en tekort onder de referentiewaarden een plan zullen moeten indienen met een uitgavenpad waarbij het tekort onder de 3%-referentiewaarde en de schuld onder de 60%-referentiewaarde blijft op de middellange termijn.

Lidstaten mogen, nadat zij eventueel technisch uitgavenpad of technische informatie van de Commissie hebben ontvangen en voordat zij hun plan indienen, zelf een voorstel voor een uitgavenpad doen in een technische dialoog met de Commissie. Als lidstaten een uitgavenpad voorstellen dat hoger ligt dan het aanpassingspad van de Commissie (waarbij ze dus voorstellen dat ze jaarlijks meer uitgeven), moeten ze dit motiveren op basis van economische onderbouwing en kwantitatieve gegevens.

Box 2: Additionele waarborgen voor schuld- en tekortreductie
Het Raadsakkoord bevat een aantal additionele waarborgen, die dienen als een ondergrens in de opgave voor schuldafbouw en tekortreductie waar een lidstaat aan moet voldoen. De waarborgen dienen als zekerheid dat de begrotingsopgave die wordt bepaald door het primaire criterium van de geloofwaardige daling van de schuld niet door bepaalde minimumwaarden zakt. Als de waarborgen een snellere verbetering van het begrotingstekort (en dus ook een lager uitgavenpad) nodig maken dan de opgave die volgt uit de schuldhoudbaarheidsanalyse, dan worden de vereisten die de waarborgen aan het uitgavenpad stellen leidend. Na het vaststellen van het uitgavenpad wordt niet achteraf (*ex post*) getoetst of de schuld- en tekortreductie die volgen uit de afzonderlijke waarborgen worden behaald, maar wordt alleen getoetst of een lidstaat het uitgavenpad en de 3%-referentiewaarde niet overschrijdt.

De *schuldwaarborg* schrijft voor dat lidstaten met een schuld boven de 60% bbp hun schuld jaarlijks gemiddeld moeten verminderen met minimaal 1% bbp voor landen met een schuld hoger dan 90% bbp, of minimaal 0,5% bbp voor landen met een schuld tussen de 60% bbp en 90% bbp. Dit gemiddelde wordt berekend vanaf het jaar voor aanvang van de aanpassingsperiode of het jaar waarin een land uit een buitensporigtekortprocedure komt (welke van de twee later plaatsvindt). Deze waarborg is alleen van toepassing op lidstaten met een schuld boven 60% bbp.

Daarnaast moeten lidstaten voldoen aan een *tekortwaarborg*, die ervoor moet zorgen dat landen voldoende marge houden tot de 3%-referentiewaarde. De tekortwaarborg schrijft voor dat lidstaten moeten toewerken naar een structureel tekort (het tekort geschoond voor de conjunctuur) van maximaal 1,5% bbp. Indien niet wordt voldaan aan de tekortnorm is een jaarlijkse aanpassing van het structureel primair saldo van 0,4% bbp of 0,25% bbp in het geval van verlenging vereist. Deze waarborg is van toepassing op lidstaten die een technisch uitgavenpad of technische informatie van de Commissie ontvangen.

Ook is een waarborg opgenomen die gericht is op het voorkomen van uitstel van de begrotingsopgave (een *no backloading*-clausule). Deze waarborg houdt in dat lidstaten die een technisch uitgavenpad van de Commissie krijgen, ieder jaar in beginsel een gelijk deel van de totale benodigde begrotingsaanpassing over de aanpassingsperiode als geheel moeten realiseren. Voor jaren 2025 en 2026 zullen uitgaven gefinancierd door leningen uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit en nationale cofinanciering worden uitgezonderd van deze waarborg. Deze waarborg is van toepassing op lidstaten die een technisch uitgavenpad van de Commissie ontvangen.

Tot slot is er in het Raadsakkoord een waarborg afgesproken, die voorschrijft dat het uitgavenpad zorgt voor een minimale verbetering van het structureel saldo van 0,5% bbp in de jaren dat het begrotingstekort naar verwachting boven 3%-referentiewaarde ligt. Dit moet ervoor zorgen dat het uitgavenpad *ex ante* al consistent is met de opgave die lidstaten kunnen krijgen in een buitensporigtekortprocedure. Deze waarborg is van toepassing op lidstaten met een tekort boven de 3%.

Investeringen en hervormingen

Lidstaten moeten in hun meerjarenplan naast een uitgavenpad ook investeringen en hervormingen opnemen. Als het plan zogenoemde prioritaire investeringen en hervormingen bevat, kan een lidstaat een langer aanpassingspad krijgen van maximaal zeven jaar. Dit spreidt de begrotingsinspanning uit over meerdere jaren. De termijn van een plan blijft wel altijd vier jaar (of vijf, voor enkele lidstaten met vijfjarige zittingstermijn van de regering).
Voor de prioritaire investeringen en hervormingen die kunnen leiden tot een verlenging zijn criteria opgesteld. Zo moeten investeringen en hervormingen aan een of meerdere van de volgende criteria voldoen: ze moeten groeibevorderend zijn, leiden tot verbetering van de schuldhoudbaarheid, bijdragen aan prioriteiten van de Unie, relevante landspecifieke aanbevelingen adresseren (inclusief eventuele aanbevelingen die zijn gedaan in het kader van de macro-economische onevenwichtigheden procedure), en/of bijdragen aan landspecifieke investeringsprioriteiten. Daarbij moeten de investeringen in het plan niet leiden verlaging van het niveau van de nationale investeringen ten opzichte van de periode voor de start van het plan. Verder is in het Raadsakkoord ook afgesproken dat investeringen en hervormingen uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit kunnen worden meegewogen, op voorwaarde dat deze gericht zijn op het verbeteren van schuldhoudbaarheid en het economische groeipotentieel.

Beoordeling van de plannen

De Commissie beoordeelt de plannen van de lidstaat en toetst deze aan bovengenoemde eisen voor de schuld en het tekort op de middellange termijn en de criteria voor hervormingen en investeringen[3]. Als de Commissie het plan goedkeurt, dan doet zij een aanbeveling aan de Raad. De Raad bekrachtigt vervolgens het uitgavenpad en de hervormingen en investeringen onderliggend aan een verlenging van het uitgavenpad. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid. Plannen kunnen alleen tussentijds worden aangepast als deze niet uitvoerbaar blijken door objectieve omstandigheden. Lidstaten kunnen ook een aangepast plan indienen als een nieuwe regering aantreedt. Dit mag niet leiden tot een lager ambitieniveau van het uitgavenpad. Zowel de Commissie als de Raad moeten een eventuele aanpassing goedkeuren.

Wanneer er geen overeenstemming wordt bereikt tussen de Commissie en de lidstaat, zal de Commissie het eerder genoemde vooraf opgestelde technische uitgavenpad aanbevelen aan de Raad voor lidstaten met een schuld boven de 60%-referentiewaarde of tekort groter dan de 3%-referentiewaarde.

Lidstaten met een schuld onder de 60%-referentiewaarde of tekort kleiner dan 3% ontvangen geen technisch uitgavenpad van de Commissie. Zodoende kan er geen technisch uitgavenpad worden aanbevolen aan een lidstaat als geen overeenstemming wordt bereikt over het plan. Het Raadsakkoord gaat niet in op deze situatie.

Voorlopige berekeningen van de vereiste begrotingsinspanning van lidstaten

Het uitgavenpad leidt tot een begrotingsinspanning voor alle lidstaten, ongeacht het tekort of de schuldquote. Op basis van voorlopige berekeningen van de Commissiediensten kan een inschatting worden gemaakt van de vereiste begrotingsinspanning die volgt uit de afspraken zoals gemaakt in het Raadsakkoord. De cijfers zijn gebaseerd op de herfstraming 2023 van de Europese Commissie.

[3] De Commissie stelt bij de beoordeling van het plan geen expliciete eisen aan het feitelijke tekort dat elk jaar moet worden behaald, maar toetst of het feitelijk tekort aan het einde van de aanpassingsperiode onder de 3% wordt gebracht en daar onder blijft op de middellange termijn. De Commissie zal bij een geplande of gerealiseerde overschrijding van de 3% referentiewaarde tijdens de aanpassingsperiode wel onderzoek doen of er sprake is van een buitensporig tekort.

Wanneer het begrotingsplan zal worden opgesteld, zal gebruik worden gemaakt van een nieuwe raming. De daadwerkelijke vereiste begrotingsinspanning van lidstaten kan daardoor wijzigen.

Tabel 1 toont een inschatting van de vereiste begrotingsinspanning voor Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, Nederland, België, Griekenland en Portugal. De vereiste begrotingsinspanning is uitgedrukt in het structureel primair saldo (afgekort als SPS in de tabel). Het structureel primair saldo is het overheidssaldo geschoond voor rentelasten en de conjunctuur. De kolom 'SPS 2024' geeft het verwachte structureel primair saldo weer voor 2024. Dit is de verwachte uitgangspositie voor de lidstaten bij het opstellen van hun plan. De kolom 'SPS einde aanpassingsperiode' geeft weer naar welk structureel primair saldo lidstaten moeten toe bewegen gedurende de aanpassingsperiode, om te voldoen aan de eisen die gesteld worden aan de schuld en het tekort op de middellange termijn. De kolom 'jaarlijkse opgave (verandering SPS)' geeft de jaarlijkse gemiddelde vereiste inspanning weer voor respectievelijk een aanpassingsperiode van 4 jaar en 7 jaar. De laatste kolom, 'gemiddelde groei netto primaire uitgaven' toont de gemiddelde netto primaire uitgavengroei die correspondeert met de vereiste structureel primaire saldoverbetering. Het uitgavenpad in het begrotingsplan zal worden uitgedrukt in de jaarlijkse groei van de netto primaire uitgaven, omdat dit een inzichtelijke indicator vormt waar lidstaten op kunnen sturen. Voor de handhaving zal de Commissie toetsen of er overschrijdingen van de uitgavengroei plaatsvindt.

Tabel 1: Inschatting van de vereiste begrotingsinspanning voor een aantal lidstaten op basis van voorlopige berekeningen van de Commissiediensten (alle cijfers uitgedrukt in percentages bbp), cijfers op basis van de Commissie herfstraming 2023

Lidstaat	**SPS 2024**	**SPS einde aanpassings-periode**	**Gemiddelde jaarlijkse opgave (verandering SPS) 4 jaarspad**	**Gemiddelde jaarlijkse opgave (verandering SPS) 7 jaarspad**	**Gemiddelde groei netto primaire uitgaven (4 jaar)**
Duitsland	-0,2	0,6	0,2	0,1	3,0
Frankrijk	-2,4	0,8	0,8	0,5	1,45
Italië	-0,9	3,9	1,2	0,7	1,1
Spanje	-1,0	1,6	0,65	0,5	2,3
Nederland	-0,5	0,7	0,3	0,15	3,1
België	-2,4	1,6	1,0	0,65	2,1
Griekenland	2,0	2,0	0,0	0,0	3,6
Portugal	2,1	2,3	0,05	0,05	3,7

De voorlopige berekeningen laten zien dat de verlenging van de aanpassingsperiode van vier naar zeven jaar zorgt voor een lagere jaarlijkse begrotingsopgave, omdat de begrotingsinspanning wordt gespreid in stapjes over meerdere jaren. Dit zorgt voor een prikkel om additionele hervormingen en investeringen op te nemen in het plan en zo in aanmerking te komen voor een verlenging van het aanpassingspad. De vereiste begrotingsaanpassing is van de getoonde landen het grootst voor Italië, België, Frankrijk en Spanje. Zij moeten het structureel primair saldo met meerdere procenten verbeteren, wat kan worden bereikt door een relatief lage groei van de jaarlijkse gemiddelde netto primaire uitgaven.

Op basis van de bepalingen uit het Raadsakkoord zou Nederland, als het een plan indient dat voldoet aan de eisen die de Commissie stelt voor het tekort en de schuld op de middellange termijn, een begrotingsaanpassing moeten realiseren die neerkomt op jaarlijks 0,30% verbetering van het structureel primair saldo in het geval van een vierjarige aanpassingsperiode, en jaarlijks 0,15% verbetering van het structureel primair saldo in het geval van een zevenjarige aanpassingsperiode.

Dit vertaalt zich in een jaarlijkse groei van het uitgavenplafond van gemiddeld 3,10% om de vereiste begrotingsaanpassing te bereiken. Het gaat daarbij om jaarlijkse gemiddelden, de regels bieden ruimte om in het begrotingsplan het ene jaar hogere en in het andere jaar minder hoge uitgaven af te spreken, zolang het vereiste structurele primaire saldo aan het einde van de aanpassingsperiode wordt behaald.[4] Voor de handhaving zal de Commissie toetsen of er overschrijdingen van het uitgavenplafond plaatsvinden en of de 3%-referentiewaarde niet wordt overschreden.

Hierbij dient aangetekend te worden dat, op basis van de bepalingen in het Raadsakkoord, de Commissie geen alternatief uitgavenpad kan opleggen wanneer Nederland een plan indient dat niet voldoet aan deze begrotingsaanpassing, zolang het tekort kleiner is dan 3% bbp en de schuld lager is dan 60% bbp bij opstellen van het plan. De Commissie kan pas besluiten dat er sprake is van een buitensporig tekort op het moment dat een lidstaat de 3%- en 60%-referentiewaarden overschrijdt. Tot die tijd kan de Commissie, in geval van geplande overschrijdingen, enkel waarschuwingen geven.

Monitoring en handhaving door de Commissie en de Raad

In het Raadsakkoord is afgesproken dat lidstaten jaarlijks rapporteren over de voortgang van hun plan. Na het vaststellen van het uitgavenpad wordt niet achteraf (*ex post*) getoetst of de schuld- en tekortreductie die volgen uit de schuldhoudbaarheidsanalyse of de afzonderlijke waarborgen worden behaald, maar wordt alleen getoetst of een lidstaat het uitgavenpad en de 3%-referentiewaarde overschrijdt. De Commissie beoordeelt vervolgens of lidstaten de regels naleven aan de hand van de volgende criteria.

Ten eerste toetst de Commissie voor lidstaten met een schuld boven de 60%-referentiewaarde of de daadwerkelijke uitgaven lidstaten niet te veel afwijken van het vastgestelde uitgavenpad. Afwijkingen van het uitgavenpad worden zowel jaarlijks als opgeteld over meerdere jaren bijgehouden in een controlerekening. In het Raadsakkoord zijn afspraken gemaakt over maximale afwijkingen van het uitgavenpad: lidstaten met een schuld boven de 60%-referentiewaarde mogen jaarlijks tot 0,3% bbp afwijken van hun uitgavenpad en opgeteld over meerdere jaren tot 0,6% bbp afwijken van het uitgavenpad. Dit betekent dat het nieuwe raamwerk meer aandacht heeft voor kleinere afwijkingen die over de jaren opbouwen, in tegenstelling tot de huidige regels.

Ten tweede toetst de Commissie voor alle lidstaten of het tekort onder het 3%-referentiewaarde blijft. Het tekortcriterium stelt dat lidstaten hun tekort onder de 3%-referentiewaarde moet blijven, tenzij de overschrijding uitzonderlijk, tijdelijk en beperkt is.

Ten derde toetst de Commissie voor alle lidstaten of zij de voorgenomen hervormingen en investeringen implementeren. Daarbij heeft de Commissie specifieke aandacht voor hervormingen en investeringen die zijn afgesproken om aanspraak te maken op verlenging van het uitgavenpad. Wanneer lidstaten deze hervormingen en investeringen onvoldoende implementeren, dan kan het uitgavenpad weer worden ingekort.

De belangrijkste rechtsgrond voor handhaving van de regels blijft onveranderd in het nieuwe raamwerk. Zowel het huidige als het herziene raamwerk volgt een strikt stappenplan voor het vaststellen van buitensporige tekorten, dat is vastgelegd in artikel 126 in het Verdrag betreffende de

[4] Zoals beschreven in Box 2, geldt voor lidstaten die een technisch aanpassingspad van de Commissie krijgen een waarborg die gericht is op het voorkomen van uitstel van de begrotingsopgave (een *no backloading* clausule). Deze waarborg houdt in dat lidstaten ieder jaar in beginsel een gelijk deel van de totale benodigde begrotingsaanpassing over de aanpassingsperiode als geheel moeten realiseren. Zij mogen dus niet de vereiste tekortverbetering pas in de laatste jaren van de aanpassingsperiode doen. Voor landen die geen technisch uitgavenpad krijgen, geldt deze eis niet.

Werking van de Europese Unie (VWEU). Dit wordt ook wel de buitensporigtekortprocedure genoemd. Deze procedure kan worden gestart wanneer 1. lidstaten de 3%-referentiewaarde overschrijden, zowel bij het opstellen van het plan als gedurende het plan of 2. lidstaten met een schuld boven de 60%-referentiewaarde en een feitelijk tekort groter dan 0,5% afwijken van het uitgavenpad boven de jaarlijkse of cumulatieve drempelwaarden. De Commissie kan geen buitensporigtekortprocedure starten op basis van afwijkingen van het uitgavenpad boven de drempelwaarden voor lidstaten met een schuld onder de 60%-referentiewaarde.

In het onderzoek naar een buitensporig tekort houdt de Commissie rekening met de macro-economische en budgettaire omstandigheden in een lidstaat, zogenoemde relevante factoren. Wanneer lidstaten een substantiële schulduitdaging hebben, dan weegt de Commissie dit als verzwarende factor mee in haar onderzoek. Daarnaast bevat het Raadsakkoord een relevante factor om rekening te houden met een eventuele toename in defensie-uitgaven. Wanneer de Commissie oordeelt dat er sprake is van een buitensporig tekort, dan doet zij een aanbeveling aan de Raad voor het vaststellen van het buitensporig tekort in de betreffende lidstaat. De Raad besluit uiteindelijk over het bestaan en de correctie van het buitensporig tekort. Wanneer lidstaten onvoldoende effectieve actie ondernemen om het buitensporig tekort terug te dringen, dan kunnen er sancties opgelegd worden.

Onder uitzonderlijke omstandigheden kan de Raad, op aanbeveling van de Commissie, besluiten dat een lidstaat (via de landspecifieke ontspanningsclausule) of alle lidstaten (via de algemene ontsnappingsclausule) voor een specifieke periode mag afwijken van het uitgavenpad. Het gaat dan bijvoorbeeld om economische omstandigheden buiten de controle van de lidstaat die een grote impact hebben op de overheidsfinanciën of een economische neergang in een lidstaat, de Eurozone of EU als geheel. Voor het activeren van zowel de algemene als de landspecifieke ontsnappingsclausules wordt besloten op basis van gekwalificeerde meerderheid in de Raad.

De adviserende rol van het Europees Begrotingscomité (*European Fiscal Board,* EFB) wordt versterkt in het nieuwe raamwerk. De EFB krijgt een meer open mandaat en kan op verzoek van de Commissie en de Raad advies geven over de implementatie van de regels. Daarnaast krijgt de EFB een rol bij verlenging van de algemene ontsnappingsclausule en in de werkgroep die zich buigt over de methodologie van de schuldhoudbaarheidsanalyse. De rol van de nationale onafhankelijke begrotingsautoriteiten (*Independent Fiscal Institutions*, IFI's) blijft ongewijzigd.

4. Vooruitblik

Op dit moment wordt er met het Europees Parlement onderhandeld over een deel van de wetgeving. Zodra de onderhandelingen zijn afgerond, wordt de wetgeving in stemming gebracht in de Raad en het Europees Parlement, waarna de regels officieel in werking kunnen treden. Vervolgens kunnen de Commissie en de lidstaten starten met de voorbereidingen om de herziene regels toe te passen. Op dit moment is nog onduidelijk wanneer de herziene regels van toepassing zullen zijn, en wanneer lidstaten geacht worden hun eerste begrotingsplan in te dienen. De Commissiediensten streven naar het indienen van het eerste begrotingsplan medio 2024 met een toepassing van het uitgavenpad vanaf 2025. Het jaar 2024 is een overgangsjaar naar het nieuwe raamwerk. De Commissie heeft aangekondigd dat zij de Raad gaat aanbevelen om op basis van de huidige regels in het voorjaar van 2024 buitensporigtekortprocedures te openen op basis van overschrijding van de 3%-referentiewaarde. Daarnaast krijgen lidstaten, net als vorig jaar, kwantitatieve aanbevelingen voor hun begrotingsbeleid in het kader van het Europees Semester.

De Commissie heeft aangegeven dat lidstaten dit jaar nog wel een Stabiliteitsprogramma en Nationaal Hervormingsprogramma moeten indienen, zoals wordt vereist onder het huidig Stabiliteits- en Groeipact. Deze programma's komen te vervallen wanneer de nieuwe regels in werking treden. Wanneer een nieuw kabinet aan het begin van de kabinetsperiode een uitgavenkader vaststelt, zal deze moeten voldoen aan de eisen die worden gesteld aan het uitgavenpad binnen het herziene Stabiliteits- en Groeipact.

Annex 1: Tabel toepassing nieuwe regels, met onderscheid naar budgettaire uitgangspositie

	Tekort groter dan 3% en schuld boven 60%	**Tekort kleiner dan 3% en schuld boven de 60%**	**Tekort groter dan 3% en schuld onder 60%**	**Tekort kleiner dan 3% en schuld onder 60%**
Technisch uitgavenpad	Ontvangt technisch uitgavenpad van de Commissie	Ontvangt technisch uitgavenpad van de Commissie	Ontvangt technisch uitgavenpad van de Commissie	Geen technisch uitgavenpad van de Commissie. Optioneel technische informatie van de Commissie
Uitgavenpad	Moet uitgavenpad opstellen om tekort onder de 3% en schuld onder de 60% te brengen en te houden	Moet uitgavenpad opstellen om tekort onder de 3% te houden en om de schuld geloofwaardig te laten dalen	Moet uitgavenpad opstellen om tekort onder de 3% te brengen en te houden en schuld onder 60% te houden	Moet uitgavenpad opstellen om tekort onder 3% en schuld onder 60% te houden
Waarborgen	Alle waarborgen voor schuldafbouw en tekortreductie	Moet voldoen aan: - Schuldwaarborg - Tekortwaarborg - *No-backloading* clausule	Moet voldoen aan: - Tekortwaarborg - *No-backloading* clausule - Structurele tekortverbetering 0,5%	- Geen waarborgen voor schuldafbouw, minimale structurele tekortverbetering en *no-backloading* - Technische informatie consistent met tekortwaarborg
Handhaving gedurende uitvoering van het plan	Handhaving op overschrijding 3% en afwijking uitgavenpad boven drempelwaarden	Handhaving op afwijking uitgavenpad boven drempelwaarden. Geen handhaving op overschrijding van 3% indien tekort onder 3% blijft.	Handhaving op overschrijding 3%. Geen handhaving op afwijking uitgavenpad boven drempelwaarden indien schuld onder 60% blijft.	Geen handhaving zolang tekort kleiner dan 3% en schuld onder 60% blijft