

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3743

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 augustus 2023

De vaste commissie voor Financiën heeft op 15 juni 2023 een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 2 juni 2023 inzake het fiche inzake Verordeningen en richtlijn herziening Europees begrotingsraamwerk (Kamerstuk 22 112, nr. 3699).

De vragen en opmerkingen zijn op 15 juni 2023 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 30 juni 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

De griffier van de commissie,
Schukkink

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel voor de herziening van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en de Macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP). Deze leden hechten veel waarde aan de het Europees begrotingsraamwerk met als doel om schuldhoudbaarheid te waarborgen en economische groei te bevorderen. Deze leden begrijpen de inzet om het raamwerk te herzien met als doel het nationaal eigenaarschap van lidstaten te bevorderen, transparantie en effectiviteit te vergroten, hervormingen en investeringen te stimuleren en handhaving te versterken.

De leden van de VVD-fractie lezen dat binnen de preventieve arm de middellangetermijndoelstelling voor het structurele begrotingssaldo (de MTO) en de significante afwijkingsprocedure (Significant Deviation Procedure – SDP) ophouden te bestaan. Het structurele begrotingssaldo wordt onder andere berekend op basis van de potentiële groei. De berekening van de potentiële groei is in de ogen van deze leden vaak arbitrair gebleken. Welke rol speelt de potentiële groei in het herziene begrotingsraamwerk, bijvoorbeeld in de berekening van schuldhoudbaarheid en de vaststelling van aanpassingspaden en uitgavenregels? Hoe wordt in het herziene begrotingsraamwerk de berekening van de potentiële groei van een lidstaat minder vatbaar voor willekeur of mogelijke politieke beïnvloeding?

In het herziene begrotingsraamwerk krijgt de Europese Commissie een eenduidige rol ten aanzien van schuldhoudbaarheidsanalyses en het vaststellen van begroting/aanpassingspaden, zo constateren deze leden. Dit geeft de Europese Commissie aanzienlijk meer invloed. Hoe wordt de onafhankelijkheid van de Europese Commissie geborgd, naast het transparant maken van de toegepaste methodologie? Welke rol ziet het kabinet voor een onafhankelijke partij, bijvoorbeeld het Europees Begrotingscomité (European Fiscal Board – EFB)?

De leden van de VVD-fractie lezen dat het uitgavenpad de enige operationele indicator is waarop wordt gestuurd in het herziene begrotingsraamwerk. Hoe wordt dit uitgavenpad berekend, welke partijen zijn hierbij betrokken en wordt een objectieve en onafhankelijke berekening geborgd voor het vaststellen van de uitgavenpaden? In het vierjarenplan dient de schuld in de ogen van deze leden geloofwaardig te dalen of op een prudent niveau te blijven. Wat wordt beschouwd als een geloofwaardige daling? Hoe verhoudt dit zich tot de voorwaarde van het «op een prudent niveau blijven» van de schuld? Wat is een prudent niveau? Betekent dit dat een schuld onder geen beding meer kan stijgen? Klopt het dat in de ex ante-berekeningen een schuld altijd moet dalen? Aan welke numerieke benchmark denkt het kabinet? Hoe verhoudt dit zich tot de positie van Duitsland op dit punt?

De leden van de VVD-fractie lezen ook dat de opgenomen investeringen en hervormingen consistent dienen te zijn met het Herstel- en Veerkracht Plan (HVP). Hoe is dit mogelijk aangezien een meerderheid in de Kamer zich op het standpunt heeft gesteld dat het Herstelfonds incidenteel en dus eindig is? Klopt het dat deze voorwaarde derhalve geen harde afspraak kan zijn binnen het herziene begrotingsraamwerk? Ook dienen de opgenomen investeringen en hervormingen recht te doen aan uitdagingen geïdentificeerd in het kader van de landenspecifieke aanbevelingen. Hoe komen deze aanbevelingen in de toekomst tot stand? Deelt het kabinet de mening dat de Europese Commissie wel aanbevelingen kan

doen over de omvang van het tekort, schuld en uitgavenregels, maar niet over de wijze waarom deze ingevuld worden? Zo niet, hoe wordt de democratische legitimiteit van voorgestelde hervormingen geborgd?

De verordening stelt dat nationale begrotingscomités een grotere rol krijgen in de monitoring van de implementatie van de begrotingsregels. Hoe wordt de positie van de begrotingscomités nationaal versterkt en institutioneel verankerd? Hoe worden landen hiertoe gedwongen? Hoe wordt het oordeel van de nationale begrotingscomités betrokken in de beoordeling van de begrotingen en aanpassingspaden door de Europese Commissie?

De leden van de VVD-fractie lezen dat enkele elementen uit de correctieve arm ongewijzigd blijven. Ten eerste het proces voor de opening van een buitensporigtekortprocedure bij overschrijding van de drie procentstekortnorm. En ten tweede het feit dat de Europese Commissie rekening dient te houden met alle relevante factoren, voordat een buitensporigtekortprocedure geopend wordt. Wat wordt verstaan onder «relevante factoren»? Waarom wordt dit criterium niet aangescherpt in het herziene begrotingsraamwerk? Hoe wordt objectieve toetsing op «relevante factoren» beter geborgd? Welk type «economische neergang» kwalificeert wel of niet als relevante factor voor het openen van een buitensporigtekortprocedure? Wat bedoelt het kabinet met «gegronde verifieerbare economische argumenten» die volgens het kabinet nodig zijn om afwijkingen ten opzichte van het uitgavenpad toe te lichten? Kan het kabinet voorbeelden noemen? Wanneer zou volgens het kabinet de cumulatieve afwijking ten opzichte van het uitgavenpad volledig gecorrigeerd moeten worden?

Hoe moet de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) volgens het kabinet aangepast worden om het herziene begrotingsraamwerk in nationale wetgeving te verankeren? Welke rol voor de uitgavenregel en de positie van de begrotingsautoriteit ziet het kabinet in een gewijzigde Wet Hof? In relatie tot een eerder begrotingsverdrag waarin lidstaten gedwongen werden Europese begrotingsregels in nationale wetgeving te verankeren, hoe dienen lidstaten het herziene begrotingsraamwerk nationaal wettelijk te verankeren?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het BNC-fiche over de voorstellen tot herziening van het Europees begrotingsraamwerk. Deze leden wijzen op het grote belang van deze herziening omdat het huidige begrotingsraamwerk tot disproportionele schuldreductiedoelstellingen zou leiden en daarom de facto sinds de coronacrisis buiten werking is. De nauwe Europese economische samenwerking die vooral voor een kleine, open economie als Nederland een enorme toegevoegde waarde heeft, kan in de ogen van deze leden echter niet functioneren zonder gezamenlijke begrotingsregels. Ook kennen de eurolanden grote uitdagingen, zowel voor schuldafbouw, noodzakelijke hervormingen als investeringen. Een herziening van het begrotingsraamwerk is naar de mening van deze leden nodig zodat de begrotingsregels dit belangrijke beleid stimuleren en niet tegenwerken. De leden van de D66-fractie hebben daarom in algemene zin verheugd kennisgenomen van de voorliggende voorstellen vanuit de Europese Commissie. Desalniettemin zijn er wel nog veel open einden of zorgen die de leden van de D66-fractie hebben over de uitwerking van specifieke onderdelen van de voorstellen. Daarom hebben deze leden nog de volgende vragen.

De leden van de D66-fractie zijn gezien het grote Nederlandse belang van een herziening van het begrotingsraamwerk positief over de voortrekkersrol die Nederland heeft gespeeld in het debat, bijvoorbeeld door middel van het Nederlands-Spaanse joint paper¹. Deze leden kunnen de hoofdlijnen uit dit joint paper onderschrijven en constateren verheugd dat deze voor een groot deel terecht zijn gekomen in de voorstellen vanuit de Europese Commissie. Kan de Minister uiteenzetten welk gevolg gegeven zal worden aan het joint paper in de onderhandelingen die volgen op het onderhavige voorstel?

De leden van de D66-fractie ondersteunen in principe de uitzondering die geldt op het Commissiepad voor uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen, rente-uitgaven en cyclische werkloosheidsuitgaven. In hoeverre tellen verschillende manieren van verhoogde bijdragen aan de Europese Unie of EU-fondsen wel mee voor de netto-uitgavenregel in het Commissiepad? Kan de Minister aangeven of deze regels er dan niet toe leiden dat er een prikkel bestaat om zaken juist wel of juist niet via EU-fondsen te financieren ten opzichte van nationale fondsen? In hoeverre sluiten de inkomsten van EU-fondsen altijd aan op de uitgaven die daaruit worden bekostigd en kan dat nog leiden tot ongewenste uitkomsten als het jaarritme daarvan niet synchroon loopt? Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie op welke wijze de cyclische werkloosheidsuitgaven en rente-uitgaven precies zullen worden bepaald binnen de berekening van de netto-uitgavenregel. Is dat ex ante of ex post ten aanzien van het conjuncturele element in de werkloosheidsuitgaven? Kan deze factor ook negatief worden in tijden van hoogconjunctuur als de werkloosheidsuitgaven uitzonderlijk laag zijn? Worden ten aanzien van de rente-uitgaven deze geheel buiten de netto-uitgavenregel gehouden of alleen de ontwikkelingen gedurende de looptijd? Zorgen hoge rente-uitgaven vanuit het verleden bijvoorbeeld voor een noemereffect ten aanzien van de regel dat de netto-uitgavengroei gemiddeld genomen onder de economische groei op de middellange termijn moet blijven? Of zijn er andere manieren waarop hoge rente-uitgaven alsnog wel of niet doorwerken in de voorwaarden die worden gesteld bij het bepalen van de netto-uitgaven in het Commissiepad en vindt de Minister dat wenselijk?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de zes voorwaarden die worden gesteld bij het Commissiepad voor landen die een van beide verdragsnormen hebben overschreden. Deze leden hebben nadere vragen bij de voorwaarde die wordt gesteld bij het Commissiepad dat de netto-uitgavengroei gemiddeld genomen onder de economische groei op de middellange termijn blijft en het feitelijke tekort blijvend onder de drie procent dient te worden gebracht. Zullen deze voorwaarden altijd onverkort worden toegepast? Vanaf welk jaar dient het tekort blijvend onder de drie procent te worden gebracht? Op welke wijze zal de economische groei op de middellange termijn worden vastgesteld? Sluit dat aan bij de middellangetermijnramingen van het Centraal Planbureau en is de Minister bereid te kijken of deze ramingen (ook in algemene zin) op elkaar aansluiten? Specifiek vragen deze leden of de aanname dat op de middellange termijn de output gap sluit ook in deze ramingen zal gelden. Deze leden wijzen op de mogelijke situatie dat een land een lage staatsschuld en hoge kredietwaardigheid heeft maar een grote economische schok krijgt waardoor de economische groei voor enkele jaren fors lager is dan de potentiële groei en het begrotingstekort ook tijdelijk hoog is en boven de drie procent van het bbp uitkomt. Kan deze regel dat de nationale netto-uitgavengroei onder de (sterk verlaagde) economische groei moet blijven dan niet zorgen voor procyclisch beleid waarbij extra

¹ Joint paper by Spain and The Netherlands on priority issues in 2022 on the EU's economic and financial policy agenda, bijlage bij Kamerstuk 21 501-07, nr. 1837.

bezuinigingen nodig zijn om aan deze voorwaarde te voldoen, terwijl de schuldhoudbaarheid van het land als uiteindelijke doel weinig tot niet in het geding is? Daarnaast vragen deze leden wanneer een overschrijding van het tekort klein en tijdelijk genoeg is voor een land om niet te hoeven voldoen aan het benchmark van 0,5 procent tekortverbetering en of dat voldoende is voor de Minister.

De leden van de D66-fractie hebben nadere vragen over de wijze waarop de schuldhoudbaarheidsanalyses worden opgesteld die als basis dienen voor het Commissiepad. In hoeverre worden hier de tweedeorde-effecten meegenomen van verschillende investeringen of hervormingen die deel uitmaken van plan van de lidstaat? Sommige investeringen of hervormingen zoals het afbouwen van afhankelijkheid van fossiele brandstoffen of versterken van het kennisniveau in een land kunnen immers de schuldhoudbaarheid verbeteren terwijl sommige bezuinigingen als onderdeel van een uitgavenpad zoals op onderwijs, onderzoek of klimaatbeleid de schuldhoudbaarheid kunnen verslechteren. Wil de Minister zich inspannen om te borgen dat deze onderliggende aannames ten minste transparant en navolgbaar zijn en verder een adequaat antwoord bieden op voornoemde punten, voordat deze schuldhoudbaarheidsanalyses toegepast zullen worden? Worden de onderliggende modellen van de schuldhoudbaarheidsanalyses integraal openbaar gemaakt? Wil de Minister tevens borgen dat de specifieke kenmerken van het Nederlandse pensioenstelsel en zorgstelsel niet leiden tot een te negatieve waardering van de schuldhoudbaarheid? Staan de analyses bijvoorbeeld niet disproportioneel negatief tegenover kapitaalgedekte pensioenstelsels? Zijn de belastinginkomsten over pensioenen goed meegenomen in de modellen? Sluit de raming van de zorguitgaven op de lange termijn uit bijvoorbeeld de houdbaarheidssommen van het Centraal Planbureau (CPB) aan op de manier waarop de schuldhoudbaarheidsanalyses worden opgesteld?

De leden van de D66-fractie ondersteunen de gestelde voorwaarde dat het plan van een lidstaat consistent dient te zijn met het HVP, ook als een lidstaat niet in aanmerking hoeft te komen voor de verlenging van looptijd van het plan naar zeven jaar. Voor hoe lang blijft deze voorwaarde echter nog van toepassing indien het HVP in de huidige vorm tijdelijk is? Dient het ook consistent te zijn na afloop van het HVP? Gelden er dan mogelijkheden om het HVP aan te passen en is dat wel logisch aangezien er dan geen middelen vanuit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit meer betrokken zijn? Of geldt deze voorwaarde dan niet meer, waardoor de plannen vanaf dat moment geen connectie meer hoeven te hebben aan een gezamenlijk afgesproken set van hervormingen en investeringen, die tot nu toe in het kader van het HVP goed hebben uitgekapt? Is de Minister het eens dat een dergelijke conditionaliteit voor alle landen voordelig kan zijn en niet alleen voor landen die in aanmerking willen komen voor de verlenging van de looptijd van het plan naar zeven jaar? Is de Minister bereid om te zoeken naar een langdurige oplossing die ervoor zorgt dat de plannen voldoen aan een gezamenlijk overeengekomen set van hervormingen en investeringen die bijdragen aan opwaartse convergentie, waar dan ook extra middelen of extra begrotingsruimte tegenover kunnen staan?

De leden van de D66-fractie constateren dat in de voorstellen nationale plannen alleen kunnen worden aangepast bij objectieve omstandigheden of als dit het verzoek is van een nieuwe regering. Wanneer geldt hierbij een omstandigheid als objectief? Wanneer is er sprake van een nieuwe regering? Geldt een doorstart van een regering met een aangepast regeerakkoord als een nieuwe regering en dienen er tussentijds verkiezingen te hebben plaatsgevonden? Is de Minister bereid om meer mogelijkheden te bieden voor het aanpassen van plannen indien het

alternatieve voorstel op dezelfde wijze voor een geloofwaardige schuldhoudbaarheid zorgt en de benodigde hervormingen niet naar achteren worden geschoven en de uitgaven niet naar voren worden gehaald? Vindt de Minister het een reële eis dat direct het Commissiepad wordt gevolgd als een lidstaat geen (afdoende) plan indient, wanneer er een groot verschil bestaat tussen het uitgavenpad en het Commissiepad? Daarnaast vragen deze leden in hoeverre het geloofwaardig is om het uitgavenpad vanuit de Raad op aanbevelen van de Europese Commissie aan te passen indien een land niet voldoet aan specifiek de eis van bepaalde investeringen. Houdt een land in dat geval nog wel voldoende ruimte voor de geëiste investeringen en zorgt dit in de praktijk niet voor het wederom niet voldoen aan de gestelde eisen op een later moment?

De leden van de D66-fractie herkennen dat de sanctiemogelijkheden van het huidige begrotingsraamwerk tekortschieten en herziening noodzakelijk is. In hoeverre zijn de regels die zijn vastgesteld in de preventieve arm in extremis handhaafbaar, aangezien de sancties alleen gelden voor de correctieve arm? Wat zijn de escalatiemogelijkheden indien een land permanent en substantieel afwijkt van de afspraken maar (nog) niet in de correctieve arm valt? In hoeverre is er gekeken naar mogelijkheden om sancties sneller en effectiever in te zetten door het benodigde aantal stemmen om een sanctie in te zetten of te blokkeren te wijzigen? Is de Minister het met de leden van de D66-fractie eens dat effectieve handhaving geholpen kan worden door meer transparantie over het besluitvormingsproces rondom instrumenten in de buitensporigtekortprocedure en op welke manier kan daar verder aan worden bijgedragen?

De leden van de D66-fractie steunen op hoofdlijnen de doelstelling om meer schuldafbouw te realiseren dan met de toepassing van de huidige regels feitelijk tot stand komt. Deze leden wijzen er wel op dat op dit moment een groot deel van de landen een staatsschuld heeft met een (zeer) ruime marge tot de niveaus waarop de economische literatuur laat zien dat het schade kan toebrengen aan de economie (80–90 procent van het bbp). Is de Minister dat met deze leden eens? Zou dan ook niet de hoofddoelstelling moeten zijn dat er meer schuldafbouw gerealiseerd dient te worden bij landen met problematische schulden boven 80–90 procent van het bbp? Is schuldafbouw an sich ook een doelstelling van de Minister bij het beoordelen van deze herziening ten aanzien van landen met een veilige schuld of zelfs een schuld onder de verdragsnorm van 60 procent van het bbp?

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over de mate waarin sturing op het begrotingstekort centraal lijkt te staan in de doelstelling om schulden te verlagen. Is de Minister het eens met voornoemde leden dat schuldhoudbaarheid centraal dient te staan in de beoordeling van de herziening? Deze leden wijzen op de economische literatuur die aantoont dat tekortreductie niet altijd leidt tot schuldreductie in relatie tot het bbp vanwege het noemereffect, zeker in laagconjunctuur. Zou het niet mogelijk moeten zijn dat, indien een land op een geloofwaardige wijze kan aantonen dat het voorgestelde begrotingsbeleid leidt tot meer schuldhoudbaarheid via andere wegen dan tekortreductie, een uitzondering op de regels kan worden gemaakt?

De leden van de D66-fractie zijn het eens met de steun van het kabinet voor de hoofdlijnen van het voorgestelde raamwerk, zoals de middellangetermijnbenadering, de landenspecifieke plannen en de aanknopingspunten voor voldoende schuldafbouw en verbeterde handhaving. Welke actie is de Minister van plan te ondernemen om ervoor te zorgen dat in mogelijke onderhandelingen deze kernpunten overeind blijven en bijvoorbeeld niet op de achtergrond verdwijnen door de introductie van

numerieke ex-postregels voor saldo en schuld? Op welke punten is het kabinet bereid tegemoet te komen om de voornoemde basis van dit raamwerk te behouden en op welke punten niet?

De leden van de D66-fractie zetten vraagtekens bij het punt of de mogelijke verlenging van het uitgavenpad van vier naar zeven jaar voldoende ruimte biedt voor landen om de benodigde investeringen te doen en een prikkel is om de noodzakelijke hervormingen te doen. Is de Minister het eens met deze leden dat dit instrument van een zeer andere orde is dan de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit, die er wel in grote mate voor zorgde dat landen hun economie gingen hervormen? Kan de Minister een overzicht geven van de geschatte schuldafbouw of het geschatte uitgavenpad per land met een looptijd van vier en zeven jaar? Welke andere mogelijke positieve prikkels zijn er door andere landen of instanties voorgesteld om landen ertoe te bewegen meer hervormingen toe te passen en welke mening is de Minister daarover toegegaan? Welke ruimte ziet de Minister om in grotere mate tegemoet te komen aan de motie van de leden Inge van Dijk en Heinen (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1894) die ook vroeg om een voorbeeld te nemen aan de voorwaardelijkheid van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit in deze herziening van het begrotingsraamwerk? Is het in dat licht niet goed om te onderzoeken hoe het raamwerk meer begrotingsruimte zou kunnen bieden aan de investeringen die onderdeel uitmaken van het uitgavenpad (en dus zijn goedgekeurd door de Raad op aanbevelen van de Europese Commissie), waarbij de investeringen pas gedaan mogen worden nadat hervormingen zijn voltooid en afgebakend dienen te zijn in tijd en grootte? Wordt op die manier niet beter aangesloten bij de succesvolle werkwijze van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit? Is er bijvoorbeeld de mogelijkheid om incidentele fondsen voor essentiële investeringen aan te laten wijzen door de Europese Raad op aanbevelen van de Europese Commissie die buiten de tekortnorm kunnen worden gesteld, mits deze afgebakend zijn in tijd en grootte? Is de Minister bereid over zulke oplossingen het gesprek aan te gaan, bijvoorbeeld om meer waarborgen te bewerkstelligen voor voldoende schuldafbouw?

De leden van de D66-fractie zijn een voorstander van een versterkte rol van de nationale begrotingscomités en de EFB zoals het kabinet voorstelt. Deze leden vragen of er dan ook extra voorwaarden zullen gaan gelden voor de kwaliteit en ondersteuning van de nationale begrotingscomités. Daarnaast vragen deze leden in hoeverre er daadwerkelijk een versterking plaatsvindt van hun positie. Vindt besluitvorming ten aanzien van de uitgavenpaden en mogelijke sancties niet alsnog vooral plaats door de Europese Raad op aanbevelen van de Europese Commissie? Waarom hebben nationale begrotingscomités geen versterkte rol in de advisering van de Europese Raad op deze terreinen? Welke escalatiemogelijkheden hebben nationale begrotingscomités indien zij het niet eens zijn met de analyses van de Europese Commissie? Op welke wijze ziet de Minister de versterking van de EFB voor zich?

De leden van de D66-fractie vragen zich af welke impact deze herziening heeft op de nationale wetgeving. Welke wetgeving zou hoe dan ook moeten worden aangepast en op welke punten bestaat er nog beleidsvrijheid om zaken wel of niet vast te leggen in nationale regelgeving? Ten behoeve van de 17^e studiegroep begrotingsruimte heeft de studiegroep werkbezoeken afgelegd aan Italië, Oostenrijk en Finland, zo constateren deze leden. Zijn hieruit, of uit andere gesprekken of werkbezoeken, ervaringen gedeeld over de mate waarin Europese begrotingsregels in nationale wetten zijn vastgelegd? Welke lessen vallen daaruit te trekken? In hoeverre is het Nederlandse gebruik van een begrotingsproces dat voornamelijk gebaseerd is op gezamenlijk overeengekomen begrotings-

regels die niet wettelijk zijn vastgelegd geen model dat te prefereren is boven het zo veel mogelijk wettelijk vastleggen van begrotingsregels?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het fiche voor wat betreft de «Verordeningen en richtlijn herziening Europees begrotingsraamwerk» Naar aanleiding hiervan brengen de leden van de PVV-fractie het volgende naar voren.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de verhoudingen in de Europese Unie liggen ten aanzien van dit fiche (te weten: het krachtenveld). Welke lidstaten zijn voorstander en welke zijn tegenstander? Klopt het dat Duitsland een fervent tegenstander is en voornemens is tegen het voorliggende voorstel te stemmen? Wat betekent dit? Duitsland wil een verplichte vaste schuldreductie van één procent per jaar voor alle schulden boven het 60 procent-plafond. Wat vindt de Minister van dit voorstel?

Het huidige SGP wordt als te complex gezien, in de ogen van deze leden. Vindt de Minister het nieuwe raamwerk minder complex? Zo ja, kan zij dit onderbouwen?

Waarom is voor de wijziging van de correctieve arm (Verordening 1467/97) unanimititeit vereist? Waarom volstaat voor de wijziging van de richtlijn 2011/85 en voor de vervanging van de preventieve arm (Verordening 1466/97) een gekwalificeerde meerderheid? Wordt er door de Europese Commissie ook een technisch pad opgesteld voor lidstaten die de drie procent-tekortnorm en de 60 procent-schuldennorm niet overschrijden, zoals Nederland?

Worden rente- en werkloosheids- uitgaven nu wel of niet meegenomen in het EMU-saldo en in het uitgavenpad (netto primaire overheidsuitgaven)?

Hoe en door wie worden de schuldhoudbaarheidsanalyses uitgevoerd? Zijn deze transparant en «narekenbaar»? Kunt de Minister deze analyse toepassen op de staatsschuld van Nederland?

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre er ruimte bestaat voor discussie en meningsverschillen over de macro-economische aannames. Waar en hoe vindt arbitrage plaats?

Schuldhoudbaarheidsanalyses worden uitgevoerd door verschillende instituten, zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Europese Centrale Bank (ECB). Wie gaat straks bij het nieuwe raamwerk deze analyse uitvoeren? Hoe wordt omgegaan met verschillen in de uitkomsten van de verschillende instituties?

Kan het plan dat lidstaten opstellen (elke vier jaar) tussentijds worden aangepast als gevolg van externe omstandigheden of na nieuwe verkiezingen? Hoeveel ruimte is hiervoor?

Klopt het dat op basis van de schuldhoudbaarheidsanalyse de benodigde aanpassing wordt bepaald van het structurele primaire begrotingssaldo (SPB) om weer op een houdbaar pad qua schuld te komen?

Uit de tabel² (begrotingsopgave nieuw systeem) die de leden van de PVV-fractie kregen uitgereikt tijdens de technische briefing, blijkt bijvoorbeeld dat Italië in 2024 een primair structureel begrotingssaldo heeft van –0,5 procent van het bbp en dit moet zien te verbeteren naar +2,9 procent van het bbp op termijn om op een houdbaar pad te komen. Klopt het dat hier vier jaar de tijd voor wordt gegeven (zonder investeringen)? Waarop is deze vier jaar gebaseerd? Klopt het dat Italië dan 68 miljard euro moet ombuigen (in vier jaar tijd)?

Klopt het dat Italië drie jaar extra tijd kan kopen met de juiste investeringen en hervormingen? Hoe worden deze investeringen en hervormingen gewogen? Op welke wijze wordt bepaald (op basis van welke criteria) wat de juiste investeringen/hervormingen zijn? Kan de Minister aangeven wat deze jaarlijks opgave (verandering van het SPB) betekent per lidstaat (kolom 3 en 4 in de tabel)? Tot slot staat vermeld (kolom 5 in de tabel) met hoeveel de netto primaire uitgaven (NPU) gemiddeld mogen groeien (per jaar). Hoe is dit getal tot stand gekomen?

Kan de Minister de berekening maken van het gewenste SPB naar het gemiddelde NPU? Betreffen dit reële of nominale uitgaven? Klopt het dat de netto uitgaven worden gecorrigeerd voor discretionaire inkomstenmaatregelen? Wat zijn dat?

Klopt het dat uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen worden uitgezonderd? Wat betekent dit? Betekent dit dat 200 miljard euro uit het Herstelfonds voor Italië buiten het netto uitgavenpad kan worden uitgegeven? Betekent dit ook dat de uitgaven van een lidstaat aan een EU-fonds ook worden uitgezonderd?

Worden de extra uitgaven voor investeringen en hervormingen ook uitgezonderd van het fiscal-structural plan? Worden op deze manier de zwakke lidstaten (netto-ontvangers) niet onevenredig bevoordeeld ten opzichte van de sterkere lidstaten die relatief weinig inkomsten hebben uit EU-fondsen?

Hoeveel en hoe vaak mag worden afgeweken van de gemiddelde groei van de netto primaire uitgaven, voordat de lidstaat in de correctieve arm belandt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche met de kabinetsinzet ten aanzien van de herziening van het Europees begrotingsraamwerk. Daarover hebben zij een aantal vragen.

Allereerst lezen de leden van de CDA-fractie in de algemene inzet van het kabinet dat zij als focuspunten in het herziene SGP heeft voldoende ambitie voor wat betreft schuldafbouw, anticyclisch begrotingsbeleid en verbetering van naleving en handhaving. Het kabinet wil inzetten op waarborgen dat schuldafbouw in de toekomst ambitieus genoeg blijft en handhaving daadwerkelijk effectiever wordt. Zij vragen het kabinet of de plannen die er nu liggen volgens de Minister voldoende ambitieus zijn, en of het kabinet voldoende comfort heeft bij de «carrot» en «stick» in de plannen.

² Presentatie t.b.v. technische briefing EU-voorstellen inzake herziening Stabiliteits- en Groeipact (SGP), 12 juni 2023 (<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023D25566&did=2023D25566>).

Ten aanzien van anticyclisch beleid lezen de leden van de CDA-fractie dat het kabinet vindt dat lidstaten in goede economische tijden buffers opbouwen. Zij vragen of dat volgens de Minister nu afdoende is geborgd in het netto-uitgavenpad.

De leden van de CDA-fractie delen de steun van het kabinet voor goede schuldhoudbaarheidsanalyses. Zij vragen of de Minister reeds voldoende inzicht heeft in de methodologie en onderliggende aannames die de Commissie voor deze analyses zal gebruiken. Ook vragen zij of deze methodologie en analyses openbaar zullen zijn. Daarnaast vragen zij of de Minister van mening is dat het signaal van de schuldhoudbaarheidsanalyses, maar ook de beperkte sancties, naar de kapitaalmarkt voldoende stok bieden om tot verandering te leiden. En hoe staat het met het voorstel tot politieke repercussies? Hoe schat de Minister het risico in dat binnen lidstaten onvoldoende politiek draagvlak zal zijn voor ambitieuze uitgavenpaden?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister inzicht heeft gekregen in de simulaties van de Commissie voor schuldreductie van landen met hoge schulden. Zij vragen of de Minister iets meer kan uitweiden over deze simulaties. Ook vragen zij of de Commissie in de simulaties inzicht geeft in wat aan schuldreductie zal worden gevraagd van lidstaten met hoge schulden op middellange en lange termijn, en op wat voor additioneel numeriek criterium voor het ambitieniveau van voorspelde schuldafbouw de Minister zou willen inzetten.

De leden van de CDA-fractie delen de steun van het kabinet voor de minimumeisen voor schuldreductie, en zij vragen of het kabinet een inschatting kan maken van het krachtenveld hieromtrent, met name hoe Frankrijk en Duitsland tegenover de voorgestelde minimumeisen staan. Deze leden vragen hoe de inschatting van de Minister is of de minimumeisen nog naar boven of naar beneden zullen moeten bewegen om overeenstemming te bereiken. Deze leden zien daarin graag een ambitieuze inzet en vragen de Minister erop in te zetten dat de minimumeisen niet afgezwakt worden.

Ten aanzien van opwaartse economische convergentie delen de leden van de CDA-fractie de steun voor het integraal opnemen van hervormingen en investeringen in de begrotingsplannen. Zij lezen dat indien landen niet voldoen aan de toegezegde hervormingen en investeringen, dit consequenties heeft voor de tijd die lidstaten kunnen nemen voor hun budgettaire aanpassingen. Zou dit ook betekenen dat lidstaten die er zeven jaar over mogen doen, bij onvoldoende prestatie weer teruggezet kunnen worden op een kortere periode voor hun budgettaire aanpassingen? Deze leden vragen zich met het kabinet af hoe zorgvuldig de toetsing op de voortgang zal plaatsvinden en zien graag verduidelijking.

Verder lezen de leden van de CDA-fractie dat het stellen van de juiste prioriteiten voor voldoende publieke investeringen aan de lidstaten zelf is. Zij vragen of de Minister kan aangeven van welke landen het bekend is dat zij op dit moment binnen de voorgestelde SGP-regels voldoende financiële armslag hebben om hun investeringsdoelstellingen, zoals voor klimaat en defensie, te behalen. En hoe ziet de Minister de risico's dat onder de huidige vormgeving van regels landen bij het doorvoeren van bezuinigingen toch eerst investeringen schrappen, in plaats van bezuinigingen of belastingverhogingen als zij onvoldoende financiële armslag hebben? Hoe schat de Minister het krachtenveld in van lidstaten die zullen pleiten voor uitzonderingen voor bepaalde investeringen of voor een begrotingsautoriteit?

De leden van de CDA-fractie zouden graag meer inzicht krijgen hoeveel en wanneer lidstaten met hun uitgavenpad mogen afwijken van het Commissiepad en vragen de Minister hier meer duidelijkheid over te geven.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister kan aangeven waarom landen in de categorisering voor de buitensporigtekortprocedure niet meer worden ingedeeld op basis van een lage, gemiddelde of hoge staatsschuld, maar in drie risicoklassen en nader kan toelichten wat dit dan precies inhoudt.

De leden van de CDA-fractie zien de waarde van stevige nationale begrotingscomités in de lidstaten om vinger aan de pols te houden. Deze leden vragen of het CPB en de Raad van State voldoen aan de nieuwe eisen die gesteld zullen worden aan zulke begrotingscomités, of dat zij aan aanvullende eisen zullen moeten voldoen. Ook vragen zij hoe wordt geborgd dat begrotingscomités van andere lidstaten aan de nieuwe eisen zullen gaan voldoen.

Het kabinet geeft aan te hechten aan beperking van administratieve lasten voor lokale overheden, die een baten-lastenstelsel hanteren waar het uitgavenpad niet op aansluit. Tegelijkertijd lezen zij ook dat door de Commissie wordt voorgesteld gegevens te verzamelen op basis van een baten-lastenstelsel. Kan de Minister dit nader toelichten? Is het baten-lastenstelsel verplicht op grond van het voorstel? De leden van de CDA-fractie hebben zich in het verleden vaker uitgesproken voor een baten-lasten stelsel en zouden de Minister willen aansporen hierop een constructieve houding in te nemen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat voor de preventieve arm waarin de begrotings- en structuurplannen geregeld zijn besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen (QMV) geldt, terwijl de correctieve arm waarin handhaving en toezicht zijn geregeld met unanimitéit wordt ingesteld. Wat de leden van de CDA-fractie betreft is de correctieve arm een zeer belangrijk onderdeel van het SGP. Hoe ziet de Minister de kans dat de correctieve arm al te zeer wordt afgezwakt doordat lidstaten niet instemmen, en heeft afzwakking dan weer gevolgen voor vormgeving van de preventieve arm? Deze leden willen voorkomen dat straks onvoldoende balans is tussen de correctieve en preventieve arm, waardoor er weer geen geloofwaardig en voldoende robuust SGP is. Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie hoe de Minister de haalbaarheid inschat van de plannen om voor het einde van het jaar, of anders een half jaar later, overeenstemming te bereiken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het Fiche inzake Verordeningen en richtlijn herziening Europees begrotings-raamwerk. Deze leden vragen de Minister waarom Verordening (EG) nr. 1467/97 en 1466/97, het motorblok van de Europese begrotingsregels, zo weinig effect hebben gesorteerd. Deze leden vragen de Minister waarom bijvoorbeeld Verordening (EG) nr. 1466/97, die dient te voorkomen dat buitensporige tekorten ontstaan (preventieve arm) zo weinig opgeleverd heeft. Deze leden vragen de Minister of een significante aanpassing van het SGP wel het gewenste effect zal hebben.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister of een grotere rol voor de Europese Begrotingsautoriteit wel democratisch verantwoord is, bijvoorbeeld als er verschillende opvattingen bestaan over de aard van investeringen en hervormingen. De leden vragen de Minister in hoeverre

er sprake is van een soevereiniteitsoverdracht. De leden van de SP-fractie vragen de Minister wat de plicht om een nationaal «fiscal-structural»-plan op te stellen betekent voor het begrotingsrecht van lidstaten. De leden van de SP-fractie vragen de Minister wat de nieuwe macro-economische conditionaliteit voor effect zal hebben in de praktijk, ten opzichte van de huidige situatie.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister hoe het uitgavenpad gecontroleerd gaat worden. Deze leden vragen de Minister hoe schuld geloofwaardig kan dalen zonder dat er rekening gehouden wordt met de invloed van belastinginkomsten en hoe dit gemeten moet worden. Voorts vragen deze leden aan de Minister of er aan het einde van de rit ook sprake kan zijn van kwijtschelding.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister om nader toe te lichten in wat voor situaties afgeweken kan worden van de begrotingsregels. Deze leden vragen de Minister waarom een natuurramp niet direct reden is om van het uitgavenpad af te wijken. Deze leden vragen de Minister voorts hoe de Minister in dit geval de coronasituatie beoordeelt.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister hoe het voorstel de correctieve arm van het SGP nu werkelijk effectiever maakt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche over de herziening van het begrotingsraamwerk. Deze leden hebben hierover een aantal vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het klopt dat het aanstaande Spaanse voorzitterschap erop mikt op dit dossier in de herfst van dit jaar een deal te sluiten, en wat de inschatting is van het kabinet over een realistische tijdlijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de relatie tussen het Commissiepad en het uitgavenpad. Welke ruimte heeft een lidstaat om in het uitgavenpad af te wijken van het Commissiepad, en op welke wijze (qua methodologie/uitkomsten) dient het uitgavenpad het Commissiepad te weerspiegelen?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar het uitgavenpad voor landen met extreem lage schulden, zoals Estland. Is het idee bij een land als Estland dat de schuld juist toeneemt (te weinig schuld kan ook onwenselijk zijn), en zo ja, hoeveel dan? Op basis van welk anker wordt in de situatie van zeer lage schuld gestuurd?

De leden van de GroenLinks-fractie danken de ambtelijke ondersteuning van het ministerie voor hun technische toelichting op hoe in de voorstellen «geloofwaardige schuldafbouw» gedefinieerd wordt. Zij hebben vernomen dat dit gebaseerd wordt op een combinatie van schuldafbouw bij specifieke scenario's alsmede simulaties. Zij vragen zich af op welke manier gestuurd gaat worden op de mate waarin het schuldpercentage af moet nemen. Is er een mogelijkheid dat uit de specifieke scenario's plus 70 procent van de simulaties een schuldafbouwpad komt rollen waarbij de schuld zeer beperkt afneemt?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er een eindpunt is waar de schuldafbouw uiteindelijk op moet uitkomen, en of dit bijv. de 60 procent is. Ook vragen zij of er aannames gemaakt worden over hoe snel landen hiernaar toe moeten en hoe voorkomen wordt dat hiermee alsnog een

verkapte oude schuldregel (1/20^e) zijn intrede doet. Zij vragen zich bovendien af of een dergelijk generiek schulddoel wel wenselijk is, juist omdat verschillende soorten economieën verschillende optimale schuld niveaus kunnen hebben.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de Minister naar het blijvende gebruik van het 3 procent-criterium als ankerpunt. Wat is hiervan de wetenschappelijke onderbouwing, zo vragen zij, omdat dit criterium lang geleden en destijds vrij arbitrair gekozen is.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of technisch toegelicht kan worden op basis waarvan de verschillende specifieke scenario's tot een meer of minder steil schuldafbouwpad leiden. Op basis waarvan wordt bepaald welke schuld houdbaar is? En is de vraag welke schuld houdbaar is uiteindelijk ook niet een politieke?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom ervoor gekozen is dat in 70 procent van simulaties de schuld moet dalen, en niet bijv. in 50 procent. Bovendien vragen deze leden in hoeverre hierin getoetst gaat worden op de waarschijnlijkheid van simulaties. Het maakt bijvoorbeeld uit of de schuld niet afneemt in de 30 procent meest of juist minst waarschijnlijke simulaties.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar het performatieve karakter van de DSA, waarbij het kwalificeren van een schuld als niet houdbaar of te hoog eraan kan bijdragen dat dit signaal verder ingeprijsd wordt door kapitaalmarkten, en vice versa.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar het gebruik van het uitgavenpad als sturingsmechanisme. Op welke manier zit in het gebruik van het uitgavenpad een zogenaamde bias richting snijden op uitgaven i.p.v. het genereren van extra inkomsten op het moment dat er een budgettaire ombuiging gevraagd wordt? Hoe wordt in de huidige methodologie voorkomen dat een dergelijke bias ontstaat?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de ambtelijke verkenningen die op dit moment gaande zijn naar de achtervang op het schuldafbouwpad. Zij vragen waarom het kabinet een noodzaak ziet tot een dergelijke achtervang, als er al een zeer degelijke analyse is die tot forse budgettaire opgaven leidt voor hogeschuldenlanden. Heeft het kabinet specifieke methodologische risico's geïdentificeerd in de door de Commissie voorgestelde methodologie?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het wel verstandig is met een extra achtervang te willen werken als de methodologie al gedegen is. Wordt het stelsel hier niet nog complexer van? En hoe gaat voorkomen worden dat hiermee anticyclischeit in de hand gewerkt wordt en afgestapt wordt van de landspecifieke aanpak – zelfs als er in de achtervang groepen landen geclusterd worden, is het niet landspecifiek.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom het kabinet pleit voor een achtervang als hij nog niet weet hoe die vorm te geven. Hoe kan het kabinet er dan al van overtuigd zijn dat de achtervang een verbetering is t.o.v. het bestaande voorstel?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe voorkomen gaat worden dat de onderhandelingen tussen lidstaat en Commissie over het uitgavenpad, het vier-/zevenjarenplan, en wat gaat gelden als publieke investeringen, de sfeer krijgt van een technocratische exercitie achter de schermen terwijl het tot op het bot politiek is.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze geborgd kan worden dat ook tijdens het verloop van de vier of zeven jaar er genoeg aandacht en prikkels kunnen zijn voor doeltreffende en doelmatige implementatie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke manier de rentestijging zal meelopen in de DSA, en of toegelicht kan worden wat de budgettaire implicaties hiervan zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat het vorige kabinet heeft aangegeven dat het zeer belangrijk is dat de transparantie over duurzaamheidsrisico's van staatsobligaties toeneemt (in antwoord op Kamervragen van GroenLinks³), ook binnen het kader van het Europese begrotingsraamwerk. Deze leden waren daarom verrast te lezen dat het kabinet met de Commissie in gesprek wil over de haalbaarheid en toegevoegde waarde van meer inzicht in klimaatrisico's binnen het herziene kader. Deze leden vragen of dit toegelicht kan worden, en of toegelicht kan worden waarom het niet langer een prioriteit lijkt voor het kabinet meer inzicht te krijgen in duurzaamheidsrisico's van staatsobligaties.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de Tweede Kamerfractie van de ChristenUnie hebben met interesse kennisgenomen van het BNC-fiche over de herziening van het Europees begrotingsraamwerk. Deze leden onderstrepen het belang van deugdelijk begrotingsbeleid en begrotingsdiscipline van lidstaten. Deze leden achten het hierbij van belang dat een eventuele herziening van het SGP daadwerkelijk leidt tot een verbetering van de handhaafbaarheid en daarmee naleving. Deze leden vragen de Minister om een reflectie op dit punt.

Voorts onderstrepen deze leden het belang van schuldafbouw. Deze leden constateren dat de oude 1/20^e-regel, waarbij landen in een periode van 20 jaar dienden terug te keren op een acceptabele overheidsschuld, in de praktijk niet goed functioneerde. Deze leden vragen de Minister toe te lichten of zij van mening is dat met het huidige pakket sprake is van een verbetering van de effectiviteit van de door het SGP vereiste schuldafbouw. Ook vragen zij de Minister om een appreciatie van de opstelling van de Duitse regering, die een andere vorm van schuldafbouw lijkt voor te staan. Voorts wijzen deze leden erop dat met deze herziening de regels voor normale conjuncturele schommelingen gemoderniseerd worden, maar dat ook ambitie nodig is ten aanzien van een functionerend crisisinstrument. Is het crisisinstrumentarium volgens de regering op dit moment op orde? Hoe waardeert de regering het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM), ook gelet op het feit dat de drempel om bij het ESM aan te kloppen hoog is, omdat dit inherent gepaard gaat met strikte bezuinigingseisen, en daarmee politieke kosten, en gelet op de omvang van de middelen die momenteel in dat fonds zitten? Hoe zou het crisisinstrumentarium er volgens de regering idealiter uitzien, en wat is op dit punt haar ambitie en inzet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

³ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2940.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Commissie niet zal monitoren op de daadwerkelijke schuldontwikkeling. Waar is daar de reden voor? Hoe wordt er wel gemonitord? Is het kabinet voornemens op dit punt nog om aanscherping te vragen?

Kan het kabinet inzichtelijk maken wat de gevolgen zijn van de aanpassingen voor de Nederlandse situatie, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Aan welke indicatoren moet Nederland voldoen? Wat is de verwachte inhoud van het «fiscal-structural» plan voor Nederland? En kan het kabinet hiernaast ook inzichtelijk maken hoe dit zit voor enkele andere landen?

Uitgavenpaden worden onder andere geschoond van rente-uitgaven, zo lezen de leden van de fractie van de SGP. Tegelijk kunnen rente-uitgaven wel een groot beslag leggen op de overheidsfinanciën, en kunnen deze uitgaven ook meer dan vooraf verwacht fluctueren. Ontstaat hierdoor niet een risico op verslechtering van overheidsfinanciën, zonder dat dit gevolgen heeft voor naleving van de regels?

De leden van de fractie van de SGP hebben aanvullende vragen over de anticyclische regel dat in meevallende economische omstandigheden lidstaten gebonden blijven aan het uitgavenpad waardoor de schuld sneller zal dalen. Deze leden zijn het met het kabinet eens dat dit een goed streven is. Het kabinet geeft aan hier in de onderhandelingen aandacht voor te hebben. Is het kabinet van mening dat hier extra waarborgen voor nodig zijn, zodat het anticyclische pad ook daadwerkelijk gevolgd wordt? Of acht het kabinet de huidige vormgeving voldoende?

De begrotingsregels en de handhaving daarvan wordt meer een taak van lidstaten zelf, zo lezen de leden van de SGP-fractie. Zo komen er bijvoorbeeld ook nationale plannen, die vaak kunnen wijzigen. Ontstaat hierdoor niet ook het risico dat het voor andere lidstaten moeilijker wordt om in beeld te houden hoe het staat met de overheidsfinanciën van andere lidstaten? Op welke manier zet het kabinet in op zo veel mogelijk transparantie op dit punt? Is het kabinet het eens dat transparantie noodzakelijk is om de monitoring goed vorm te geven? En hoe ziet het kabinet deze monitoring van overheidsfinanciën van andere lidstaten voor zich?

Nationale onafhankelijke begrotingscomités krijgen een grote rol om handhaving te versterken en nationaal eigenaarschap te bevorderen, zo constateren de leden van de SGP-fractie. Hoe wordt deze onafhankelijkheid geborgd? En hoe wordt ook in de handhaving een vergelijkbare aanpak tussen lidstaten geborgd?

De leden van de SGP-fractie constateren dat over de precieze invulling van veel voorgestelde maatregelen nog veel onduidelijk is en ook dat het kabinet op diverse punten nog aanscherping of verduidelijking wenst. Hoe ziet het proces er verder uit? Wat is de verwachting van het kabinet over de haalbaarheid van de wensen van Nederland?

Vragen en opmerkingen van de leden van de Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgenomen herziening van het Stabiliteits- en Groeipact, evenals de appreciatie van het kabinet over de herziening. De leden hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen en opmerkingen.

In het fiche wordt aangegeven dat de herziening van het Europees begrotingsraamwerk als doel heeft om schuldhoudbaarheid te waarborgen en zo een duurzame en inclusieve economische groei in alle lidstaten te bevorderen. Het kabinet geeft aan grote waarde te hechten aan zowel de schuldhoudbaarheid van lidstaten en de schuldafbouw voor met name lidstaten met middelhoge en hoge staatsschulden.

In dit kader geeft het kabinet aan positief te zijn dat met de herziening nationaal eigenaarschap gestimuleerd wordt door middel van het opstellen van netto-uitgavenpaden, terwijl tegelijkertijd vastgehouden wordt aan zowel de 60 procent- als de 3 procent-begrotingsnorm.

Kan de Minister een wetenschappelijke onderbouwing geven voor het vasthouden aan deze percentages? De leden van de Volt-fractie stellen vragen bij de logica achter deze percentages, met name tegen de achtergrond van sterk toenemende vergrijzing, ontwrichtende klimaatverandering en grote transitieopgaven. Zij zijn van mening dat enerzijds de meer lidstaatspecifieke benadering voor schuldafbouw en anderzijds het vasthouden aan deze percentages gestoeld lijken te zijn op een politiek compromis tussen «Noord en Zuid» in plaats van op economisch-wetenschappelijke consensus en (toekomstige) economische realiteit. Kan de Minister hierop reflecteren?

Uit de onderliggende simulaties voor schuldhoudbaarheidsanalyse blijkt echter wel dat de schuld over de jaren geloofwaardig kan afnemen, maar dat het nog decennia duurt voordat landen met een hoge staatsschuld de 60 procent-staatsschuldnorm bereiken. Graag een reactie van de Minister. De leden van de Volt-fractie willen ook graag een antwoord op de volgende vragen.

Is, volgend uit deze simulatie, deze norm wel realistisch en haalbaar? Is het kabinet het eens met de leden van de Volt-fractie dat de onzekerheidsmarge voor het daadwerkelijk bereiken van de 60 procent-norm steeds groter wordt naarmate het pad daarnaartoe meerdere decennia kost?

Kan het kabinet inzicht geven in de gebruikte methodologie van de simulaties? Zo ja, kunt de Minister deze inzichten delen met de Kamer? Zo nee, waarom niet? En zijn in deze simulaties de mogelijke gevolgen van oorlogen, pandemieën of andere interne en externe schokken meegenomen? Is het kabinet van mening dat de simulaties een voldoende voorspellende waarde hebben, tegen de achtergrond van de grote externe schokken van de afgelopen jaren en met toekomstige externe schokken (door bijv. klimaatverandering)? Graag een toelichting.

Waarom kiest het kabinet niet voor een staatsschuldnorm van 90 procent, een norm die op dit moment in lijn ligt met de gemiddelde staatsschuld in de eurozone? Bovendien betreft de 90 procent een norm die vele malen lager ligt dan bijvoorbeeld de staatsschulden in de VS en Japan.

Daarnaast ontstaat er volgens het kabinet met het lidstaatspecifieke netto-uitgavenpad, ondanks het vasthouden aan de 60 procent- en 3 procent-norm, echter genoeg ruimte voor de nodige hervormingen en investeringen. Tegelijkertijd stelt het kabinet dat, wanneer lidstaten de 3 procent-begrotingsnorm dreigen te overschrijden, zij hun tekorten met een halve procentpunt per jaar zouden moeten terugbrengen. Op welke manier acht het kabinet dit realistisch in de situatie dat lidstaten soms grote investeringen moeten doen om hun economie te versterken en hun overheidsfinanciën op orde te brengen, die het tekort in eerste instantie doen oplopen?

Is het kabinet er bovendien van overtuigd dat dergelijke grote toekomstgerichte investeringen die pas na meer dan tien jaar zullen renderen (zoals investeringen op het gebied van onderwijs en onderzoek) goed meegewogen kunnen worden in de schuldhoudbaarheidsanalyse? Kan de Minister hierop reflecteren tegen de achtergrond van de zorg die het kabinet heeft over de grote mate van complexiteit van de schuldhoudbaarheidsanalyse? Is het kabinet van mening dat landen met hoge staats-schulden onder de voorgenomen herziening voldoende ruimte krijgen om dergelijke investeringen (met een terugverdientijd van meer dan tien jaar) te doen? Zo ja, waarop baseert het kabinet zich?

Door de stijgende rente nemen de financieringskosten voor het doen van toekomstgerichte investeringen in rap tempo toe. De leden van de Volt-fractie verwijzen daarbij o.a. naar het artikel *Energietransitie 17 miljard duurder door hoge rente* uit het Financieel Dagblad, d.d. 14 juni 2023. De leden van de Volt-fractie zijn van mening dat dit niet alleen voor Nederland, maar voor de gehele eurozone het realiseren van de ambities op het gebied van met name de klimaattransitie in gevaar brengt. De leden van de Volt-fractie vragen zich af of de Minister in dit licht kan reflecteren op de voorgenomen herziening van het Stabiliteits- en Groeipact.

Op welke manier waarborgt de herziening van het SGP volgens het kabinet dat enerzijds overmatige fragmentatie tussen lidstaten (de verschillen in rentestanden) en anderzijds voldoende investeringen op het gebied van klimaattransitie tegengegaan worden? De leden van de Volt-fractie zien met de beoogde herziening van het SGP dat hier namelijk niet voldoende prikkels voor ontstaan, zeker niet tegen de achtergrond van de zogenaamde climate investment gap.

Het kabinet geeft aan geen voorstander te zijn van generieke uitzonderingsregels, voor bijvoorbeeld investeringen in de groene of digitale transitie. De leden van de Volt-fractie zijn echter van mening dat er met de huidige herziening vooralsnog niet genoeg ruimte ontstaat voor het doen van de benodigde investeringen op het gebied van digitalisering, klimaat of defensie. Kan het kabinet onderbouwen waarom zij geen voorstander is van generieke uitzonderingsregels?

Kan het kabinet garanderen dat dit financieringsgat voor het behalen van de klimaatdoelen van 2030 gedicht wordt met de voorgenomen herziening van het SGP? Zo ja, graag een toelichting. Zo nee, welke aanvullende maatregelen acht het kabinet noodzakelijk? En is er zicht op realisatie van die maatregelen? De leden van de Volt-fractie beogen een meer pan-Europese aanpak van bijvoorbeeld de klimaattransitie, door middel van pan-Europese investeringsfondsen en een groter EU-budget. Kan de Minister aangeven waarom zij al dan niet voorstander is van dit idee?

Tot slot hebben de leden van de Volt-fractie nog de volgende, aanvullende vragen.

Welke aanvullende financiële investering acht het kabinet noodzakelijk ter versterking van de EFB?

Welke concrete gevolgen zal de voorgenomen herziening van het SGP hebben voor de Nederlandse overheidsfinanciën?

Kan de Minister nogmaals uitgebreid ingaan op het Duitse standpunt inzake de herziening van het SGP? Hoe apprecieert zij deze? Welke mogelijk negatieve gevolgen voor de stabiliteit in de eurozone ziet de Minister in het standpunt van de Duitsers?

Hoe wordt volgens het kabinet voorkomen dat het dreigen met eventuele sancties of boetes (wanneer lidstaten niet voldoen aan de begrotingsnormen) leidt tot onrust op de financiële markten en daarmee tot hogere rentestanden voor de desbetreffende lidstaten? Is de Minister van mening dat dit potentieel grote gevolgen voor de gehele eurozone kan hebben?

Op welke manier worden eenmalige fondsen, zoals het Klimaatfonds of Stikstoffonds, meegerekend in het SGP?

Op welke manier vraagt het kabinet in de onderhandelingen over de herziening van het SGP aandacht voor de vervolmaking van de Europese kapitaalmarktunie?

II Reactie van de Minister van Financiën

Inleiding

Kamerlid Omtzigt stelde tijdens het plenaire debat over de Europese Raad op 28 juni jl. (Handelingen II 2022/23, nr. 99, item 4 en 7) een vraag over de toetsing op schuldontwikkeling in de herziening van het Europees begrotingsraamwerk. De SGP-fractie stelde een vergelijkbare vraag, namelijk: «*de leden van de SGP-fractie constateren dat de Commissie niet zal monitoren op de daadwerkelijke schuldontwikkeling. Waar is daar de reden voor? Hoe wordt er wel gemonitord? Is het kabinet voornemens op dit punt nog om aanscherping te vragen?*» Voor de toezegging van de Minister-President om nader in te gaan op dit vraagstuk verwijs ik graag naar het antwoord op die betreffende vraag op pagina 36 van deze beantwoording. Daarnaast vroeg Kamerlid Omtzigt naar de positie van Duitsland ten aanzien van een waarborg voor schuldafbouw. Ook daarover zijn in dit schriftelijk overleg vragen gesteld, waarvoor ik u verwijs naar pagina's 5, 17, 24.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel voor de herziening van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en de Macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP). Deze leden hechten veel waarde aan de het Europees begrotingsraamwerk met als doel om schuldhoudbaarheid te waarborgen en economische groei te bevorderen. Deze leden begrijpen de inzet om het raamwerk te herziening met als doel het nationaal eigenaarschap van lidstaten te bevorderen, transparantie en effectiviteit te vergroten, hervormingen en investeringen te stimuleren en handhaving te versterken.

De leden van de VVD-fractie lezen dat binnen de preventieve arm de middellangetermijndoelstelling voor het structurele begrotingssaldo (de MTO) en de significante afwijkingsprocedure (Significant Deviation Procedure – SDP) ophouden te bestaan. Het structurele begrotingssaldo wordt onder andere berekend op basis van de potentiële groei. De berekening van de potentiële groei is in de ogen van deze leden vaak arbitrair gebleken. Welke rol speelt de potentiële groei in het herziene begrotingsraamwerk, bijvoorbeeld in de berekening van schuldhoudbaarheid en de vaststelling van aanpassingspaden en uitgavenregels? Hoe wordt in het herziene begrotingsraamwerk de berekening van de potentiële groei van een lidstaat minder vatbaar voor willekeur of mogelijke politieke beïnvloeding?

Het kabinet erkent de nadelen van niet waarneembare indicatoren, zoals de potentiële economische groei en de berekening van de afstand tussen het potentiële niveau van het bruto binnenlands product (bbp) en het

actuele niveau van het bbp (de *output gap*) en de bijbehorende correcties op het begrotingssaldo die tot de berekening van het structurele begrotingssaldo leiden. De Europese Commissie (Commissie) deelt deze nadelen. Dit is mede reden geweest voor de Commissie om in haar voorstel de netto primaire uitgaven als enige indicator te gebruiken en niet langer te sturen op het structurele begrotingssaldo, dat onderhevig is aan frequente bijstelling van de geraamde *output gap*.

Hoewel de inschatting van de *output gap* een minder grote rol zal spelen in het voorgestelde systeem, omdat niet meer wordt getoetst op de jaarlijkse ontwikkeling van het structurele begrotingssaldo, is een inschatting van de potentiële economische groei wel een noodzakelijk element in de schuldhoudbaarheidsanalyse die wordt gebruikt bij de totstandkoming van de maximale netto primaire uitgaven. Bij de berekening van het pad dat moet leiden tot een geloofwaardige afbouw van de schuld, moet een inschatting gemaakt worden van de economische groei op lange termijn.

In het herziene begrotingsraamwerk krijgt de Europese Commissie een eenduidige rol ten aanzien van schuldhoudbaarheidsanalyses en het vaststellen van begroting/aanpassingspaden, zo constateren deze leden. Dit geeft de Europese Commissie aanzienlijk meer invloed. Hoe wordt de onafhankelijkheid van de Europese Commissie geborgd, naast het transparant maken van de toegepaste methodologie?

De Commissie is als instelling onafhankelijk en heeft de plicht om het algemeen belang van de Europese Unie te dienen. De Commissie heeft op grond van het Verdrag een formele rol bij de toepassing en handhaving van het SGP. Het berekenen van een uitgavenpad dat leidt tot een geloofwaardige schuld, binnen de afspraken die hierover in SGP-wetgeving worden vastgelegd, past dan ook bij de taken en verantwoordelijkheden van de Commissie. In het voorstel heeft naast de Commissie ook de Raad een rol bij het vaststellen van het uitgavenpad in een plan. De Raad neemt, op een aanbeveling van de Commissie, een aanbeveling aan die het uitgavenpad van een lidstaat vaststelt.

Welke rol ziet het kabinet voor een onafhankelijke partij, bijvoorbeeld het Europees Begrotingscomité (European Fiscal Board – EFB)?

Volgens het kabinet kan de EFB een grotere adviserende rol krijgen in de beoordeling van de naleving van de regels. Concreet zet het kabinet in op een advies van de EFB bij de beoordeling van een buitensporig tekort door Commissie en Raad (in de context van artikel 126 lid 3 t/m 6 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie), inclusief een advies over de toepassing van relevante factoren. Daarnaast denkt het kabinet aan een advies van de EFB aan Commissie en Raad over de omstandigheden voor het mogelijke (de)activeren van de algemene en landspecifieke ontsnappingsclausules.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het uitgavenpad de enige operationele indicator is waarop wordt gestuurd in het herziene begrotingsraamwerk. Hoe wordt dit uitgavenpad berekend, welke partijen zijn hierbij betrokken en wordt een objectieve en onafhankelijke berekening geborgd voor het vaststellen van de uitgavenpaden?

In het voorgestelde begrotingsraamwerk zal de Commissie voor lidstaten met een begrotingstekort boven de 3% bbp en/of een overheidsschuld boven de 60% bbp, een technisch begrotingspad opstellen (Commissiepad). Bij het opstellen van dit pad zijn geen andere partijen betrokken. Dit pad moet voldoen aan verschillende criteria zoals omschreven in het

BNC-fiche⁴ en opgenomen in annex I van het wetgevende voorstel voor een Verordening voor effectieve coördinatie van economisch beleid en multilateraal toezicht op het begrotingsbeleid. Het belangrijkste criterium is daarbij dat de schuld naar verwachting op een geloofwaardige wijze daalt of op een prudent niveau blijft in de tien jaar na de aanpassingsperiode. De methodologie om te toetsen op deze geloofwaardige daling van de schuld is opgenomen in annex V van de hierboven genoemde voorgestelde verordening en betreft de bestaande schuldhoudbaarheidsanalyse van de Europese Commissie. Informatie over deze schuldhoudbaarheidsanalyse is publiek beschikbaar. Op basis hiervan wordt beoordeeld welke maximale netto primaire uitgavengroei voor een land nodig is om na een aanpassingsperiode van 4 of 7 jaar op een begrotingsaldo uit te komen dat voldoende hoog is om de schuld structureel te laten dalen in zowel het verwachte basisscenario voor economische groei, inflatie, rente en vergrijzingskosten als in tegenvallende economische en budgettaire scenario's. Het is mogelijk dat de Raad en het Europees Parlement besluiten om een andere gemeenschappelijke methodologie vast te leggen. Het kabinet zet zich er voor in dat de betreffende methodologie en de berekeningen van de Commissie publiek worden gemaakt op een manier die het mogelijk maakt voor derde partijen om de berekeningen te controleren of zelf te maken.

Het Commissiepad dient als basis voor het uitgavenpad dat een lidstaat opneemt in zijn plan. Dit uitgavenpad in een plan wordt door lidstaten zelf opgesteld en moet net als het Commissiepad aan voorwaarden voldoen zoals omschreven in Artikel 12 en 15 van het bovengenoemde voorstel. Het uitgavenpad in het plan kan verschillen van het Commissiepad, als een lidstaat dit onderbouwt met gegronde en verifieerbare economische argumenten. Het kabinet zet zich er voor in dat lidstaten slechts beperkt mogen afwijken. Commissie en Raad toetsen of het uitgavenpad voldoet aan de criteria die zijn vastgelegd in de verordening.

In het vierjarenplan dient de schuld in de ogen van deze leden geloofwaardig te dalen of op een prudent niveau te blijven. Wat wordt beschouwd als een geloofwaardige daling? Hoe verhoudt dit zich tot de voorwaarde van het «op een prudent niveau blijven» van de schuld? Wat is een prudent niveau? Betekent dit dat een schuld onder geen beding meer kan stijgen? Klopt het dat in de ex ante-berekeningen een schuld altijd moet dalen?

Zoals hiervoor opgemerkt is één van de vereisten voor het uitgavenpad dat het ervoor zorgt dat de publieke schuld op een geloofwaardig wijze daalt of op een prudent niveau blijft in de tien jaar na de aanpassingsperiode. Een geloofwaardige daling wordt daarbij bepaald aan de hand van schuldhoudbaarheidsanalyses. Hierin moet de schuld in verschillende neerwaartse scenario's blijven dalen. Deze scenario's simuleren een lager primair saldo voorbij de aanpassingsperiode; een ongunstigere verhouding tussen rente en groei; en een hogere rente. Ook moet de kans dat de schuld stijgt na de aanpassingsperiode voldoende laag zijn (<30%) bij simulatie van een brede waaier aan mogelijke economische en budgettaire uitkomsten.

Daarmee wordt in het nieuwe raamwerk ingebouwd dat lidstaten, met name met hoge schulden, in voldoende mate hun schulden afbouwen. Indien dit zou betekenen dat de schuldquote van lidstaten in de voorspellingen tot onder de 60% daalt, wordt het vereiste uitgavenpad voor de betreffende lidstaten wel iets afgezwakt omdat een verdere daling dan niet meer noodzakelijk is. Voor lidstaten met een schuldquote die onder

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3699.

de 60% van het bbp zit wordt beoordeeld of de schuld op prudente niveaus blijft, wat waarschijnlijk inhoudt dat de schuld geen trendmatige structurele stijging laat zien tot boven de 60%.

Hierbij merkt het kabinet op dat de Commissie niet zal monitoren op de daadwerkelijke schuldontwikkeling. 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 economische omstandigheden lidstaten gebonden blijven aan het uitgavenpad, waardoor de schuld sneller zal dalen dan verwacht. Dit is onderdeel van het anticyclische karakter van het beoogde systeem.

Aan welke numerieke benchmark denkt het kabinet? Hoe verhoudt dit zich tot de positie van Duitsland op dit punt?

Het kabinet denkt aan een aanvullende ex ante waarborg voor het ambitieniveau van de schuldafbouw, binnen de door de Commissie voorgestelde landspecifieke, risicogebaseerde en anti-cyclische benadering. Dit kan als additioneel criterium worden opgenomen waar het uitgavenpad aan moet voldoen. Dit zorgt ervoor dat aan de hiervoor beschreven toets op «geloofwaardige schulddaling», die leidend blijft voor het berekenen van het uitgavenpad, een numerieke ondergrens voor de schulddaling wordt verbonden die op basis van dat uitgavenpad kan worden verwacht. Wanneer de andere criteria tot een uitgavenpad leiden waarbij een schuldafbouw wordt verwacht die lager is dan deze ondergrens, wordt zij relevant. De ondergrens zou uitgedrukt kunnen worden in een bepaald percentage van de schuld boven 60% dat in de verwachting van de schuldhoudbaarheidsanalyse tenminste afgebouwd moet zijn aan het einde van de tien jaar na de aanpassingsperiode (dat wil zeggen na een periode van 14 of – in geval van verlenging – 17 jaar). Volgens het kabinet kan de waarborg zo vastgesteld worden dat het voor de meeste landen niet de bepalende factor zal zijn, omdat de verwachte schuldafbouw op basis van de andere criteria uit het Commissievoorstel al hoger zal zijn. De waarborg behoudt dus de landspecifieke en risicogebaseerde benadering als basis, maar dient te voorkomen dat het ambitieniveau voor de voorspelde schuldafbouw niet onder een ondergrens daalt.

Nederland en Duitsland zijn het eens over het einddoel, namelijk dat het nieuwe raamwerk moet leiden tot voldoende ambitieuze schuldafbouw. Duitsland heeft eerder een waarborg voorgesteld waarbij de schuldratio voor ieder land jaarlijks met 1% of 0,5% zou moeten dalen. Deze numerieke schulddaling kan op verschillende manieren in het systeem ingepast worden en vooralsnog is het niet helder wat Duitsland precies beoogt. Zo kan daadwerkelijk worden getoetst of de schuld in ieder jaar voor ieder land aan deze norm voldoet. In de ogen van het kabinet zou dit niet goed passen bij een anticyclische werking van het systeem. De numerieke jaarlijkse daling kan echter ook als gemiddelde over een lange periode verbonden worden als additioneel criterium voor het bepalen van het uitgavenpad. In dat geval zou het meer lijken op de hierboven beschreven gedachten van het kabinet. Nederland verkent op dit moment met verschillende lidstaten, waaronder Duitsland, verschillende opties voor waarborgen waarbij het landspecifieke, risicogebaseerde en anticyclische karakter van het systeem behouden blijft.

De leden van de VVD-fractie lezen ook dat de opgenomen investeringen en hervormingen consistent dienen te zijn met het Herstel- en Veerkracht Plan (HVP). Hoe is dit mogelijk aangezien een meerderheid in de Kamer zich op het standpunt heeft gesteld dat het Herstelfonds incidenteel en dus eindig is? Klopt het dat deze voorwaarde derhalve geen harde

afpraak kan zijn binnen het herziene begrotingsraamwerk? Ook dienen de opgenomen investeringen en hervormingen recht te doen aan uitdagingen geïdentificeerd in het kader van de landenspecifieke aanbevelingen. Hoe komen deze aanbevelingen in de toekomst tot stand? Deelt het kabinet de mening dat de Europese Commissie wel aanbevelingen kan doen over de omvang van het tekort, schuld en uitgavenregels, maar niet over de wijze waarom deze ingevuld worden? Zo niet, hoe wordt de democratische legitimiteit van voorgestelde hervormingen geborgd?

De Herstel en Veerkrachtfaciliteit (HVF) is opgericht als tijdelijk instrument in reactie op de COVID19-pandemie, en heeft een looptijd tot eind 2026. Het nieuwe Europese begrotingsraamwerk zal naar verwachting voor die tijd van kracht worden. In een budgettaire-structureel plan zullen lidstaten net als in een Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) investeringen en hervormingen opnemen. Het Commissievoorstel bevat daarom een bepaling dat in een plan moet worden uitgelegd hoe de consistentie met het HVP wordt bewaakt gedurende de periode dat de HVF nog beschikbaar is. De Commissie houdt met deze formulering rekening met de tijdelijkheid van de HVF. De landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester komen in de toekomst op dezelfde wijze tot stand als nu, op basis van analyses van de Europese Commissie over de economische en budgettaire situatie in de lidstaten en de beleidsadviezen die daar uit volgen. Verschil met de huidige situatie is dat de landspecifieke aanbevelingen in formele zin geen reactie meer zullen zijn op de nationale jaarlijkse hervormingsprogramma's en stabiliteitsprogramma's, die in de toekomst niet meer zullen bestaan. Het voorstel voorziet echter nog steeds in jaarlijkse landspecifieke aanbevelingen van de Raad aan de lidstaten, op basis van een voorstel van de Commissie. Deze kunnen gaan over economische en budgettaire hervormingen en de samenstelling van de begroting. Die aanbevelingen kunnen ook een rol spelen bij de beoordeling van de set hervormingen en investeringen die lidstaten in kunnen dienen om in aanmerking te komen voor een langere aanpassingsperiode. Maar bij de toets of sprake is van een buitensporig tekort en de correctie van een buitensporig tekort is de omvang van het begrotingstekort en de netto primaire uitgaven leidend. Lidstaten behouden onder het voorgestelde begrotingsraamwerk de vrijheid om zelf te bepalen hoe zij aan de normen voor begrotingstekort en uitgavengroei willen voldoen.

De verordening stelt dat nationale begrotingscomités een grotere rol krijgen in de monitoring van de implementatie van de begrotingsregels. Hoe wordt de positie van de begrotingscomités nationaal versterkt en institutioneel verankerd? Hoe worden landen hiertoe gedwongen? Hoe wordt het oordeel van de nationale begrotingscomités betrokken in de beoordeling van de begrotingen en aanpassingspaden door de Europese Commissie?

De Commissie stelt voor dat de nationale begrotingscomités de naleving van het uitgavenpad ten opzichte van de daadwerkelijk waargenomen cijfers gaan beoordelen. Waar van toepassing zullen zij ook de relevante factoren analyseren die een rol spelen bij de beoordeling of er sprake is van een buitensporig tekort. Is een lidstaat eenmaal in een buitensporigtekortprocedure geplaatst, dan zal het nationale begrotingscomité haar mening geven over de vraag of de lidstaat effectief actie onderneemt om het tekort weg te werken. De Commissie zal, ten behoeven van naleving van de regels, missies uitvoeren naar lidstaten om de economische situatie te beoordelen. Hierin zal zij onder andere spreken met de nationale onafhankelijke begrotingcomités om een beter beeld te krijgen van risico's op een gebrek aan naleving. De positie van de begrotingscomités wordt versterkt door de minimum eisen die zijn opgenomen in het voorstel voor de wijziging van Richtlijn 2011/85/EU over vereisten voor

begrotingsraamwerken van lidstaten. Deze eisen gelden voor alle EU lidstaten.

De leden van de VVD-fractie lezen dat enkele elementen uit de correctieve arm ongewijzigd blijven. Ten eerste het proces voor de opening van een buitensporigtekortprocedure bij overschrijding van de drie procentstekortnorm. En ten tweede het feit dat de Europese Commissie rekening dient te houden met alle relevante factoren, voordat een buitensporigtekortprocedure geopend wordt. Wat wordt verstaan onder «relevante factoren»? Waarom wordt dit criterium niet aangescherpt in het herziene begrotingsraamwerk? Hoe wordt objectieve toetsing op «relevante factoren» beter geborgd? Welk type «economische neergang» kwalificeert wel of niet als relevante factor voor het openen van een buitensporigtekortprocedure?

De regels binnen het SGP, conform artikel 126 lid 3 uit het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), schrijven voor dat de Commissie en de Raad vaststellen of er sprake is van een buitensporig tekort. Als onderdeel daarvan maakt de Commissie een overkoepelende analyse van de financieel economische en budgettaire situatie in een lidstaat voordat een buitensporigtekortprocedure wordt geopend. Daarbij houdt de Commissie rekening met alle relevante factoren, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op de middellange termijn. Omdat het feit dat de Commissie rekening dient te houden met de relevante factoren verankerd is in het Verdrag en een wijziging daarvan niet aan de orde is, blijft dit ongewijzigd. De relevante factoren zijn uitgewerkt in Verordening nr. 1467/97. De Commissie doet een voorstel om de relevante factoren nader in te vullen in haar voorstel tot aanpassing van Verordening nr. 1467/97. Daarin stelt de Commissie voor om de schulduitdaging van lidstaten te gebruiken als zogenaamde «leidende relevante factor», waar een substantiële schulduitdaging in de regel leidt tot het openen van een buitensporigtekortprocedure. Het kabinet is hierover positief, omdat het duidelijk maakt dat de schulduitdaging van lidstaten zeer zwaar moet wegen bij de beoordeling of sprake is van een buitensporig tekort.

Een van de overige relevante factoren waar de Commissie rekening mee houdt is de economische situatie in een lidstaat, in het bijzonder de conjuncturele ontwikkelingen ten opzichte van de aannames die ten grondslag lagen aan het uitgavenpad. Ook kijkt de Commissie naar in hoeverre een mogelijke afwijking het gevolg is van een economische neergang in de eurozone of de EU als geheel of een landspecifieke schok buiten de controle van een lidstaat en met een grote impact op de overheidsfinanciën. Wat een economische neergang is wordt in het voorstel niet nader uitgewerkt.

Tot slot stelt de Commissie voor als relevante factor ook te kijken naar de omvang van de afwijking van het uitgavenpad, en naar de implementatie van hervormingen en investeringen. Het kabinet is hierover kritisch, omdat het niet past bij het streven van het kabinet om de relevante factoren juist in te perken.

Het kabinet verkent een verdere verheldering van de relevante factoren, bijvoorbeeld door in de verordening expliciet te maken dat meevallende economische en budgettaire ontwikkelingen niet benut kunnen worden als relevante factor om een afwijking van het uitgavenpad te accepteren. Op die manier kan de anti-cyclische opzet van het systeem verder verankerd worden.

Het kabinet stelt voor om de EFB een rol te geven als adviseur aan Commissie en raad bij het vaststellen of sprake is van een buitensporig tekort, inclusief de beoordeling van het gebruik van relevante factoren. Dit kan in de ogen bijdragen aan een consistente toepassing van relevante factoren.

Wat bedoelt het kabinet met «gegronde verifieerbare economische argumenten» die volgens het kabinet nodig zijn om afwijkingen ten opzichte van het uitgavenpad toe te lichten? Kan het kabinet voorbeelden noemen? Wanneer zou volgens het kabinet de cumulatieve afwijking ten opzichte van het uitgavenpad volledig gecorrigeerd moeten 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. Het is niet duidelijk welke argumenten de Commissie hiermee bedoelt, maar gedacht kan worden aan een andere inschatting van de economische aannames die ten grondslag liggen aan de berekening van het Commissiepad.

Om de afwijkingen te beperken, nadat het uitgavenpad is vastgesteld door de Raad, stelt Nederland stelt voor om een numerieke norm te verbinden aan de toegestane cumulatieve afwijking zoals die wordt bijgehouden in de voorgestelde controlerekening. Een afwijking die groter is dan deze numerieke norm zou aanleiding moeten zijn voor een analyse van het al dan niet bestaan van een buitensporig tekort. Als Commissie en Raad inderdaad vaststellen dat sprake is van een buitensporig tekort, zou de afwijking in de ogen van het kabinet volledig gecompenseerd dienen te worden, waarbij de waarde van de controlerekening terug wordt gebracht naar nul.

Hoe moet de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) volgens het kabinet aangepast worden om het herziene begrotingsraamwerk in nationale wetgeving te verankeren?

Momenteel is de Wet Hof zo geformuleerd dat wijzigingen op Europees niveau direct doorwerken naar nationaal niveau. De onderhandelingen over een herziening van het begrotingsraamwerk zijn momenteel nog bezig. Zodra deze zijn afgerond en er meer duidelijkheid is over de definitieve herziening, zal het kabinet bezien of, en op welke manier, aanpassing van de Wet Hof nodig is.

Welke rol voor de uitgavenregel en de positie van de begrotingsautoriteit ziet het kabinet in een gewijzigde Wet Hof?

In het voorstel is de groei van het netto primaire uitgavenpad de enige sturingsvariabele, waarmee de MTO voor het structureel saldo en het 1/20^e-criterium voor de schuldafbouw zouden komen te vervallen. Zoals hierboven aangegeven zijn de onderhandelingen over een herziening van het begrotingsraamwerk momenteel nog bezig. Zodra deze zijn afgerond en er meer duidelijkheid is over de rol die het uitgavenpad hierin speelt, zal het kabinet bezien of, en op welke manier, aanpassing van de Wet Hof nodig is.

In het huidige voorstel krijgt de nationale begrotingsautoriteit een prominentere rol. Het kabinet is voorstander van een sterkere focus op nationale begrotingsautoriteiten en is op dit gebied koploper in Europa. Zodra duidelijk is wat de rol van de nationale begrotingsautoriteit in het vernieuwde SGP wordt, zal het kabinet bekijken of het nodig en/of wenselijk is dat deze rol wettelijk wordt vastgelegd.

In relatie tot een eerder begrotingsverdrag waarin lidstaten gedwongen werden Europese begrotingsregels in nationale wetgeving te verankeren, hoe dienen lidstaten het herziene begrotingsraamwerk nationaal wettelijk te verankeren?

De onderhandelingen over de herziening van het begrotingsraamwerk zijn nog bezig. Daarom is het nog onduidelijk hoe en of lidstaten dit in de nationale wetgeving dienen te verankeren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het BNC-fiche over de voorstellen tot herziening van het Europees begrotingsraamwerk. Deze leden wijzen op het grote belang van deze herziening omdat het huidige begrotingsraamwerk tot disproportionele schuldreductiedoelstellingen zou leiden en daarom de facto sinds de coronacrisis buiten werking is. De nauwe Europese economische samenwerking die vooral voor een kleine, open economie als Nederland een enorme toegevoegde waarde heeft, kan in de ogen van deze leden echter niet functioneren zonder gezamenlijke begrotingsregels. Ook kennen de eurolanden grote uitdagingen, zowel voor schuldafbouw, noodzakelijke hervormingen als investeringen. Een herziening van het begrotingsraamwerk is naar de mening van deze leden nodig zodat de begrotingsregels dit belangrijke beleid stimuleren en niet tegenwerken. De leden van de D66-fractie hebben daarom in algemene zin verheugd kennisgenomen van de voorliggende voorstellen vanuit de Europese Commissie. Desalniettemin zijn er wel nog veel open einds of zorgen die de leden van de D66-fractie hebben over de uitwerking van specifieke onderdelen van de voorstellen. Daarom hebben deze leden nog de volgende vragen.

De leden van de D66-fractie zijn gezien het grote Nederlandse belang van een herziening van het begrotingsraamwerk positief over de voortrekkersrol die Nederland heeft gespeeld in het debat, bijvoorbeeld door middel van het Nederlands-Spaanse joint paper. Deze leden kunnen de hoofdlijnen uit dit joint paper onderschrijven en constateren verheugd dat deze voor een groot deel terecht zijn gekomen in de voorstellen vanuit de Europese Commissie. Kan de Minister uiteenzetten welk gevolg gegeven zal worden aan het joint paper in de onderhandelingen die volgen op het onderhavige voorstel?

Het kabinet is tevreden dat meerdere elementen van het Nederlands-Spaanse non-paper terug zijn gekomen in de wetgevende voorstellen van de Commissie. Het kabinet werkt breed met verschillende lidstaten samen om zo goed mogelijk de Nederlandse inzet zoals geformuleerd in het Nederlands-Spaanse non paper en in de verschillende brieven aan uw Kamer en in het BNC-fiche te realiseren.

De leden van de D66-fractie ondersteunen in principe de uitzondering die geldt op het Commissiepad voor uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen, rente-uitgaven en cyclische werkloosheidsuitgaven. In hoeverre tellen verschillende manieren van verhoogde bijdragen aan de Europese Unie of EU-fondsen wel mee voor de netto-uitgavenregel in het Commissiepad? Kan de Minister aangeven of deze regels er dan niet toe leiden dat er een prikkel bestaat om zaken juist wel of juist niet via EU-fondsen te financieren ten opzichte van nationale fondsen? In hoeverre sluiten de inkomsten van EU-fondsen altijd aan op de uitgaven die daaruit worden bekostigd en kan dat nog leiden tot ongewenste uitkomsten als het jaarritme daarvan niet synchroon loopt?

In het voorgestelde nieuwe raamwerk wordt de sturingsvariabele de netto primaire uitgaven, wat de overheidsuitgaven zijn gecorrigeerd voor discretionaire inkomstenmaatregelen en uitgezonderd van uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen, rente-uitgaven en cyclische werkloosheidsuitgaven.

Uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen worden zodoende niet mee gerekend in de begrotingsnormen. Ook onder het huidige SGP is dat al het geval. Het kabinet ziet daardoor geen reden dat met het herziene begrotingsraamwerk er een prikkel ontstaat om zaken wel of niet via EU-fondsen te financieren ten opzichte van nationale fondsen.

De afdrachten van lidstaten aan de EU vormen wel een uitgave die meetelt onder het uitgavenpad in de voorgestelde systematiek. Ook binnen het huidige SGP vallen deze afdrachten onder de begrotingsnormen.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie op welke wijze de cyclische werkloosheidsuitgaven en rente-uitgaven precies zullen worden bepaald binnen de berekening van de netto-uitgavenregel. Is dat ex ante of ex post ten aanzien van het conjuncturele element in de werkloosheidsuitgaven? Kan deze factor ook negatief worden in tijden van hoogconjunctuur als de werkloosheidsuitgaven uitzonderlijk laag zijn? Worden ten aanzien van de rente-uitgaven deze geheel buiten de netto-uitgavenregel gehouden of alleen de ontwikkelingen gedurende de looptijd? Zorgen hoge rente-uitgaven vanuit het verleden bijvoorbeeld voor een noemereffect ten aanzien van de regel dat de netto-uitgavengroei gemiddeld genomen onder de economische groei op de middellange termijn moet blijven? Of zijn er andere manieren waarop hoge rente-uitgaven alsnog wel of niet doorwerken in de voorwaarden die worden gesteld bij het bepalen van de netto-uitgaven in het Commissiepad en vindt de Minister dat wenselijk?

In het voorgestelde nieuwe raamwerk wordt de sturingsvariabele de netto primaire uitgaven, wat de overheidsuitgaven zijn gecorrigeerd voor discretionaire inkomstenmaatregelen en uitgezonderd van uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen, rente-uitgaven en cyclische werkloosheidsuitgaven.

De netto primaire uitgaven worden dus gecorrigeerd voor het conjuncturele element in de werkloosheidsuitgaven. Dat wil zeggen dat als de werkloosheidsuitgaven vanwege de conjunctuur hoger of lager uitvallen, dit niet meetelt voor het bepalen of de lidstaat zich aan de uitgavenregel houdt.

Ook worden de netto primaire uitgaven gecorrigeerd voor rente-uitgaven. De verwachte rente-uitgaven zijn echter wel onderdeel van de berekeningen in de schuldhoudbaarheidsanalyse en daardoor medebepalend voor de begrotingsopgave die lidstaten krijgen in het uitgavenpad. Als de daadwerkelijke rente-uitgaven, nadat het uitgavenpad is vastgesteld, vervolgens hoger of lager uitvallen, heeft dat in eerste instantie geen effect op de begrotingsopgave van lidstaten. Als het begrotingstekort door oplopende rente de referentiewaarde van 3% overstijgt, kan die lidstaat in een buitensporigtekortprocedure mogelijk wel te maken krijgen met een strengere begrotingsopgave dan besloten in het uitgavenpad. Als er na een aantal jaren een nieuw uitgavenpad wordt berekend, dan tellen de op dat moment verwachte rentelasten weer mee voor het vaststellen van het nieuwe uitgavenpad.

Het kabinet vindt het acceptabel dat zodra het pad bekrachtigd is, de daadwerkelijke rente-uitgaven niet direct invloed hebben. Dit past binnen de systematiek om op de middellangetermijn te kijken naar schuldhoudbaarheid, meer stabiliteit te geven aan de begrotingsopgave, en hoort bij het anticyclische karakter van het nieuwe systeem. Tegelijkertijd is het wenselijk dat, zoals de Commissie voorstelt, de rente-uitgaven wel mee worden gewogen bij het opstellen van het plan, zodat het systeem bestendig is tegen schokken waarbij via de rentelasten de schuldhoudbaarheid op de langere termijn in gevaar komt.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de zes voorwaarden die worden gesteld bij het Commissiepad voor landen die een van beide verdragsnormen hebben overschreden. Deze leden hebben nadere vragen bij de voorwaarde die wordt gesteld bij het Commissiepad dat de netto-uitgavengroei gemiddeld genomen onder de economische groei op de middellange termijn blijft en het feitelijke tekort blijvend onder de drie procent dient te worden gebracht. Zullen deze voorwaarden altijd onverkort worden toegepast? Vanaf welk jaar dient het tekort blijvend onder de drie procent te worden gebracht? Op welke wijze zal de economische groei op de middellange termijn worden vastgesteld? Sluit dat aan bij de middellangetermijnramingen van het Centraal Planbureau en is de Minister bereid te kijken of deze ramingen (ook in algemene zin) op elkaar aansluiten? Specifiek vragen deze leden of de aannahme dat op de middellange termijn de output gap sluit ook in deze ramingen zal gelden. Deze leden wijzen op de mogelijke situatie dat een land een lage staatsschuld en hoge kredietwaardigheid heeft maar een grote economische schok krijgt waardoor de economische groei voor enkele jaren fors lager is dan de potentiële groei en het begrotingstekort ook tijdelijk hoog is en boven de drie procent van het bbp uitkomt. Kan deze regel dat de nationale netto-uitgavengroei onder de (sterk verlaagde) economische groei moet blijven dan niet zorgen voor procyclisch beleid waarbij extra bezuinigingen nodig zijn om aan deze voorwaarde te voldoen, terwijl de schuldhoudbaarheid van het land als uiteindelijke doel weinig tot niet in het geding is? Daarnaast vragen deze leden wanneer een overschrijding van het tekort klein en tijdelijk genoeg is voor een land om niet te hoeven voldoen aan het benchmark van 0,5 procent tekortverbetering en of dat voldoende is voor de Minister.

Het voorstel voor het nieuwe raamwerk bevat verschillende criteria waaraan het uitgavenpad dient te voldoen. Één van de criteria is dat het uitgavenpad ervoor moet zorgen dat het feitelijke tekort ten laatste aan het einde van de aanpassingsperiode blijvend onder de 3% van het bbp gebracht wordt.

De regel dat nationale netto-uitgavengroei onder de economische groei moet blijven zorgt naar verwachting niet voor procyclisch beleid. Het criterium wordt namelijk gebruikt voor de berekening van het uitgavenpad. De daadwerkelijke netto primaire uitgaven worden geschoond van cyclische werkloosheidsuitgaven en rente-uitgaven, waardoor tegenvallers in de uitgaven als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen geen effect hebben op het behalen van de normen. Daarnaast genieten lidstaten enige flexibiliteit in de wijze waarop ze de jaarlijkse begrotingsopgave kunnen volbrengen, zolang aan het einde van het uitgavenpad de totale opgave is volbracht. In dat kader bevat het voorstel wel een waarborg dat de begrotingsuitgave niet uitgesteld wordt.

Een kleine en tijdelijke afwijking wordt niet nader door de Commissie gespecificeerd. Een begrotingsinspanning van 0,5% als een lidstaat een begrotingstekort heeft van groter dan 3% vindt het kabinet passend.

De leden van de D66-fractie hebben nadere vragen over de wijze waarop de schuldhoudbaarheidsanalyses worden opgesteld die als basis dienen voor het Commissiepad. In hoeverre worden hier de tweedeorde-effecten meegenomen van verschillende investeringen of hervormingen die deel uitmaken van plan van de lidstaat? Sommige investeringen of hervormingen zoals het afbouwen van afhankelijkheid van fossiele brandstoffen of versterken van het kennisniveau in een land kunnen immers de schuldhoudbaarheid verbeteren terwijl sommige bezuinigingen als onderdeel van een uitgavenpad zoals op onderwijs, onderzoek of klimaatbeleid de schuldhoudbaarheid kunnen verslechteren. Wil de Minister zich inspannen om te borgen dat deze onderliggende aannames ten minste transparant en navolgbaar zijn en verder een adequaat antwoord bieden op voornoemde punten, voordat deze schuldhoudbaarheidsanalyses toegepast zullen worden? Worden de onderliggende modellen van de schuldhoudbaarheidsanalyses integraal openbaar gemaakt? Wil de Minister tevens borgen dat de specifieke kenmerken van het Nederlandse pensioenstelsel en zorgstelsel niet leiden tot een te negatieve waardering van de schuldhoudbaarheid? Staan de analyses bijvoorbeeld niet disproportioneel negatief tegenover kapitaalgedekte pensioenstelsels? Zijn de belastinginkomsten over pensioenen goed meegenomen in de modellen? Sluit de raming van de zorguitgaven op de lange termijn uit bijvoorbeeld de houdbaarheidssommen van het Centraal Planbureau (CPB) aan op de manier waarop de schuldhoudbaarheidsanalyses worden opgesteld?

De DSA-systematiek die de Commissie hanteert is gebaseerd op een reeds langjarig lopende schuldhoudbaarheidsanalyse waarover de Commissie jaarlijks publiceert in het Fiscal Sustainability Report (FSR) en de Debt Sustainability Monitor (DSM). Het Commissiepad zal geen rekening houden met tweede-orde effecten van investeringen en hervormingen in een plan, omdat het voorafgaand aan de formulering van een plan wordt opgesteld. Tweede-orde effecten kunnen mogelijk wel reden zijn voor een lidstaat om meer optimistische groeiverwachtingen op te nemen. Dit moet dan goed worden onderbouwd. Het is nog onduidelijk op welke manier de Europese Commissie deze onderbouwing zal toetsen. In de ogen van het kabinet is het belangrijk om kritisch te blijven kijken naar het toerekenen van positieve effecten aan hervormingen die onzeker zijn en zich mogelijk niet of slechts in beperkte mate voordoen. Hier is een prudente benadering belangrijk.

Het kabinet spant zich er voor in dat de schuldhoudbaarheidsanalyse volledig transparant en navolgbaar openbaar wordt gemaakt. Op dit moment is reeds veel publieke informatie beschikbaar over de werking van de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Europese Commissie⁵. Het kabinet zal verkennen waar dat nog verbetering behoeft.

De leden van de D66-fractie ondersteunen de gestelde voorwaarde dat het plan van een lidstaat consistent dient te zijn met het HVP, ook als een lidstaat niet in aanmerking hoeft te komen voor de verlenging van looptijd van het plan naar zeven jaar. Voor hoe lang blijft deze voorwaarde echter nog van toepassing indien het HVP in de huidige vorm tijdelijk is? Dient het ook consistent te zijn na afloop van het HVP? Gelden er dan mogelijkheden om het HVP aan te passen en is dat wel logisch aangezien er dan geen middelen vanuit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit meer betrokken zijn? Of geldt deze voorwaarde dan niet meer, waardoor de plannen vanaf dat moment geen connectie meer hoeven te hebben aan een gezamenlijk afgesproken set van hervormingen en investeringen, die tot nu toe in het kader van het HVP goed hebben uitgepakt? Is de Minister het eens dat een

⁵ https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2022_en.

dergelijke conditionaliteit voor alle landen voordelig kan zijn en niet alleen voor landen die in aanmerking willen komen voor de verlenging van de looptijd van het plan naar zeven jaar? Is de Minister bereid om te zoeken naar een langdurige oplossing die ervoor zorgt dat de plannen voldoen aan een gezamenlijk overeengekomen set van hervormingen en investeringen die bijdragen aan opwaartse convergentie, waar dan ook extra middelen of extra begrotingsruimte tegenover kunnen staan?

Volgens het voorstel moet in een plan worden uitgelegd hoe de consistentie met het Herstel- en Veerkrachtplan (HVP) wordt bewaakt gedurende de periode dat de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (HVF) nog beschikbaar is. Na afloop van de looptijd van de HVF is deze bepaling dus niet meer van toepassing. Voor de plannen die lidstaten moeten opstellen onder het nieuwe begrotingsraamwerk geldt de zelfstandige eis dat deze duidelijk moeten maken welke investeringen en hervormingen een lidstaat onderneemt om invulling te geven aan o.a. de landspecifieke aanbevelingen binnen het Europees semester. Dit volgt dus de gebruikelijke werking van het Europees Semester. De afspraak in het werkingsverdrag dat de lidstaten hun economisch beleid als aangelegenheid van gemeenschappelijk belang beschouwen is hierbij de basis. In aanvulling daarop kan een specifieke set investeringen en hervormingen reden zijn voor het verkrijgen van een langere aanpassingsperiode voor de begrotingsinspanning die benodigd is voor een geloofwaardige schuldafbouw. De vraag of extra middelen gekoppeld zouden moeten worden aan een gezamenlijk overeengekomen set van hervormingen en investeringen maakt geen onderdeel uit van de discussie over het nieuwe begrotingsraamwerk.

De leden van de D66-fractie constateren dat in de voorstellen nationale plannen alleen kunnen worden aangepast bij objectieve omstandigheden of als dit het verzoek is van een nieuwe regering. Wanneer geldt hierbij een omstandigheid als objectief? Wanneer is er sprake van een nieuwe regering? Geldt een doorstart van een regering met een aangepast regeerakkoord als een nieuwe regering en dienen er tussentijds verkiezingen te hebben plaatsgevonden? Is de Minister bereid om meer mogelijkheden te bieden voor het aanpassen van plannen indien het alternatieve voorstel op dezelfde wijze voor een geloofwaardige schuldhoudbaarheid zorgt en de benodigde hervormingen niet naar achteren worden geschoven en de uitgaven niet naar voren worden gehaald? Vindt de Minister het een reële eis dat direct het Commissiepad wordt gevolgd als een lidstaat geen (afdoende) plan indient, wanneer er een groot verschil bestaat tussen het uitgavenpad en het Commissiepad? Daarnaast vragen deze leden in hoeverre het geloofwaardig is om het uitgavenpad vanuit de Raad op aanbevelen van de Europese Commissie aan te passen indien een land niet voldoet aan specifiek de eis van bepaalde investeringen. Houdt een land in dat geval nog wel voldoende ruimte voor de geëiste investeringen en zorgt dit in de praktijk niet voor het wederom niet voldoen aan de gestelde eisen op een later moment?

Het is op dit moment nog niet duidelijk wat geldt als objectieve omstandigheid, en wat de implicaties zijn van een doorstart van een regering. Het kabinet zal de Commissie hierop bevragen. Het kabinet vindt het logisch dat een nieuwe regering een nieuw plan kan indienen. Tegelijkertijd is het kabinet tevreden dat de Commissie in haar voorstel stelt dat het nieuwe plan geen lagere ambitie mag tonen wat betreft de begrotingsopgave.

Dat het voorgestelde begrotingsraamwerk leidt tot voldoende schuldafbouw is belangrijk voor het kabinet. In dat kader vindt het kabinet het passend dat wanneer het uitgavenpad van de lidstaat hier onvoldoende aan bijdraagt, de Raad het Commissiepad geldend maakt.

Het kabinet steunt het voorstel dat de Raad, op aanbevelen van de Commissie, kan aanraden dat een lidstaat een gereviseerd plan indient op basis van de tekortkomende set investeringen en hervormingen. De opgenomen investeringen en hervormingen dienen aan bepaalde criteria te voldoen. Deze zijn opgesteld om ervoor te zorgen dat landen hun economieën en begrotingen op een duurzame manier hervormen om stabiliteit en groei na te streven. Ook steunt het kabinet het voorstel om bij onvoldoende implementatie van de set aan investeringen en hervormingen die ten grondslag ligt aan een verlenging van de aanpassingsperiode deze aanpassingsperiode in te korten. Het kabinet herkent dat de lidstaat dan geconfronteerd wordt met een grotere begrotingsopgave. Daarmee fungeert dit voorstel als belangrijke prikkel voor de lidstaat om de set investeringen en hervormingen, waarmee het de eigen economie en overheidsfinanciën versterkt, daadwerkelijk uit te voeren.

De leden van de D66-fractie herkennen dat de sanctiemogelijkheden van het huidige begrotingsraamwerk tekortschieten en herziening noodzakelijk is. In hoeverre zijn de regels die zijn vastgesteld in de preventieve arm in extremis handhaafbaar, aangezien de sancties alleen gelden voor de correctieve arm? Wat zijn de escalatiemogelijkheden indien een land permanent en substantieel afwijkt van de afspraken maar (nog) niet in de correctieve arm valt? In hoeverre is er gekeken naar mogelijkheden om sancties sneller en effectiever in te zetten door het benodigde aantal stemmen om een sanctie in te zetten of te blokkeren te wijzigen? Is de Minister het met de leden van de D66-fractie eens dat effectieve handhaving geholpen kan worden door meer transparantie over het besluitvormingsproces rondom instrumenten in de buitensporigtekortprocedure en op welke manier kan daar verder aan worden bijgedragen?

Het Commissievoorstel legt een sterke link tussen de regels van de preventieve arm en de regels van de correctieve arm. Volgens de regels van de correctieve arm wordt een lidstaat met een schuld boven de 60% referentiewaarde geacht deze schuld in een voldoende tempo omlaag te brengen als de lidstaat het uitgavenpad naleeft. Dit uitgavenpad wordt vastgelegd volgens de regels van de preventieve arm. Indien de lidstaat het netto-uitgavenpad niet naleeft, kunnen Commissie en Raad vaststellen dat er sprake is van een buitensporig tekort, wat uiteindelijk – als een lidstaat geen opvolging geeft aan de aanbeveling om dit buitensporige tekort te corrigeren – kan leiden tot het opleggen van sancties. Het wijzigen van het benodigde aantal stemmen om een sanctie op te leggen maakt geen onderdeel uit van het Commissievoorstel. Onder de bestaande regels neemt de Raad een aanbeveling van de Commissie voor het opleggen van sancties over, tenzij er een gekwalificeerde meerderheid is tegen de aanbeveling (zogenaamde reversed qualified majority voting). Het kabinet deelt niet de mening dat er sprake is van intransparantie over het besluitvormingsproces rondom instrumenten in de buitensporigtekortprocedure. Wel moet op grond van het artikel 126 van het VWEU een specifieke reeks van stappen worden doorlopen. Het kabinet zet zich in voor verheldering van het gebruik van relevante factoren. Dit kan de besluitvorming in de Commissie en de Raad beter voorspelbaar maken. Ook pleit het kabinet voor een adviserende rol van de EFB bij de beoordeling van Commissie en Raad of sprake is van een buitensporig tekort.

De leden van de D66-fractie steunen op hoofdlijnen de doelstelling om meer schuldafbouw te realiseren dan met de toepassing van de huidige regels feitelijk tot stand komt. Deze leden wijzen er wel op dat op dit moment een groot deel van de landen een staatsschuld heeft met een (zeer) ruime marge tot de niveaus waarop de economische literatuur laat zien dat het schade kan toebrengen aan de economie (80–90 procent van het bbp). Is de Minister dat met deze leden eens? Zou dan ook niet de

hoofddoelstelling moeten zijn dat er meer schuldafbouw gerealiseerd dient te worden bij landen met problematische schulden boven 80–90 procent van het bbp? Is schuldafbouw an sich ook een doelstelling van de Minister bij het beoordelen van deze herziening ten aanzien van landen met een veilige schuld of zelfs een schuld onder de verdragsnorm van 60 procent van het bbp?

Volgens het kabinet is het belangrijk dat het vernieuwde raamwerk leidt tot voldoende ambitieuze schuldafbouw voor lidstaten, met name met hoge en middelhoge schuldhoudbaarheidsrisico's, en dat landen buffers opbouwen om economische en financiële schokken op te kunnen vangen. Het kabinet vindt het passend dat lidstaten met een hoog risico aan een ambitieuzer uitgavenpad moeten voldoen dan landen met middelhoge schulden. Schuldverlaging is alleen relevant voor lidstaten met een schuld boven 60%; voor deze groep landen geldt het vereiste dat het uitgavenpad de schuld op prudente niveaus houdt.

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over de mate waarin sturing op het begrotingstekort centraal lijkt te staan in de doelstelling om schulden te verlagen. Is de Minister het eens met voornoemde leden dat schuldhoudbaarheid centraal dient te staan in de beoordeling van de herziening? Deze leden wijzen op de economische literatuur die aantoonde dat tekortreductie niet altijd leidt tot schuldreductie in relatie tot het bbp vanwege het noemereffect, zeker in laagconjunctuur. Zou het niet mogelijk moeten zijn dat, indien een land op een geloofwaardige wijze kan aantonen dat het voorgestelde begrotingsbeleid leidt tot meer schuldhoudbaarheid via andere wegen dan tekortreductie, een uitzondering op de regels kan worden gemaakt?

Het kabinet vindt het essentieel dat een herzien 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 steunt in dat kader de verhoogde focus op schuldhoudbaarheidsrisico's.

Het kabinet merkt op dat sturing in het beoogde raamwerk plaatsvindt op basis van de netto primaire uitgaven, en niet het begrotingstekort. Het kabinet hecht hier aan, onder andere vanwege de anticyclische werking. Het kabinet acht het namelijk van belang dat ook in economisch goede tijden er voldoende sprake is van bufferopbouw middels anticyclisch beleid.

Het kabinet vindt het positief dat de aandacht voor investeringen en hervormingen in het voorgestelde systeem uiting geeft aan de wens om schuldhoudbaarheid niet alleen via budgettaire maatregelen maar ook via een structurele versterking van de duurzame economische groei en een betere kwaliteit van de overheidsfinanciën te realiseren.

De leden van de D66-fractie zijn het eens met de steun van het kabinet voor de hoofdlijnen van het voorgestelde raamwerk, zoals de middellangetermijnbenadering, de landenspecifieke plannen en de aanknopingspunten voor voldoende schuldafbouw en verbeterde handhaving. Welke actie is de Minister van plan te ondernemen om ervoor te zorgen dat in mogelijke onderhandelingen deze kernpunten overeind blijven en bijvoorbeeld niet op de achtergrond verdwijnen door de introductie van numerieke ex-postregels voor saldo en schuld? Op welke punten is het kabinet bereid tegemoet te komen om de voornoemde basis van dit raamwerk te behouden en op welke punten niet?

Het kabinet blijft zich inzetten voor de inzet en aandachtspunten zoals opgenomen in het BNC-fiche. Daarbij benadrukt het kabinet het belang van waarborgen voor voldoende schuldafbouw en effectief toezicht. De inzet van het kabinet is er op gericht om de landspecifieke, risicogebaseerde en anticyclische benadering van het voor gestelde systeem te behouden.

De leden van de D66-fractie zetten vraagtekens bij het punt of de mogelijke verlenging van het uitgavenpad van vier naar zeven jaar voldoende ruimte biedt voor landen om de benodigde investeringen te doen en een prikkel is om de noodzakelijke hervormingen te doen. Is de Minister het eens met deze leden dat dit instrument van een zeer andere orde is dan de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit, die er wel in grote mate voor zorgde dat landen hun economie gingen hervormen? Kan de Minister een overzicht geven van de geschatte schuldafbouw of het geschatte uitgavenpad per land met een looptijd van vier en zeven jaar? Welke andere mogelijke positieve prikkels zijn er door andere landen of instanties voorgesteld om landen ertoe te bewegen meer hervormingen toe te passen en welke mening is de Minister daarover toegedaan? Welke ruimte ziet de Minister om in grotere mate tegemoet te komen aan de motie van de leden Inge van Dijk en Heinen (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1894) die ook vroeg om een voorbeeld te nemen aan de voorwaardelijkheid van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit in deze herziening van het begrotingsraamwerk? Is het in dat licht niet goed om te onderzoeken hoe het raamwerk meer begrotingsruimte zou kunnen bieden aan de investeringen die onderdeel uitmaken van het uitgavenpad (en dus zijn goedgekeurd door de Raad op aanbevelen van de Europese Commissie), waarbij de investeringen pas gedaan mogen worden nadat hervormingen zijn voltooid en afgebakend dienen te zijn in tijd en grootte? Wordt op die manier niet beter aangesloten bij de succesvolle werkwijze van de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit? Is er bijvoorbeeld de mogelijkheid om incidentele fondsen voor essentiële investeringen aan te laten wijzen door de Europese Raad op aanbevelen van de Europese Commissie die buiten de tekortnorm kunnen worden gesteld, mits deze afgebakend zijn in tijd en grootte? Is de Minister bereid over zulke oplossingen het gesprek aan te gaan, bijvoorbeeld om meer waarborgen te bewerkstelligen voor voldoende schuldafbouw?

Uit de eerste vertrouwelijke simulaties op basis van de Commissiemededeling van november jl., blijkt dat een langere aanpassingsperiode (7 in plaats van 4 jaar) ervoor zorgt dat gemiddelde begrotingsinspanning per jaar significant lager is. Lidstaten zullen hierdoor een prikkel ervaren om investeringen en hervormingen van voldoende kwaliteit op te nemen in hun plan. Er zijn nog geen andere voorstellen gedaan door de Commissie of andere lidstaten om landen ertoe te bewegen meer hervormingen toe te passen. De Commissie lijkt met haar voorstel zoveel mogelijk een voorbeeld te hebben genomen aan de HVF. Het SGP is echter per definitie van een andere orde dan de HVF, omdat er bij het SGP geen sprake is van een uitbetaling van middelen uit de EU-begroting. Om die reden is er ook geen middel om af te dwingen dat investeringen pas gedaan mogen worden nadat hervormingen zijn voltooid. Het kabinet zal met aandacht kijken naar voorstellen om de prikkel voor investeringen en hervormingen te vergroten. Het kabinet is hierbij echter geen voorstander van een uitzondering voor investeringen in de begrotingsregels. Hierbij ziet het kabinet reële risico's, zoals mogelijke problemen om investeringen op de juiste manier te classificeren, het vergroten van de complexiteit van het SGP en de hogere tekorten en schulden die een dergelijke uitzondering tot gevolg kan hebben.

De leden van de D66-fractie zijn een voorstander van een verstevigde rol van de nationale begrotingscomités en de EFB zoals het kabinet voorstelt. Deze leden vragen of er dan ook extra voorwaarden zullen gaan gelden voor de kwaliteit en ondersteuning van de nationale begrotingscomités. Daarnaast vragen deze leden in hoeverre er daadwerkelijk een versteviging plaatsvindt van hun positie. Vindt besluitvorming ten aanzien van de uitgavenpaden en mogelijke sancties niet alsnog vooral plaats door de Europese Raad op aanbevelen van de Europese Commissie? Waarom hebben nationale begrotingscomités geen versterkte rol in de advisering van de Europese Raad op deze terreinen? Welke escalatiemogelijkheden hebben nationale begrotingscomités indien zij het niet eens zijn met de analyses van de Europese Commissie? Op welke wijze ziet de Minister de versteviging van de EFB voor zich?

De positie van de nationale begrotingscomités wordt versterkt door de minimumeisen die zijn opgenomen in het voorstel voor de wijziging van Richtlijn 2011/85/EU over vereisten voor begrotingsraamwerken van lidstaten. Deze eisen gelden voor alle EU lidstaten en gaan onder andere in op kwaliteit en capaciteit.

De Commissie zal, ten behoeven van naleving van de regels, missies uitvoeren naar lidstaten om de economische situatie te beoordelen. Hierin zal zij onder andere spreken met de nationale onafhankelijke begrotingscomités om een beter beeld te krijgen van risico's op een gebrek aan naleving. De begrotingscomités hebben een nationaal mandaat en genieten geen escalatiemogelijkheden ten opzichte van de Europese Commissie. Om tegengewicht te bieden aan de Commissie en Raad denkt het kabinet aan een grotere adviserende rol voor de EFB in de beoordeling van de naleving van de regels. Concreet zet het kabinet in op een advies van de EFB bij de beoordeling van een buitensporig tekort, inclusief een advies over de toepassing van relevante factoren. Daarnaast denkt het kabinet aan een advies van de EFB over de omstandigheden voor het mogelijke (de)activeren van de algemene en landpecifieke ontsnappingsclausules.

De leden van de D66-fractie vragen zich af welke impact deze herziening heeft op de nationale wetgeving. Welke wetgeving zou hoe dan ook moeten worden aangepast en op welke punten bestaat er nog beleidsvrijheid om zaken wel of niet vast te leggen in nationale regelgeving?

De onderhandelingen over de herziening van het begrotingsraamwerk zijn nog bezig. Daarom is het nog onduidelijk hoe en of lidstaten dit in de nationale wetgeving dienen te verankeren.

Ten behoeve van de 17e studiegroep begrotingsruimte heeft de studiegroep werkbezoeken afgelegd aan Italië, Oostenrijk en Finland, zo constateren deze leden. Zijn hieruit, of uit andere gesprekken of werkbezoeken, ervaringen gedeeld over de mate waarin Europese begrotingsregels in nationale wetten zijn vastgelegd? Welke lessen vallen daaruit te trekken?

Het kabinet neemt in de komende beleidsdoorlichting van het begrotingsbeleid – die uiterlijk medio 2024 naar uw Kamer zal worden gestuurd – ook het functioneren van de Wet Hof mee. In deze beschouwing zal er ook een vergelijking gemaakt worden hoe andere landen de regels van het SGP hebben verankerd in nationale wetgeving.

In hoeverre is het Nederlandse gebruik van een begrotingsproces dat voornamelijk gebaseerd is op gezamenlijk overeengekomen begrotingsregels die niet wettelijk zijn vastgelegd geen model dat te prefereren is boven het zo veel mogelijk wettelijk vastleggen van begrotingsregels?

Het niet verankeren van begrotingsregels in de wet geeft het kabinet de flexibiliteit en vrijheid om zijn eigen begrotingsregels vast te stellen binnen de kaders van de Wet Hof. Binnen het huidige SGP betekent dit dat het kabinet begrotingsregels op kan stellen met inachtneming van de MTO, de geldende norm voor het feitelijk EMU-saldo en de feitelijke EMU-schuld.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het fiche voor wat betreft de «Verordeningen en richtlijn herziening Europees begrotingsraamwerk» Naar aanleiding hiervan brengen de leden van de PVV-fractie het volgende naar voren.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de verhoudingen in de Europese Unie liggen ten aanzien van dit fiche (te weten: het krachtenveld). Welke lidstaten zijn voorstander en welke zijn tegenstander?

Lidstaten zijn nog bezig met positiebepaling. Naar verwachting zien de meeste lidstaten, waaronder Nederland, de Commissievoorstellen als basis voor de onderhandelingen. Wel verschillen lidstaten 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. Enkele lidstaten twijfelen aan het gebruik van de schuldhoudbaarheidsanalyse binnen het SGP. Een deel van de lidstaten, waaronder Nederland, wijst met name ook 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.

Klopt het dat Duitsland een fervent tegenstander is en voornemens is tegen het voorliggende voorstel te stemmen? Wat betekent dit? Duitsland wil een verplichte vaste schuldreductie van één procent per jaar voor alle schulden boven het 60 procent-plafond. Wat vindt de Minister van dit voorstel?

Duitsland, Nederland en een aantal andere lidstaten onderstrepen dat het nieuwe raamwerk moet leiden tot verbeterde schuldhoudbaarheid en voldoende ambitieuze schuldreductie. Op dit moment verkennen deze lidstaten, waaronder Nederland, verschillende manieren om tot dit doel te komen. Het kabinet zet in op ex-ante waarborgen voor schuldafbouw binnen de voorgestelde benadering op basis van schuldhoudbaarheidsanalyses, met behoud van de landspecifieke, risicogebaseerde en anticyclische aspecten van het voorgestelde systeem. Een verplichte vaste minimumschuldreductie per jaar voor alle landen en in alle omstandigheden, lijkt zich daar niet goed toe te verhouden.

Het huidige SGP wordt als te complex gezien, in de ogen van deze leden. Vindt de Minister het nieuwe raamwerk minder complex? Zo ja, kan zij dit onderbouwen?

Een effectief raamwerk voor begrotingsregels zal altijd enige mate van complexiteit kennen. De inzet van het kabinet is om het herziene begrotingsraamwerk transparanter, beter uitlegbaar en minder complex te maken. Zodoende steunt het kabinet het Commissievoorstel om het uitgavenpad als enige operationele indicator te hanteren. Hierdoor wordt in het nieuwe raamwerk gestuurd op één variabele, in plaats de middel-langetermijndoelstelling voor het structureel saldo, de uitgavenregel en het 1/20e criterium in het huidige raamwerk. Het uitgavenpad als enige operationele indicator draagt bij aan de vereenvoudiging van het raamwerk, met name ten aanzien van de jaarlijkse monitoring en de beoordeling of sprake is van een buitensporig tekort.

Waarom is voor de wijziging van de correctieve arm (Verordening 1467/97) unanimiteit vereist? Waarom volstaat voor de wijziging van de richtlijn 2011/85 en voor de vervanging van de preventieve arm (Verordening 1466/97) een gekwalificeerde meerderheid?

Het voorstel voor wijziging van Verordening 1467/97 heeft als rechtsbasis artikel 126, veertiende lid, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). In deze bepaling is vastgelegd dat lidstaten stemmen met eenparigheid van stemmen (unanimiteit) over het vaststellen van regelgeving onder de correctieve arm. Het voorstel ter vervanging van Verordening 1466/67 heeft als rechtsbasis artikel 121, zesde lid, van het VWEU. In deze bepaling is niets vastgelegd over de stemming. Op grond van artikel 16, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie besluit de Raad, tenzij anders is bepaald, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Richtlijn 2011/85 heeft als rechtsbasis artikel 126, veertiende lid, derde alinea, van het VWEU. Ook in deze bepaling is niets vastgelegd over de stemming, waardoor de standaard stemwijze van gekwalificeerde meerderheid geldt.

Wordt er door de Europese Commissie ook een technisch pad opgesteld voor lidstaten die de drie procent-tekortnorm en de 60 procent-schuldennorm niet overschrijden, zoals Nederland?

De Commissie deelt 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. De Commissie stelt een technisch pad (Commissiepad) op voor lidstaten met een begrotingstekort hoger dan 3% of een staatsschuld hoger dan 60%. De Commissie stelt geen technisch pad op voor lidstaten met een begrotingstekort lager dan 3% en een staatsschuld lager dan 60%. Wel geeft de Commissie technische informatie over het benodigde primaire structurele saldo om te waarborgen dat het begrotingstekort onder de 3% blijft zonder additionele beleidsmaatregelen over een periode van 10 jaar na het aflopen van het plan. Alle lidstaten dienen wel zelf een plan op te stellen, inclusief een uitgavenpad gebaseerd op het Commissiepad of de technische informatie van de Commissie.

Worden rente- en werkloosheidsuitgaven nu wel of niet meegenomen in het EMU-saldo en in het uitgavenpad (netto primaire overheidsuitgaven)?

De rente- en werkloosheidsuitgaven worden, net zoals nu het geval is, meegenomen in het EMU-saldo. In het voorgestelde nieuwe raamwerk blijft de referentiewaarde bestaan van 3% van het bbp voor dit EMU-saldo.

In het voorgestelde nieuwe raamwerk wordt de sturingsvariabele echter de netto primaire uitgaven, wat de overheidsuitgaven zijn gecorrigeerd voor discretionaire inkomstenmaatregelen en uitgezonderd van uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen, rente-uitgaven en cyclische werkloosheidsuitgaven. Daarin tellen de cyclische werkloosheidsuitgaven en de rente-uitgaven dus niet mee.

De verwachte rente-uitgaven zijn wel onderdeel van de berekeningen in de schuldhoudbaarheidsanalyse en daardoor medebepalend voor de begrotingsopgave die lidstaten krijgen in het uitgavenpad. Als de daadwerkelijke rente-uitgaven, nadat het uitgavenpad is vastgesteld, vervolgens hoger of lager uitvallen, heeft dat in eerste instantie geen effect op de opgave van lidstaten. Als het begrotingstekort door oplopende rente de referentiewaarde van 3% overstijgt, kan die lidstaat in een buitensporigtekortprocedure mogelijk wel te maken krijgen met een strengere begrotingsopgave dan besloten in het uitgavenpad. Als er na een aantal jaren een nieuw uitgavenpad wordt berekend, dan tellen de op dat moment verwachte rentelasten weer mee voor het uitgavenpad.

Het kabinet vindt het acceptabel dat zodra het pad bekrachtigd is, de daadwerkelijke rente-uitgaven niet direct invloed hebben. Dit past binnen de systematiek om op de middellangetermijn te kijken naar schuldhoudbaarheid, en meer stabiliteit te geven aan de begrotingsopgave, en hoort bij het anticyclische karakter van het nieuwe systeem. Tegelijkertijd is het wenselijk dat, zoals de Commissie voorstelt, de rente-uitgaven wel mee worden gewogen bij het opstellen van het plan, zodat het systeem bestendig is tegen schokken waarbij via de rentelasten de schuldhoudbaarheid op de langere termijn in gevaar komt.

Hoe en door wie worden de schuldhoudbaarheidsanalyses uitgevoerd? Zijn deze transparant en «narekenbaar»? Kunt de Minister deze analyse toepassen op de staatsschuld van Nederland?

De DSA-systematiek die de Commissie hanteert is gebaseerd op een reeds langjarig lopende schuldhoudbaarheidsanalyse waarover de Commissie jaarlijks publiceert in het Fiscal Sustainability Report (FSR) en de Debt Sustainability Monitor (DSM). De specifieke werking en methodologie zijn openbaar beschikbaar⁶. Deze methodologie is ook voorgesteld door de Commissie voor het nieuwe raamwerk. De uiteindelijke methodologie is onderdeel van de onderhandelingen tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Het kabinet zal er op inzetten dat de Commissie altijd de analyse, de macro-economische ramingen en aannames en de onderliggende data openbaar maakt. Daarmee kan de schuldhoudbaarheidsanalyse ook worden toegepast op Nederland en is deze navolgbaar en reproduceerbaar.

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre er ruimte bestaat voor discussie en meningsverschillen over de macro-economische aannames. Waar en hoe vindt arbitrage plaats?

De Commissie maakt gebruik van macro-economische aannames die door lidstaten worden vastgesteld in specifieke Raadswerkgroepen. Lidstaten dienen in hun plan een onderbouwing te geven van de macro-economische aannames en economische variabelen die convergentie van de staatsschuld en begrotingstekort naar de referentiewaarden moeten waarborgen. Daarnaast dienen de macro-economische en budgettaire ramingen uitgevoerd of bekrachtigd te worden door de nationale begrotingscomités. Indien een lidstaat macro-economische aannames

⁶ https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2022_en.

gebruikt die afwijken van de aannames van de Commissie, dan dient dit verschil uitgelegd en onderbouwd te worden met gedegen economische argumenten. Daarnaast moeten lidstaten in hun plan een analyse opnemen van de impact van aanpassingen van de economische aannames op hun overheidsfinanciën.

Schuldhoudbaarheidsanalyses worden uitgevoerd door verschillende instituten, zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Europese Centrale Bank (ECB). Wie gaat straks bij het nieuwe raamwerk deze analyse uitvoeren? Hoe wordt omgegaan met verschillen in de uitkomsten van de verschillende instituties?

De schuldhoudbaarheidsanalyse in het voorgestelde raamwerk wordt uitgevoerd door de Commissie. De huidige schuldhoudbaarheidsanalyse van de Europese Commissie is op hoofdlijnen vergelijkbaar met de analyses van het IMF en de ECB.

Kan het plan dat lidstaten opstellen (elke vier jaar) tussentijds worden aangepast als gevolg van externe omstandigheden of na nieuwe verkiezingen? Hoeveel ruimte is hiervoor?

Lidstaten mogen verzoeken om een aangepast plan in te dienen voor het einde van de aanpassingsperiode, indien er objectieve omstandigheden zijn die de implementatie van het originele plan verhinderen of indien het aantreden van een nieuwe regering een aanpassing van het plan vereist. Wel dient het ambitieniveau van het uitgavenpad uit het oorspronkelijke plan minimaal behouden te blijven.

Klopt het dat op basis van de schuldhoudbaarheidsanalyse de benodigde aanpassing wordt bepaald van het structurele primaire begrotingssaldo (SPB) om weer op een houdbaar pad qua schuld te komen?

In het voorgestelde begrotingsraamwerk zal de Commissie voor lidstaten met een begrotingstekort boven de 3% bbp en/of een overheidsschuld boven de 60% bbp, een technisch begrotingspad opstellen (Commissiepad). Dit pad moet voldoen aan verschillende criteria zoals omschreven in het BNC-fiche. Het belangrijkste criterium is daarbij dat de schuld naar verwachting op een geloofwaardige wijze daalt of op een prudent niveau blijft in de tien jaar na de aanpassingsperiode. Hierbij wordt het hiervoor benodigde structurele primaire saldo vertaald naar de maximale netto primaire uitgavengroei, op grond van het huidige structureel primaire saldo en een inschatting van de potentiële groei en de inflatie.

Uit de tabel (begrotingsopgave nieuw systeem) die de leden van de PVV-fractie kregen uitgereikt tijdens de technische briefing, blijkt bijvoorbeeld dat Italië in 2024 een primair structureel begrotingssaldo heeft van -0,5 procent van het bbp en dit moet zien te verbeteren naar +2,9 procent van het bbp op termijn om op een houdbaar pad te komen. Klopt het dat hier vier jaar de tijd voor wordt gegeven (zonder investeringen)? Waarop is deze vier jaar gebaseerd? Klopt het dat Italië dan 68 miljard euro moet ombuigen (in vier jaar tijd)?

Zoals aangegeven, zijn de gepresenteerde cijfers tijdens de technische briefing van maandag 12 juni jl. op basis van voorlopige en vertrouwelijke cijfers van de Europese Commissie op basis van de Commissie-mededeling⁷ van 9 november jl. Op basis van deze voorlopige cijfers moet Italië het structureel primair saldo met 3,4%-punt verbeteren. De voorge-

⁷ Commission's orientations for a revised economic governance in the EU.

stelde aanpassingsperiode van vier jaar moet lidstaten een redelijke termijn bieden om dit te realiseren zonder dat economie ernstig verstoord wordt.

Klopt het dat Italië drie jaar extra tijd kan kopen met de juiste investeringen en hervormingen? Hoe worden deze investeringen en hervormingen gewogen? Op welke wijze wordt bepaald (op basis van welke criteria) wat de juiste investeringen/hervormingen zijn? Kan de Minister aangeven wat deze jaarlijks opgave (verandering van het SPB) betekent per lidstaat (kolom 3 en 4 in de tabel)?

Een lidstaat kan in aanmerking komen voor een verlenging van het uitgavenpad van maximaal drie jaar, als het plan een specifieke set investeringen en hervormingen bevat die voldoet aan een aantal criteria. 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 middellange-termijn 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. De criteria voor beoordeling van hervormingen en investeringen zijn onderdeel van de onderhandelingen tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement.

Voor een nadere duiding van de cijfermatige uitwerking van het voorgestelde systeem voor alle lidstaten wacht het kabinet graag een actualisatie af van de eerder door de Europese Commissie in vertrouwen verstrekte berekeningen.

Tot slot staat vermeld (kolom 5 in de tabel) met hoeveel de netto primaire uitgaven (NPU) gemiddeld mogen groeien (per jaar). Hoe is dit getal tot stand gekomen?

Kan de Minister de berekening maken van het gewenste SPB naar het gemiddelde NPU? Betreffen dit reële of nominale uitgaven? Klopt het dat de netto uitgaven worden gecorrigeerd voor discretionaire inkomstenmaatregelen? Wat zijn dat?

De berekeningswijze van het Commissiepad gebeurt op iteratieve wijze. De Commissie controleert door middel van een stapsgewijze (stapgrootte 0,05% bbb) verbetering in het structureel primaire saldo, bij welk niveau aan alle criteria wordt voldaan. Daarna wordt het structurele primaire saldo vertaald naar de maximale netto primaire uitgavengroei, op grond van het huidige structureel primaire saldo, en een inschatting van de potentiële groei en de inflatie. Er wordt dus gekeken hoe hoog de netto primaire uitgavengroei kan zijn om het beoogde niveau van het structurele primaire begrotingssaldo te behalen. Het is nog onduidelijk of het uitgavenpad in nominale of reële termen geformuleerd gaat worden. De netto-uitgaven worden gecorrigeerd voor cyclische werkloosheidsuitgaven, rentelasten en discretionaire inkomstenmaatregelen. Dit zijn maatregelen die structureel leiden tot hogere of lagere inkomsten.

Klopt het dat uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen worden uitgezonderd? Wat betekent dit? Betekent dit dat 200 miljard euro uit het Herstelfonds voor Italië buiten het netto uitgavenpad kan worden uitgeven? Betekent dit ook dat de uitgaven van een lidstaat aan een EU-fonds ook worden uitgezonderd?

In het voorgestelde nieuwe raamwerk wordt de sturingsvariabele de netto primaire uitgaven, wat de overheidsuitgaven zijn gecorrigeerd voor discretionaire inkomstenmaatregelen en uitgezonderd van uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen, rente-uitgaven en cyclische werkloosheidsuitgaven.

Uitgaven die worden bekostigd met inkomsten uit EU-fondsen worden dus niet mee gerekend onder de begrotingsnormen. Ook onder het huidige SGP is dat al het geval. De afdrachten van lidstaten aan de EU vormen wel een uitgave die meetelt onder het uitgavenpad in de voorgestelde systematiek. Ook binnen het huidige SGP vallen deze afdrachten onder de begrotingsnormen.

Worden de extra uitgaven voor investeringen en hervormingen ook uitgezonderd van het fiscal-structural plan? Worden op deze manier de zwakke lidstaten (netto-ontvangers) niet onevenredig bevoordeeld ten opzichte van de sterkere lidstaten die relatief weinig inkomsten hebben uit EU-fondsen?

De uitgaven voor investeringen en hervormingen in het plan worden niet uitgezonderd van het netto-uitgavenpad.

Hoeveel en hoe vaak mag worden afgeweken van de gemiddelde groei van de netto primaire uitgaven, voordat de lidstaat in de correctieve arm belandt?

Hoeveel en hoe vaak mag worden afgeweken van het uitgavenpad is niet vastomlijnd opgenomen in het Commissievoorstel. Het kabinet pleit voor verdere opheldering van de toegestane afwijkingen van het uitgavenpad. Dit kan door de maximaal toegestane afwijking te definiëren aan de hand van de hoogte van de controlerekening, waarin de afwijkingen worden bijgehouden. Daarnaast pleit het kabinet ervoor om de relevante factoren, die een rol spelen bij de beoordeling of er sprake is van een buitensporig tekort, in te perken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche met de kabinetsinzet ten aanzien van de herziening van het Europees begrotingsraamwerk. Daarover hebben zij een aantal vragen.

Allereerst lezen de leden van de CDA-fractie in de algemene inzet van het kabinet dat zij als focuspunten in het herziene SGP heeft voldoende ambitie voor wat betreft schuldafbouw, anticyclisch begrotingsbeleid en verbetering van naleving en handhaving. Het kabinet wil inzetten op waarborgen dat schuldafbouw in de toekomst ambitieus genoeg blijft en handhaving daadwerkelijk effectiever wordt. Zij vragen het kabinet of de plannen die er nu liggen volgens de Minister voldoende ambitieus zijn, en of het kabinet voldoende comfort heeft bij de «carrot» en «stick» in de plannen.

Ten aanzien van anticyclisch beleid lezen de leden van de CDA-fractie dat het kabinet vindt dat lidstaten in goede economische tijden buffers opbouwen. Zij vragen of dat volgens de Minister nu afdoende is geborgd in het netto-uitgavenpad.

Op basis van eerste vertrouwelijke simulaties van het Commissiepad op basis van de Commissiemededeling⁸ van 9 november jl. is er volgens het kabinet sprake van voldoende ambitieuze voorspelde schuldfabouw en een significante meerjarige vereiste begrotingsaanpassing voor lidstaten met hoge schulden. Daarnaast biedt de mogelijkheid tot verlenging een prikkel voor het opnemen van investeringen en hervormingen.

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. Hierdoor werkt het uitgavenpad anticyclisch, en hoeven lidstaten in economisch slechte tijden niet direct te bezuinigen. Daar staat tegenover dat lidstaten economische meevallers niet mogen gebruiken voor aanvullende uitgaven. 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.

De leden van de CDA-fractie delen de steun van het kabinet voor goede schuldhoudbaarheidsanalyses. Zij vragen of de Minister reeds voldoende inzicht heeft in de methodologie en onderliggende aannames die de Commissie voor deze analyses zal gebruiken. Ook vragen zij of deze methodologie en analyses openbaar zullen zijn. Daarnaast vragen zij of de Minister van mening is dat het signaal van de schuldhoudbaarheidsanalyses, maar ook de beperkte sancties, naar de kapitaalmarkt voldoende stok bieden om tot verandering te leiden. En hoe staat het met het voorstel tot politieke repercussies? Hoe schat de Minister het risico in dat binnen lidstaten onvoldoende politiek draagvlak zal zijn voor ambitieuze uitgavenpaden?

De DSA-systematiek die de Commissie hanteert is gebaseerd op een reeds langjarig lopende schuldhoudbaarheidsanalyse waarover de Commissie jaarlijks publiceert in het Fiscal Sustainability Report (FSR) en de Debt Sustainability Monitor (DSM)⁹. Het kabinet heeft hierdoor voldoende inzicht in de methodologie en onderliggende aannames die de Commissie gebruikt voor de schuldhoudbaarheidsanalyse.

Het kabinet denkt het gebruik van schuldhoudbaarheidsanalyses kan bijdragen aan het belang en de zichtbaarheid van deze analyses, en hun signaalwaarde richting financiële markten versterken. 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 landen 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 maakt dat financiële markten risico's beter inprijzen.

Het kabinet is van mening dat de plannen voldoende ambitieus dienen te zijn om tijdig terug te keren naar een prudent niveau van schuld. Tegelijkertijd vindt het kabinet dat dit geleidelijk en in consistente stappen gerealiseerd wordt, zodat de economische groei op korte termijn

⁸ Commission's orientations for a revised economic governance in the EU.

⁹ https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2022_en.

beschermd wordt. De Europese begrotingsregels zijn belangrijk voor beleidscoördinatie en de juiste prikkels. Lidstaten zijn uiteindelijk zelf verantwoordelijk zijn voor het voeren van verstandig structureel-economisch beleid.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister inzicht heeft gekregen in de simulaties van de Commissie voor schuldreductie van landen met hoge schulden. Zij vragen of de Minister iets meer kan uitweiden over deze simulaties. Ook vragen zij of de Commissie in de simulaties inzicht geeft in wat aan schuldreductie zal worden gevraagd van lidstaten met hoge schulden op middellange en lange termijn, en op wat voor additioneel numeriek criterium voor het ambitieniveau van voorspelde schuldafbouw de Minister zou willen inzetten.

De door de Commissie gedeelde simulaties zijn vertrouwelijk. Een geloofwaardige daling wordt in de simulaties bepaald aan de hand van schuldhoudbaarheidsanalyses. Hierin moet de schuld in verschillende neerwaartse scenario's blijven dalen. Deze scenario's simuleren een lager primair saldo voorbij de aanpassingsperiode; een ongunstigere verhouding tussen rente en groei; en een hogere rente. Ook moet de kans dat de schuld stijgt na de aanpassingsperiode voldoende laag zijn (<30%) bij simulatie van een waaier aan negatieve schokken. Op basis van de simulaties is er volgens het kabinet sprake van voldoende ambitieuze voorspelde schuldafbouw en een significante meerjarige vereiste begrotingsaanpassing voor lidstaten met hoge schulden.

Het kabinet denkt aan een aanvullende ex ante waarborg voor het ambitieniveau van de schuldafbouw, binnen de door de Commissie voorgestelde benadering. Dit zou als additioneel criterium moeten worden opgenomen.

Het kabinet wacht graag een update van de berekeningen van de Europese Commissie af om nadere duiding te geven en zal daarbij het belang benadrukken van openbare informatie daarover. Mocht dit niet lukken of te lang duren dan kan het kabinet de eerdere vertrouwelijke cijfers vertrouwelijk met uw Kamer delen.

De leden van de CDA-fractie delen de steun van het kabinet voor de minimumeisen voor schuldreductie, en zij vragen of het kabinet een inschatting kan maken van het krachteveld hieromtrent, met name hoe Frankrijk en Duitsland tegenover de voorgestelde minimumeisen staan. Deze leden vragen hoe de inschatting van de Minister is of de minimumeisen nog naar boven of naar beneden zullen moeten bewegen om overeenstemming te bereiken. Deze leden zien daarin graag een ambitieuze inzet en vragen de Minister erop in te zetten dat de minimumeisen niet afgezwakt worden.

Op hoofdlijnen wijst een deel van de lidstaten, waaronder Nederland en Duitsland, 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, waaronder Frankrijk, vraagt primair aandacht voor nationaal eigenaarschap, flexibiliteit en meer ruimte voor investeringen. Het kabinet ziet het als een voorwaarde dat het nieuwe raamwerk leidt tot voldoende ambitieuze schuldafbouw.

Ten aanzien van opwaartse economische convergentie delen de leden van de CDA-fractie de steun voor het integraal opnemen van hervormingen en investeringen in de begrotingsplannen. Zij lezen dat indien landen niet voldoen aan de toegezegde hervormingen en investeringen, dit conse-

quenties heeft voor de tijd die lidstaten kunnen nemen voor hun budgettaire aanpassingen. Zou dit ook betekenen dat lidstaten die er zeven jaar over mogen doen, bij onvoldoende prestatie weer teruggezet kunnen worden op een kortere periode voor hun budgettaire aanpassingen? Deze leden vragen zich met het kabinet af hoe zorgvuldig de toetsing op de voortgang zal plaatsvinden en zien graag verduidelijking.

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. Het kabinet leest dit zo dat lidstaten daardoor een strenger en korter uitgavenpad krijgen. De Commissie toetst jaarlijks de naleving van het uitgavenpad, waaronder de implementatie van de voorgenomen investeringen en hervormingen.

Verder lezen de leden van de CDA-fractie dat het stellen van de juiste prioriteiten voor voldoende publieke investeringen aan de lidstaten zelf is. Zij vragen of de Minister kan aangeven van welke landen het bekend is dat zij op dit moment binnen de voorgestelde SGP-regels voldoende financiële armslag hebben om hun investeringsdoelstellingen, zoals voor klimaat en defensie, te behalen. En hoe ziet de Minister de risico's dat onder de huidige vormgeving van regels landen bij het doorvoeren van bezuinigingen toch eerst investeringen schrappen, in plaats van bezuinigingen of belastingverhogingen als zij onvoldoende financiële armslag hebben? Hoe schat de Minister het krachtenveld in van lidstaten die zullen pleiten voor uitzonderingen voor bepaalde investeringen of voor een begrotingsautoriteit?

De leden van de CDA-fractie zouden graag meer inzicht krijgen hoeveel en wanneer lidstaten met hun uitgavenpad mogen afwijken van het Commissiepad en vragen de Minister hier meer duidelijkheid over te geven.

Het uitgangspunt voor het kabinet is dat een herzien begrotingsraamwerk leidt tot geloofwaardige schuldafbouw op lange termijn. De ruimte die lidstaten krijgen voor uitgaven is hierop gebaseerd, waarbij ze de tijd krijgen voor de benodigde budgettaire aanpassingen. Het kabinet hecht groot belang aan deze schuldafbouw met oog op een stabiele en duurzame economische groei binnen de EU. Of lidstaten voldoende ruimte hebben om hun investeringsdoelstellingen te behalen is een belangrijke vraag, maar niet bepalend bij het vaststellen van de begrotingsnormen, gezien de prioriteit die voldoende schuldafbouw in met name lidstaten met hoge schuldhoudbaarheidsrisico's heeft. Volgens het kabinet vraagt het combineren van schuldafbouw met hogere publieke investeringen om het stevig prioriteren van uitgaven en daartoe ook het doorlichten van uitgaven. Daarnaast zijn hervormingen mogelijk die de uitgavengroei op lange termijn (op gebied van o.a. pensioenen, sociale zekerheid en zorg) in toom houden. Dit zal voornamelijk van belang zijn in lidstaten waarin de vergrijzing een groot effect zal hebben op de overheidsfinanciën. Ook zijn maatregelen mogelijk die de belastingbasis verbreden of deze verschuiven naar minder versturende bronnen. Ten slotte kunnen lidstaten investeringsbelemmeringen adresseren, de absorptiecapaciteit verbeteren en door een beter beheer de efficiëntie van publieke investeringen verhogen. Indien lidstaten aanspraak willen maken op een verlenging van de aanpassingsperiode op basis van een set investeringen en hervormingen, geldt de eis dat het niveau van publieke investeringen tijdens de uitvoering van een plan niet lager mag zijn dan in de periode voorafgaand aan een plan. Dit moet voorkomen dat lidstaten investeringen schrappen. Er zijn diverse lidstaten die pleiten voor het uitzonderen van investeringen in de begrotingsregels. Het kabinet is

hiervan geen voorstander, zoals aangegeven in diverse brieven aan uw Kamer. Hierbij ziet het kabinet reële risico's, zoals mogelijke problemen om investeringen op de juiste manier te classificeren, het vergroten van de complexiteit van het SGP en de hogere tekorten en schulden die een dergelijke uitzondering tot gevolg kan hebben.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister kan aangeven waarom landen in de categorisering voor de buitensporigtekortprocedure niet meer worden ingedeeld op basis van een lage, gemiddelde of hoge staatsschuld, maar in drie risicoklassen en nader kan toelichten wat dit dan precies inhoudt.

Lidstaten worden niet ingedeeld in risicoklassen, maar het risico t.a.v. publieke schulden speelt een rol in de Commissiebeoordeling of er sprake is van een buitensporig tekort.

De Commissie neemt de schulduitdaging van lidstaten mee als zogenaamde «leidende relevante factor», waar een «substantiële uitdaging» (hoog risico) in de regel leidt tot het openen van een buitensporigtekortprocedure.

De leden van de CDA-fractie zien de waarde van stevige nationale begrotingscomités in de lidstaten om vinger aan de pols te houden. Deze leden vragen of het CPB en de Raad van State voldoen aan de nieuwe eisen die gesteld zullen worden aan zulke begrotingscomités, of dat zij aan aanvullende eisen zullen moeten voldoen. Ook vragen zij hoe wordt geborgd dat begrotingscomités van andere lidstaten aan de nieuwe eisen zullen gaan voldoen.

De positie van de begrotingscomités wordt versterkt door de minimum eisen die zijn opgenomen in de voorgestelde wijziging van Richtlijn 2011/85/EU over vereisten voor begrotingsraamwerken van lidstaten. Deze eisen gelden voor alle EU lidstaten. De huidige taken van de RvS en het CPB sluiten op hoofdlijnen aan bij de eisen in het Commissievoorstel.

Het kabinet geeft aan te hechten aan beperking van administratieve lasten voor lokale overheden, die een baten-lastenstelsel hanteren waar het uitgavenpad niet op aansluit. Tegelijkertijd lezen zij ook dat door de Commissie wordt voorgesteld gegevens te verzamelen op basis van een baten-lastenstelsel. Kan de Minister dit nader toelichten?

De Commissie stelt voor om gegevens te verzamelen op basis van een baten-lastenstelsel. Het is belangrijk om te benoemen dat de onderhandelingen nog bezig zijn, en dit voorstel nog niet definitief is. In het voorstel wordt ingegaan op hoe baten-lasteninformatie, bijvoorbeeld bij sociale fondsen en decentrale overheden, verwerkt moet worden in de ESA 2010-standaard¹⁰, die nu gebruikt wordt voor de berekening van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Nederland heeft hier een goede werkwijze voor en het is de inzet van het kabinet om deze werkwijze te handhaven.

Is het baten-lastenstelsel verplicht op grond van het voorstel? De leden van de CDA-fractie hebben zich in het verleden vaker uitgesproken voor een baten-lasten stelsel en zouden de Minister willen aansporen hierop een constructieve houding in te nemen.

Op basis van het voorstel wordt het verplicht om gegevens op basis van zowel kasbasis als baten-lasten basis te verzamelen. Het kabinet is van mening dat de administratieve lasten en werkdruk die gepaard gaan met

¹⁰ European system of accounts – ESA 2010.

de invoering van de baten-lasteninformatie (bijv. implementatie- en IT kosten) niet op wegen tegen de voordelen.

Bij het opnemen van meer informatie op baten-lastenbasis stelt het kabinet de informatie- en gebruikersbehoefte centraal. Voor terreinen waarbij stakeholders (zoals de Kamer) meer informatie wensen en baten-lasteninformatie van toegevoegde waarde is, lopen momenteel verbeterprojecten. Voorbeelden hiervan zijn het verbeteren van inzicht in investeringsprojecten/bezittingen. Hier zijn investeringspilots voor gedaan. Momenteel wordt in samenwerking met Defensie en IenW onderzocht hoe de informatievoorziening inzake bezittingen voor zowel interne als externe gebruikers verbeterd kan worden met behulp van baten-lasten stelsel informatie. Op de meeste begrotingen (bijv. salarissen) voorziet informatie op kas-verplichtingen in de informatiebehoefte van alle gebruikers.

Binnen het Nederlandse begrotingsstelsel het kabinet daarom in overleg met het parlement toewerken naar een verbetering van de verstrekte informatie waar dat toegevoegde waarde heeft. Een stelseldiscussie met de bijbehorende transitie(kosten) leidt hiervan af.

Daarnaast lopen de discussies over het Europese boekhoudstelsel in Brussel al jaren. Nederland blijft deze graag voeren in de werkgroepen die voor dat doel zijn ingericht, niet via hervorming van het SGP. Verder is het deelvoorstel voor de baten-lasteninformatie niet noodzakelijk voor het hoofdpunt van het voorstel, namelijk de het waarborgen van de schuldhoudbaarheid.

Op dit gebied heeft Nederland steun van een aantal lidstaten.

De leden van de CDA-fractie lezen dat voor de preventieve arm waarin de begrotings- en structuurplannen geregeld zijn besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen (QMV) geldt, terwijl de correctieve arm waarin handhaving en toezicht zijn geregeld met unanimititeit wordt ingesteld. Wat de leden van de CDA-fractie betreft is de correctieve arm een zeer belangrijk onderdeel van het SGP. Hoe ziet de Minister de kans dat de correctieve arm al te zeer wordt afgezwakt doordat lidstaten niet instemmen, en heeft afzwakking dan weer gevolgen voor vormgeving van de preventieve arm? Deze leden willen voorkomen dat straks onvoldoende balans is tussen de correctieve en preventieve arm, waardoor er weer geen geloofwaardig en voldoende robuust SGP is. Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie hoe de Minister de haalbaarheid inschat van de plannen om voor het einde van het jaar, of anders een half jaar later, overeenstemming te bereiken.

Naar verwachtingen zullen lidstaten over het totaalpakket van de aanpassing van het begrotingsraamwerk een besluit nemen. De unanimititeit die geldt voor de besluitvorming over de verordening voor de correctieve arm, heeft daarmee ook invloed op de besluitvorming over de regulering voor de preventieve arm. Het kabinet zal dit pakket ook in samenhang bezien. De wens om voor het einde van het jaar overeenstemming te bereiken is opgenomen in conclusies van de Europese Raad en ook het Spaanse voorzitterschap heeft als ambitie om in 2023 in de Raad een akkoord te bereiken. Dit vormt echter een grote uitdaging en het is onduidelijk of dat haalbaar zal zijn.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het Fiche inzake Verordeningen en richtlijn herziening Europees begrotingsraamwerk. Deze leden vragen de Minister waarom Verordening (EG) nr. 1467/97 en 1466/97, het motorblok van de Europese begrotingsregels, zo weinig effect hebben gesorteerd. Deze leden vragen de Minister waarom bijvoorbeeld Verordening (EG) nr. 1466/97, die dient te voorkomen dat buitensporige tekorten ontstaan (preventieve arm) zo weinig opgeleverd heeft. Deze leden vragen de Minister of een significante aanpassing van het SGP wel het gewenste effect zal hebben.

Voor een evaluatie van het SGP verwijs ik uw Kamer naar de mededeling¹¹ van de Commissie van 5 februari 2020. Uw Kamer is hierover op 10 februari 2020 geïnformeerd¹². De beperkte effectiviteit van het SGP is een van de redenen voor de voorgestelde herziening.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister of een grotere rol voor de Europese Begrotingsautoriteit wel democratisch verantwoord is, bijvoorbeeld als er verschillende opvattingen bestaan over de aard van investeringen en hervormingen. De leden vragen de Minister in hoeverre er sprake is van een soevereiniteitsoverdracht. De leden van de SP-fractie vragen de Minister wat de plicht om een nationaal «fiscal-structural»-plan op te stellen betekent voor het begrotingsrecht van lidstaten. De leden van de SP-fractie vragen de Minister wat de nieuwe macro-economische conditionaliteit voor effect zal hebben in de praktijk, ten opzichte van de huidige situatie.

Het kabinet is voorstander van een sterkere rol voor de Europese Begrotingsautoriteit (European Fiscal Board, EFB), die een grotere adviserende rol kan krijgen in de beoordeling van de naleving van de regels. De EFB kan niet de rol van de Commissie en de Raad overnemen. Een sterkere rol van de EFB betekent geen soevereiniteitsoverdracht. De plicht om een nationaal budgettair plan op te stellen met daarin een uitgavenpad, en voorgenomen investeringen en hervormingen heeft geen invloed op het recht van lidstaten om zelf invulling te geven aan hun begroting. Lidstaten bepalen zelf welke invulling zij geven aan de uitgaven en inkomsten onder het uitgavenpad. In de voorstellen van de Commissie is er geen sprake van nieuwe macro-economische conditionaliteit, maar behoud van de bestaande macro-economische conditionaliteit.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister hoe het uitgavenpad gecontroleerd gaat worden.

De Commissie toetst jaarlijks de naleving van het vastgestelde uitgavenpad en de implementatie van de voorgenomen investeringen en hervormingen. 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.

Deze leden vragen de Minister hoe schuld geloofwaardig kan dalen zonder dat er rekening gehouden wordt met de invloed van belastinginkomsten en hoe dit gemeten moet worden. Voorts vragen deze leden aan

¹¹ Communication on application of economic six-pack and economic two-pack Regulations.

¹² Kamerstuk 21 501-20, nr. 1510.

de Minister of er aan het einde van de rit ook sprake kan zijn van kwijtschelding.

Een geloofwaardige daling wordt daarbij bepaald aan de hand van schuldhoudbaarheidsanalyses. Daarin spelen uitgaven en inkomsten van de overheid een rol, naast de verwachtingen voor de economische groei. Hierin moet de schuld in verschillende neerwaartse scenario's blijven dalen. Het uitgavenpad wordt geschoond van discretionaire inkomstenmaatregelen. Dit betekent dat een lidstaat hogere uitgaven kan doen indien dit gecompenseerd wordt met bijvoorbeeld een verhoging van belastingtarieven of een verbreding van de grondslag. Als lidstaten een belasting verlagen mogen ze juist minder uitgaven dan het uitgavenpad voorschrijft. Er is geen sprake van kwijtschelding.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister om nader toe te lichten in wat voor situaties afgeweken kan worden van de begrotingsregels. Deze leden vragen de Minister waarom een natuurramp niet direct reden is om van het uitgavenpad af te wijken. Deze leden vragen de Minister voorts hoe de Minister in dit geval de coronasituatie beoordeelt.

De Commissie stelt in haar voorstel 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, omdat een lidstaat hier tot op zekere hoogte rekening mee kan houden in de nationale begroting. Volgens het kabinet valt de coronasituatie evident buiten de normale reikwijdte, aangezien het een buitengewone grote impact heeft gehad op de economie.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister hoe het voorstel de correctieve arm van het SGP nu werkelijk effectiever maakt.

Het kabinet ziet in het voorstel waarborgen die kunnen leiden tot snellere en beter voorspelbare opening van buitensporigtekortprocedures als lidstaten afwijken van de afgesproken normen. Het kabinet vindt 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, in het bijzonder omdat de relevante factoren in het verleden vaak de reden zijn geweest dat buitensporigtekortprocedures niet werden geopend. Een beter gebruik van buitensporigtekortprocedures moet er aan bijdragen dat lidstaten zich houden aan de overeengekomen maximale uitgavengroei die nodig is om hoge schulden op een duurzaam neerwaarts pad te brengen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche over de herziening van het begrotingsraamwerk. Deze leden hebben hierover een aantal vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het klopt dat het aanstaande Spaanse voorzitterschap erop mikt op dit dossier in de herfst van dit jaar een deal te sluiten, en wat de inschatting is van het kabinet over een realistische tijdlijn.

Het Spaanse voorzitterschap heeft als ambitie om in 2023 in de Raad een akkoord te bereiken. Dit wordt door veel lidstaten als ambitieus gezien, omdat de posities op dit moment nog betrekkelijk ver uit elkaar liggen. Desondanks staat er wel druk op aangezien de onderhandelingen anders waarschijnlijk vertraagd worden door de Europese verkiezingen. Het lijkt er niet op dat lidstaten staan te wachten op een terugkeer naar de huidige regels of een «tussenzone», waarbij het schipperen is tussen de huidige en de beoogde herziene regels. Het kabinet streeft er naar om voor het einde van het jaar tot een akkoord in de Raad te komen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de relatie tussen het Commissiepad en het uitgavenpad. Welke ruimte heeft een lidstaat om in het uitgavenpad af te wijken van het Commissiepad, en op welke wijze (qua methodologie/uitkomsten) dient het uitgavenpad het Commissiepad te weerspiegelen?

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. Het is nog niet duidelijk welke argumenten de Commissie hiermee bedoeld, maar gedacht kan worden aan een andere inschatting van de economische aannames die ten grondslag liggen aan de berekening van het Commissiepad. Het uitgavenpad wordt net zoals het Commissiepad beoordeeld aan de hand van criteria, zoals beschreven in het Commissievoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar het uitgavenpad voor landen met extreem lage schulden, zoals Estland. Is het idee bij een land als Estland dat de schuld juist toeneemt (te weinig schuld kan ook onwenselijk zijn), en zo ja, hoeveel dan? Op basis van welk anker wordt in de situatie van zeer lage schuld gestuurd?

Een van de vereisten voor het uitgavenpad is dat het ervoor zorgt dat de publieke schuld op een geloofwaardig wijze daalt of op een prudent niveau blijft in de tien jaar na de aanpassingsperiode. Er is gekozen voor deze bewoordingen om recht te doen aan het feit dat voor lidstaten met een schuld onder de 60% van het bbp de schuld al op een prudent niveau. Voor deze landen hoeft de schuld niet te dalen maar wel op een prudent niveau te blijven. Naar verwachting is voor deze landen het bindende criterium dat het feitelijke begrotingstekort blijvend onder de 3% van het bbp gebracht dient te worden.

De leden van de GroenLinks-fractie danken de ambtelijke ondersteuning van het ministerie voor hun technische toelichting op hoe in de voorstellen «geloofwaardige schuldafbouw» gedefinieerd wordt. Zij hebben vernomen dat dit gebaseerd wordt op een combinatie van schuldafbouw bij specifieke scenario's alsmede simulaties. Zij vragen zich af op welke manier gestuurd gaat worden op de mate waarin het schuldpercentage af moet nemen. Is er een mogelijkheid dat uit de specifieke scenario's plus 70 procent van de simulaties een schuldafbouwpad komt rollen waarbij de schuld zeer beperkt afneemt?

Omdat schuld ook in neerwaartse scenario's dient te dalen en in ieder geval in 70% van de gesimuleerde gevallen is het onwaarschijnlijk dat de verwachte schuldafbouw zeer beperkt is. Om een extra zekerheid in te bouwen dat de verwachtte schuldafbouw inderdaad voldoende ambitieus is

zet het kabinet in op een waarborg voor minimale voorspelde schuldafbouw waar het uitgavenpad van een lidstaat toe moet leiden.

Hierbij merkt het kabinet op dat de Commissie niet zal monitoren op de daadwerkelijke schuldontwikkeling. 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 economische omstandigheden lidstaten gebonden blijven aan het uitgavenpad waardoor de schuld sneller zal dalen dan verwacht. Dit is onderdeel van het anticyclische karakter van het beoogde systeem.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er een eindpunt is waar de schuldafbouw uiteindelijk op moet uitkomen, en of dit bijv. de 60 procent is. Ook vragen zij of er aannames gemaakt worden over hoe snel landen hiernaar toe moeten en hoe voorkomen wordt dat hiermee alsnog een verkapte oude schuldregel (1/20e) zijn intrede doet. Zij vragen zich bovendien af of een dergelijk generiek schuld doel wel wenselijk is, juist omdat verschillende soorten economieën verschillende optimale schuld niveaus kunnen hebben.

In het Commissievoorstel wordt het uitgavenpad de enige indicator waarop gestuurd wordt. Dit betekent dat de Commissie niet toetst op daadwerkelijke afbouw van schuld zoals met het 1/20e criterium het geval was. Er worden geen aannames gemaakt over hoe snel landen hun schuld af dienen te bouwen. Wel zijn er verschillende criteria aan zowel het Commissiepad als het uitgavenpad verbonden. Het kabinet steunt de landspecifieke, risicogebaseerde en anti-cyclische benadering maar pleit tegelijkertijd voor een aanvullende ex ante waarborg voor het ambitieniveau van de schuldafbouw, passend binnen de Commissie benadering.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de Minister naar het blijvende gebruik van het 3 procent-criterium als ankerpunt. Wat is hiervan de wetenschappelijke onderbouwing, zo vragen zij, omdat dit criterium lang geleden en destijds vrij arbitrair gekozen is.

Er bestaat veel discussie over de vraag of de schuldnorm van 60% bbp en de tekortnorm van 3% bbp de juiste waardes zijn om de schuldhoudbaarheid te waarborgen. De meningen van lidstaten hierover zijn zeer verdeeld. Landen met lage schulden hebben meer ruimte om schokken op te vangen en zijn daarom sneller in staat om van een crisis te herstellen. Tegelijkertijd is het van belang dat een lidstaat voldoende kan investeren om de potentiële groei en economische weerbaarheid te blijven verbeteren. De houdbaarheid van schuld is van veel aspecten afhankelijk, zoals de economische groei van een land, de betalingsbalans en de kwaliteit van haar instellingen. Het vaststellen van een wenselijke schuldnorm en tekortnorm voor alle Europese lidstaten is om deze redenen zeer lastig. Ondanks het feit dat veel lidstaten schulden hebben van boven de 60% bbp en daar ook onvoldoende naartoe bewegen, is de schuldnorm wel degelijk een anker gebleken waar lidstaten naartoe bewegen. Het is, met de 3% tekortnorm, dan ook de meest bekende en herkenbare regel van het SGP. Het eventueel aanpassen van de schuldnorm en het bepalen van een nieuw anker zal zeer moeilijk zijn, niet in de laatste plaats omdat hierover met unanimiteit zal moeten worden besloten in het kader van een EU Verdragswijziging. Daarnaast is het niet aannemelijk dat het primaire doel van de begrotingsregels, houdbare overheidsfinanciën, wordt behaald door het verhogen van de maximaal acceptabele schuld. Het risico bestaat dat ook bij hogere toegestane schulden lidstaten de grenzen van de flexibiliteit opzoeken en daar overheen gaan, maar dan op een hoger schuldniveau dan voorheen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of technisch toegelicht kan worden op basis waarvan de verschillende specifieke scenario's tot een meer of minder steil schuldafbouwpad leiden. Op basis waarvan wordt bepaald welke schuld houdbaar is? En is de vraag welke schuld houdbaar is uiteindelijk ook niet een politieke?

Het Commissievoorstel gaat niet in op welk schuldniveau houdbaar is. De Commissie stelt voor om haar schuldhoudbaarheidsanalyse te gebruiken om te bepalen wanneer schuld geloofwaardig daalt.

In de schuldhoudbaarheidsanalyse moet de schuld in verschillende neerwaartse scenario's blijven dalen. Deze scenario's simuleren een lager primair saldo voorbij de aanpassingsperiode; een ongunstigere verhouding tussen rente en groei; en een hogere rente. Ook moet de kans dat de schuld stijgt na de aanpassingsperiode voldoende laag zijn (<30%) bij simulatie van een waaier aan negatieve schokken. Het schuldafbouwpad is daarmee afhankelijk van landspecifieke factoren zoals economische groei, vergrijzing en rente-uitgaven.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom ervoor gekozen is dat in 70 procent van simulaties de schuld moet dalen, en niet bijv. in 50 procent.

De Commissie heeft voor 70% gekozen omdat deze norm al onderdeel is van haar bestaande methodologie, zoals omschreven in de Debt Sustainability Monitor 2022¹³.

Bovendien vragen deze leden in hoeverre hierin getoetst gaat worden op de waarschijnlijkheid van simulaties. Het maakt bijvoorbeeld uit of de schuld niet afneemt in de 30 procent meest of juist minst waarschijnlijke simulaties.

De Commissie beoordeelt de simulatie op basis van kansberekening. Het risico dat de schuld stijgt dient voldoende laag te zijn. Dit betekent dat schuld ten minste in 70% van de gevallen dient te dalen. De 70% is al een uitspraak over de waarschijnlijkheid van de simulaties.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar het performatieve karakter van de DSA, waarbij het kwalificeren van een schuld als niet houdbaar of te hoog eraan kan bijdragen dat dit signaal verder ingeprijsd wordt door kapitaalmarkten, en vice versa.

Het kabinet is van mening dat prudent begrotingsbeleid kan worden gestimuleerd door voldoende marktdiscipline, in aanvulling op de begrotingsregels. Daarbij merkt het kabinet op dat de Commissie met het gebruik van schuldhoudbaarheidsanalyses geen uitspraken doet over of een schuld wel of niet houdbaar is maar over de risico's voor de schuldhoudbaarheid. De schuldhoudbaarheidsanalyses van de Europese Commissie (en het Internationaal Monetair Fonds) worden al jaren publiek gemaakt. De beoordeling van de schuldhoudbaarheidsrisico's door de Europese Commissie zijn dus al jaren publieke kennis.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar het gebruik van het uitgavenpad als sturingsmechanisme. Op welke manier zit in het gebruik van het uitgavenpad een zogenaamde bias richting snijden op uitgaven i.p.v. het genereren van extra inkomsten op het moment dat er een budgettaire ombuiging gevraagd wordt? Hoe wordt in de huidige methodologie voorkomen dat een dergelijke bias ontstaat?

¹³ https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2022_en.

Het kabinet merkt op dat het uitgavenpad op zichzelf geen bias heeft richting het snijden in uitgaven. Het uitgavenpad betreft de netto primaire uitgaven geschoond voor discretionaire inkomstenmaatregelen. Lidstaten kunnen dus hogere uitgavengroei realiseren binnen de kaders van het uitgavenpad als zij die financieren met hogere inkomsten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de ambtelijke verkenningen die op dit moment gaande zijn naar de achtervang op het schuldafbouwpad. Zij vragen waarom het kabinet een noodzaak ziet tot een dergelijke achtervang, als er al een zeer degelijke analyse is die tot forse budgettaire opgaven leidt voor hogeschuldenlanden. Heeft het kabinet specifieke methodologische risico's geïdentificeerd in de door de Commissie voorgestelde methodologie?

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 denkt aan een aanvullende ex ante waarborg voor het ambitieniveau van de schuldafbouw, binnen de door de Commissie voorgestelde landspecifieke, risicogebaseerde en anti-cyclische benadering. Dit kan als additioneel criterium worden opgenomen waar het uitgavenpad aan moet voldoen. Dit zorgt ervoor dat aan de hiervoor beschreven toets op «geloofwaardige schulddaling», die leidend blijft voor het berekenen van het uitgavenpad, een numerieke ondergrens voor de schulddaling wordt verbonden die op basis van dat uitgavenpad kan worden verwacht. Wanneer de andere criteria tot een uitgavenpad leiden waarbij een schuldafbouw wordt verwacht die lager is dan deze ondergrens, wordt zij relevant. De ondergrens zou uitgedrukt kunnen worden in een bepaald percentage van de schuld boven 60% dat in de verwachting van de schuldhoudbaarheidsanalyse tenminste afgebouwd moet zijn aan het einde van een periode van 14 of 17 jaar. Volgens het kabinet kan de waarborg zo vastgesteld worden dat het voor de meeste landen niet de bepalende factor zal zijn, omdat de verwachte schuldafbouw op basis van de andere criteria uit het Commissievoorstel al hoger zal zijn. De waarborg behoudt dus de landspecifieke en risicogebaseerde benadering als basis, maar dient te voorkomen dat het ambitieniveau voor de voorspelde schuldafbouw niet onder een ondergrens daalt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het wel verstandig is met een extra achtervang te willen werken als de methodologie al gedegen is. Wordt het stelsel hier niet nog complexer van? En hoe gaat voorkomen worden dat hiermee anticyclische in de hand gewerkt wordt en afgestapt wordt van de landspecifieke aanpak – zelfs als er in de achtervang groepen landen geclusterd worden, is het niet landspecifiek.

Het kabinet pleit voor een aanvullende ex ante waarborg die past binnen de landspecifieke, risicogebaseerde en anticyclische benadering van de Commissie. Dit zou als additioneel criterium moeten worden opgenomen. Dit zorgt ervoor dat aan de hiervoor beschreven toets op «geloofwaardige schulddaling», die leidend blijft voor het berekenen van het uitgavenpad, een numerieke ondergrens voor de schulddaling wordt verbonden die op basis van dat uitgavenpad kan worden verwacht. Pas wanneer op basis van alle andere criteria een schuldafbouw wordt verwacht die lager is dan de ondergrens, wordt zij relevant. De ondergrens zou uitgedrukt kunnen worden in een bepaald percentage van de schuld boven 60% dat tenminste afgebouwd moet worden. Het percentage zou gelijk zijn voor alle landen, maar omdat de initiële schuld niveaus verschillen zou de waarborg landspecifiek uitpakken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom het kabinet pleit voor een achtervang als hij nog niet weet hoe die vorm te geven. Hoe kan het kabinet er dan al van overtuigd zijn dat de achtervang een verbetering is t.o.v. het bestaande voorstel?

Zoals hierboven omschreven heeft het kabinet ideeën voor een ex ante waarborg op het gebied van voldoende ambitieuze schuldafbouw en is daarbij de inzet om deze in te passen in de landspecifieke, risicogebaseerde en anti-cyclische benadering die de Commissie heeft voorgesteld.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe voorkomen gaat worden dat de onderhandelingen tussen lidstaat en Commissie over het uitgavenpad, het vier-/zevenjarenplan, en wat gaat gelden als publieke investeringen, de sfeer krijgt van een technocratische exercitie achter de schermen terwijl het tot op het bot politiek is.

De technische besprekingen tussen de lidstaat en de Commissie spelen een belangrijke rol bij de totstandkoming van een budgettaire-structureel plan. Het doel van deze besprekingen is dat het uitgavenpad, de investeringen en hervormingen in een plan voldoen aan de eisen die hiervoor gelden op grond van de verordening voor de preventieve arm. De Raad is betrokken bij de totstandkoming van een plan doordat zij, op basis van een aanbeveling van de Commissie, geacht wordt een aanbeveling aan te nemen ter goedkeuring van het uitgavenpad en de eventuele investeringen en hervormingen die ten grondslag liggen aan een verlenging van de aanpassingsperiode.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze geborgd kan worden dat ook tijdens het verloop van de vier of zeven jaar er genoeg aandacht en prikkels kunnen zijn voor doeltreffende en doelmatige implementatie.

Het Commissievoorstel voorziet in een procedure voor het toezicht op de implementatie van het nationale budgettaire-structurele plan. Lidstaten moeten jaarlijks een rapport indienen waarmee zij inzagen geven in de naleving van het uitgavenpad en de implementatie van de investeringen en hervormingen. De Commissie monitort de implementatie, in het bijzonder de naleving van het uitgavenpad. Afwijkingen van het uitgavenpad worden bijgehouden in een controlerekening en kunnen reden zijn voor het openen van een buitensporigtekortprocedure. Een onvoldoende implementatie van de hervormingen en investeringen die grond waren voor verlenging van de aanpassingsperiode kan aanleiding zijn voor een kortere aanpassingsperiode.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke manier de rentestijging zal meelopen in de DSA, en of toegelicht kan worden wat de budgettaire implicaties hiervan zijn.

De verwachte rente-uitgaven zijn onderdeel van de berekeningen in de schuldhoudbaarheidsanalyse en daardoor medebepalend voor de begrotingsopgave die lidstaten krijgen in het uitgavenpad. Als de daadwerkelijke rente-uitgaven, nadat het uitgavenpad is bekrachtigd door de Raad, vervolgens hoger of lager uitvallen, heeft dat in eerste instantie geen effect op de opgave van lidstaten. Als het begrotingstekort door oplopende rente de referentiewaarde van 3% overstijgt, kan die lidstaat in een buitensporigtekortprocedure mogelijk wel te maken krijgen met een strengere begrotingsopgave dan besloten in het uitgavenpad. Als er na een aantal jaar een nieuw pad wordt berekenend, dan tellen de hogere of lagere rentelasten weer mee voor het uitgavenpad.

Het is volgens het kabinet wenselijk dat de verwachte rente-uitgaven mee worden genomen bij het opstellen van het uitgavenpad. Het kabinet vindt het acceptabel dat zodra het pad bekrachtigd is, de daadwerkelijke rente-uitgaven niet direct invloed hebben. Dit past binnen de systematiek om op de middellangetermijn te kijken naar schuldhoudbaarheid en hoort bij het anticyclische karakter van het nieuwe systeem. Tegelijkertijd is het wenselijk dat, zoals de Commissie voorstelt, de rente-uitgaven wel mee worden gewogen bij het opstellen van het plan, zodat het systeem bestendig is tegen schokken waarbij via de rentelasten de schuldhoudbaarheid op de langere termijn in gevaar komt.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen erop dat het vorige kabinet heeft aangegeven dat het zeer belangrijk is dat de transparantie over duurzaamheidsrisico's van staatsobligaties toeneemt (in antwoord op Kamervragen van GroenLinks), ook binnen het kader van het Europese begrotingsraamwerk. Deze leden waren daarom verrast te lezen dat het kabinet met de Commissie in gesprek wil over de haalbaarheid en toegevoegde waarde van meer inzicht in klimaatrisico's binnen het herziene kader. Deze leden vragen of dit toegelicht kan worden, en of toegelicht kan worden waarom het niet langer een prioriteit lijkt voor het kabinet meer inzicht te krijgen in duurzaamheidsrisico's van staatsobligaties.

De risico's van klimaatverandering spelen in toenemende mate een rol in de beoordeling van schuldhoudbaarheid en kredietwaardigheid, onder meer in de beoordeling van kredietbeoordelaars. In de gesprekken tussen investeerders en uitgevers van obligaties speelt het thema klimaat een prominente rol. Het Agentschap van het Ministerie van Financiën wijdt daarom de afgelopen jaren stelselmatig in haar jaarlijkse en kwartaalpublicaties een hoofdstuk aan het klimaatbeleid, waarbij de Klimaat en Energieverkenning van het Planbureau van de Leefomgeving een belangrijke bouwsteen zijn.

In het voorgestelde herziene kader moeten lidstaten een nationaal «fiscal-structural» plan voor de middellange termijn opstellen met een looptijd van in principe vier jaar. 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. In het BNC-fiche benoemt het kabinet dat de administratieve lasten zouden kunnen toenemen als gevolg van extra rapportage-eisen. Het in kaart brengen van risico's gerelateerd aan klimaatrampen wordt als voorbeeld genoemd. 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 met zich meebrengt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de Tweede Kamerfractie van de ChristenUnie hebben met interesse kennisgenomen van het BNC-fiche over de herziening van het Europees begrotingsraamwerk. Deze leden onderstrepen het belang van deugdelijk begrotingsbeleid en begrotingsdiscipline van lidstaten. Deze leden achten het hierbij van belang dat een eventuele herziening van het SGP daadwerkelijk leidt tot een verbetering van de handhaafbaarheid en daarmee naleving. Deze leden vragen de Minister om een reflectie op dit punt.

Het kabinet benadrukt 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 versimpeling van het raamwerk en effectievere handhaving. Het voorstel bevat een aantal elementen om handhaving te versterken, waaronder: versnelde opening van buitensporigtekortprocedures voor lidstaten met hoge schulden, het beter bijhouden van cumulatieve afwijkingen van het uitgavenpad in een controlerekening en een grotere rol voor nationale onafhankelijke nationale begrotingscomités, wat bijdraagt aan nationaal eigenaarschap. Het kabinet zet in op behoud van deze elementen en aanscherping op een aantal punten, waaronder verduidelijking toegestane afwijking van het uitgavenpad, correctie van de geregistreerde afwijking in de controle-rekening en een grotere rol voor de EFB.

Voorts onderstrepen deze leden het belang van schuldafbouw. Deze leden constateren dat de oude 1/20e-regel, waarbij landen in een periode van 20 jaar dienden terug te keren op een acceptabele overheidsschuld, in de praktijk niet goed functioneerde. Deze leden vragen de Minister toe te lichten of zij van mening is dat met het huidige pakket sprake is van een verbetering van de effectiviteit van de door het SGP vereiste schuldafbouw. Ook vragen zij de Minister om een appreciatie van de opstelling van de Duitse regering, die een andere vorm van schuldafbouw lijkt voor te staan.

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.

Duitsland, Nederland en een aantal andere lidstaten onderstrepen dat het nieuwe raamwerk moet leiden tot verbeterde schuldhoudbaarheid en voldoende ambitieuze schuldreductie. Op dit moment verkennen deze lidstaten, waaronder Nederland, verschillende manieren om tot dit doel te komen. Het kabinet zet in op ex-ante waarborgen voor schuldafbouw binnen de voorgestelde benadering op basis van schuldhoudbaarheidsanalyses, met behoud van de anticyclische aspecten van het voorgestelde systeem. Een verplichte vaste minimumschuldreductie per jaar voor alle landen en in alle omstandigheden, lijkt zich daar niet goed toe te verhouden.

Voorts wijzen deze leden erop dat met deze herziening de regels voor normale conjuncturele schommelingen gemoderniseerd worden, maar dat ook ambitie nodig is ten aanzien van een functionerend crisisinstrument. Is het crisisinstrumentarium volgens de regering op dit moment op orde? Hoe waardeert de regering het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM), ook gelet op het feit dat de drempel om bij het ESM aan te kloppen hoog is, omdat dit inherent gepaard gaat met strikte bezuinigingseisen, en daarmee politieke kosten, en gelet op de omvang van de middelen die momenteel in dat fonds zitten? Hoe zou het crisisinstrumentarium er volgens de regering idealiter uitzien, en wat is op dit punt haar ambitie en inzet?

In de brief¹⁴ over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie van 2 september jl. is het kabinet ook ingegaan op crisisinstrumenten. Daarbij is een overzicht gegeven van bestaande instrumenten die in reactie op voorgaande crises zijn opgericht, waaronder het ESM, de betalingsbalanssteun van de Unie, het gemeenschappelijk afwikkelfonds voor banken, SURE, en het Europees herstelinstrument (NGEU) met de

¹⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1815.

herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility; RRF) als voornaamste onderdeel. In de brief heeft het kabinet ook zijn visie gegeven op eventuele nieuwe crisisinstrumenten, zoals een permanente stabilisatiefunctie. Zoals aangegeven in de beantwoording van een schriftelijk overleg ter voorbereiding op de Ecofinraad van 16 en 17 januari jl. kan de afweging om niet (preventief) bij het ESM aan te kloppen, ingegeven worden door de wens om beleidsvoorwaarden te vermijden (en dus nationale beleidsvrijheden niet in te willen perken). Die beleidsvoorwaarden bij het ESM zijn voor het kabinet juist een cruciaal element voor een goede balans tussen risicodeling en beleidsvrijheid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Commissie niet zal monitoren op de daadwerkelijke schuldontwikkeling. Waar is daar de reden voor? Hoe wordt er wel gemonitord? Is het kabinet voornemens op dit punt nog om aanscherping te vragen?

De Commissievoorstellen dienen te leiden tot vereenvoudiging van het Europees begrotingsraamwerk. Het kabinet steunt het Commissievoorstel om het netto-uitgavenpad als enige operationele indicator te hanteren. Hierdoor wordt in het nieuwe raamwerk gestuurd op één variabele, in plaats de middellangetermijndoelstelling voor het structureel saldo, de uitgavenregel en het 1/20e criterium in het huidige raamwerk. Het uitgavenpad als enige operationele indicator kan bijdragen aan vereenvoudiging van het raamwerk en effectievere handhaving en een anti-cyclische werking van het systeem. Dat houdt in dat bij economische tegenvallers de schuld wat langzamer zal dalen dan verwacht maar bij economische en budgettaire meevallers de schuld sneller zal dalen dan verwacht. Jaarlijkse toetsing op een minimum tempo van schuldafbouw past daar niet goed bij.

Het is 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.

Kan het kabinet inzichtelijk maken wat de gevolgen zijn van de aanpassingen voor de Nederlandse situatie, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Aan welke indicatoren moet Nederland voldoen? Wat is de verwachte inhoud van het «fiscal-structural» plan voor Nederland? En kan het kabinet hiernaast ook inzichtelijk maken hoe dit zit voor enkele andere landen?

Zo lang Nederland een begrotingstekort kleiner dan 3% bbp en een schuld lager dan 60% bbp heeft geldt dat het uitgavenpad in het Nederlandse meerjarenplan primair moet voldoen aan de vereiste dat de schuld op een prudent niveau blijft en het tekort kleiner dan 3%. Voor nadere duiding van de cijfermatige uitwerking van het systeem wacht het kabinet graag nieuwe berekeningen van de Europese Commissie af.

Uitgavenpaden worden onder andere geschoond van rente-uitgaven, zo lezen de leden van de fractie van de SGP. Tegelijk kunnen rente-uitgaven wel een groot beslag leggen op de overheidsfinanciën, en kunnen deze uitgaven ook meer dan vooraf verwacht fluctueren. Ontstaat hierdoor niet

een risico op verslechtering van overheidsfinanciën, zonder dat dit gevolgen heeft voor naleving van de regels?

De verwachte rente-uitgaven zijn onderdeel van de berekeningen in de schuldhoudbaarheidsanalyse en daardoor medebepalend voor de begrotingsopgave die lidstaten krijgen in het uitgavenpad. Als de daadwerkelijke rente-uitgaven, nadat het uitgavenpad is bekrachtigd door de Raad, vervolgens hoger of lager uitvallen, heeft dat in eerste instantie geen effect op de opgave van lidstaten. Als het begrotingstekort door oplopende rente de referentiewaarde van 3% overstijgt, kan die lidstaat in een buitensporigtekortprocedure mogelijk wel te maken krijgen met een strengere begrotingsopgave dan besloten in het uitgavenpad. Als er na een aantal jaar een nieuw pad wordt berekenend, dan tellen de hogere of lagere rente-lasten weer mee voor het uitgavenpad.

Het is volgens het kabinet wenselijk dat de verwachte rente-uitgaven mee worden genomen bij het opstellen van het uitgavenpad. Het kabinet vindt het acceptabel dat zodra het pad bekrachtigd is, de daadwerkelijke rente-uitgaven niet direct invloed hebben. Dit past binnen de systematiek om op de middellangetermijn te kijken naar schuldhoudbaarheid en hoort bij het anticyclische karakter van het nieuwe systeem. Tegelijkertijd is het wenselijk dat, zoals de Commissie voorstelt, de rente-uitgaven wel mee worden gewogen bij het opstellen van het plan, zodat het systeem bestendig is tegen schokken waarbij via de rentelasten de schuldhoudbaarheid op de langere termijn in gevaar komt.

De leden van de fractie van de SGP hebben aanvullende vragen over de anticyclische regel dat in meevallende economische omstandigheden lidstaten gebonden blijven aan het uitgavenpad waardoor de schuld sneller zal dalen. Deze leden zijn het met het kabinet eens dat dit een goed streven is. Het kabinet geeft aan hier in de onderhandelingen aandacht voor te hebben. Is het kabinet van mening dat hier extra waarborgen voor nodig zijn, zodat het anticyclische pad ook daadwerkelijk gevolgd wordt? Of acht het kabinet de huidige vormgeving voldoende?

Het kabinet is van mening dat het voorgestelde raamwerk voldoende waarborgen bevat voor anticyclisch begrotingsbeleid, vooral doordat het uitgavenpad als enige operationale indicator wordt gehanteerd. Deze netto primaire 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 kabinet zet wel in op het verhelderen van het gebruik van relevante factoren bij het beoordelen of sprake is van een buitensporig tekort, waarbij duidelijk kan worden gemaakt dat economische en budgettaire meevallers geen reden kunnen zijn om afwijkingen van het uitgavenpad toe te staan. Dit teneinde de symmetrie van de anticyclische benadering te borgen, dus zowel in slechte als goede tijden.

De begrotingsregels en de handhaving daarvan wordt meer een taak van lidstaten zelf, zo lezen de leden van de SGP-fractie. Zo komen er bijvoorbeeld ook nationale plannen, die vaak kunnen wijzigen. Ontstaat hierdoor niet ook het risico dat het voor andere lidstaten moeilijker wordt om in beeld te houden hoe het staat met de overheidsfinanciën van andere lidstaten? Op welke manier zet het kabinet in op zo veel mogelijk transparantie op dit punt? Is het kabinet het eens dat transparantie noodzakelijk is om de monitoring goed vorm te geven? En hoe ziet het kabinet deze monitoring van overheidsfinanciën van andere lidstaten voor zich?

Het opstellen van landspecifieke plannen kan het nationaal eigenaarschap vergroten, wat kan leiden tot betere naleving. Om transparantie en gelijke behandeling te waarborgen, worden alle plannen getoetst op basis van gedeelde en nog overeen te komen criteria. Ook wordt de implementatie van de plannen jaarlijks gemonitord door de Commissie op basis van gedeelde en nog overeen te komen criteria. De nationale onafhankelijke begrotingscomités krijgen hier ook een rol. Daarnaast moet de landspecifieke en risicogebaseerde benadering gepaard gaan met versterkte naleving en handhaving. Het kabinet ziet hiervoor goede aanknopingspunten in de Commissievoorstellen.

Nationale onafhankelijke begrotingscomités krijgen een grote rol om handhaving te versterken en nationaal eigenaarschap te bevorderen, zo constateren de leden van de SGP-fractie. Hoe wordt deze onafhankelijkheid geborgd? En hoe wordt ook in de handhaving een vergelijkbare aanpak tussen lidstaten geborgd?

De Commissie stelt voor om de rol van nationale onafhankelijke begrotingscomités te versterken. Daartoe heeft de Commissie een voorstel gedaan voor minimumstandaarden waar deze comités aan moeten voldoen, onder andere om hun onafhankelijkheid en technische capaciteit te waarborgen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat over de precieze invulling van veel voorgestelde maatregelen nog veel onduidelijk is en ook dat het kabinet op diverse punten nog aanscherping of verduidelijking wenst. Hoe ziet het proces er verder uit? Wat is de verwachting van het kabinet over de haalbaarheid van de wensen van Nederland?

Lidstaten zullen de komende maanden onderhandelen over de wetteksten op basis van het Commissievoorstel. Zij zullen daarbij tekstvoorstellen doen, al dan niet in samenspraak met andere lidstaten. Het Spaans voorzitterschap zal op grond van de opmerkingen en tekstsuggesties van lidstaten compromisteksten voorstellen. Als lidstaten erin slagen om overeenstemming te bereiken kan formeel een Raadspositie worden aangenomen. Deze vormt de basis voor de onderhandelingen van het voorzitterschap namens de Raad met het Europees Parlement.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgenomen herziening van het Stabiliteits- en Groeipact, evenals de appreciatie van het kabinet over de herziening. De leden hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen en opmerkingen.

In het fiche wordt aangegeven dat de herziening van het Europees begrotingsraamwerk als doel heeft om schuldhoudbaarheid te waarborgen en zo een duurzame en inclusieve economische groei in alle lidstaten te bevorderen. Het kabinet geeft aan grote waarde te hechten aan zowel de schuldhoudbaarheid van lidstaten en de schuldafbouw voor met name lidstaten met middelhoge en hoge staatsschulden.

In dit kader geeft het kabinet aan positief te zijn dat met de herziening nationaal eigenaarschap gestimuleerd wordt door middel van het opstellen van netto-uitgavenpaden, terwijl tegelijkertijd vastgehouden wordt aan zowel de 60 procent- als de 3 procent-begrotingsnorm.

Kan de Minister een wetenschappelijke onderbouwing geven voor het vasthouden aan deze percentages? De leden van de Volt-fractie stellen vragen bij de logica achter deze percentages, met name tegen de

achtergrond van sterk toenemende vergrijzing, ontwrichtende klimaatverandering en grote transitieopgaven. Zij zijn van mening dat enerzijds de meer lidstaatspecifieke benadering voor schuldafbouw en anderzijds het vasthouden aan deze percentages gestoeld lijken te zijn op een politiek compromis tussen «Noord en Zuid» in plaats van op economisch-wetenschappelijke consensus en (toekomstige) economische realiteit. Kan de Minister hierop reflecteren?

Er bestaat discussie over de vraag of de schuldnorm van 60% bbp het juiste niveau is om de schuldhoudbaarheid te waarborgen. De houdbaarheid van schuld is van veel aspecten afhankelijk, zoals de economische groei van een land, de betalingsbalans en de kwaliteit van haar instellingen. Het vaststellen van een wenselijke schuldnorm voor alle Europese lidstaten is om deze redenen zeer lastig.

Ondanks het feit dat veel lidstaten schulden hebben van boven de 60% bbp en daar ook onvoldoende naartoe bewegen, is de schuldnorm wel degelijk een anker gebleken waar lidstaten naartoe bewegen. Het is, met de 3% tekortnorm, dan ook de meest bekende en herkenbare regel van het SGP. Het eventueel aanpassen van de schuldnorm en het bepalen van een nieuw anker zal moeilijk zijn, niet in de laatste plaats omdat hierover met unanimiteit zal moeten worden besloten in het kader van een EU Verdragswijziging. Daarnaast is het niet aannemelijk dat het primaire doel van de begrotingsregels, houdbare overheidsfinanciën, wordt behaald door het verhogen van de maximaal acceptabele schuld.

Uit de onderliggende simulaties voor schuldhoudbaarheidsanalyse blijkt echter wel dat de schuld over de jaren geloofwaardig kan afnemen, maar dat het nog decennia duurt voordat landen met een hoge staatsschuld de 60 procent-staatsschuldnorm bereiken. Graag een reactie van de Minister. De leden van de Volt-fractie willen ook graag een antwoord op de volgende vragen.

Is, volgend uit deze simulatie, deze norm wel realistisch en haalbaar? Is het kabinet het eens met de leden van de Volt-fractie dat de onzekerheidsmarge voor het daadwerkelijk bereiken van de 60 procent-norm steeds groter wordt naarmate het pad daarnaartoe meerdere decennia kost?

Gezien het feit dat veel lidstaten al lange tijd (ruim) boven de schuldnorm van 60% zitten, is het tempo van de schuldafbouw in de praktijk van groter belang. Het huidige schuldafbouw criterium stelt dat indien een lidstaat een schuld van meer dan 60% bbp heeft en deze niet afbouwt met jaarlijks gemiddeld 1/20e deel van de overschrijding, er sprake kan zijn van een buitensporig tekort. De Raad kan in dat geval, op voorstel van de Commissie, een buitensporigtekortprocedure starten. Het 1/20e-criterium is binnen de regels dus niet zozeer een harde vereiste voor het tempo van schuldafbouw, maar een toetssteen voor of er sprake is van een buitensporig tekort. Meerdere lidstaten met hoge schulden slagen er al jaren niet in de vereiste schuldafbouw te bereiken. De Commissie stelt nu voor de bestaande schuldafbouw criterium af te schaffen. In plaats daarvan moeten lidstaten streven naar een geloofwaardige schulddaling in de tien jaar na afloop van een aanpassingsperiode. Het maximale uitgavenpad wat daarvoor nodig is wordt op basis van deze doelstelling berekend. Het naleven van het uitgavenpad wordt voor lidstaten met een schuld boven de 60%-referentiewaarde leidend voor de vraag of de schuld in een voldoende tempo afneemt.

Kan het kabinet inzicht geven in de gebruikte methodologie van de simulaties? Zo ja, kunt de Minister deze inzichten delen met de Kamer? Zo nee, waarom niet? En zijn in deze simulaties de mogelijke gevolgen van

oorlogen, pandemieën of andere interne en externe schokken meegevoegen? Is het kabinet van mening dat de simulaties een voldoende voorspellende waarde hebben, tegen de achtergrond van de grote externe schokken van de afgelopen jaren en met toekomstige externe schokken (door bijv. klimaatverandering)? Graag een toelichting.

De Commissie voert de schuldhoudbaarheidsanalyses uit op basis van een gedeelde methodologie. De door de Commissie voorgestelde methodologie is de bestaande schuldhoudbaarheidsanalyse. De methodologie daarvoor is publiek beschikbaar¹⁵. De uiteindelijke methodologie die gebruikt zal worden is onderdeel van de onderhandelingen tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement. De Commissie kijkt in de schuldhoudbaarheidsanalyses naar verschillende scenario's voor de ontwikkeling van de staatsschuld van een lidstaat. Zo wordt er rekening gehouden met meerdere landspecifieke factoren die impact hebben op de staatsschuld, zoals de economische groei, inflatie en de rente. Daarnaast voert de Commissie simulaties uit van grotere schokken, waarbij een groot aantal budgettaire en economische uitkomsten worden doorgerekend. Tot slot moet de staatsschuld in deze simulaties dalen in ten minste 70% van de gevallen. Daarmee geeft de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie naar verwachting een gedegen beeld van de schuldontwikkeling en schuldhoudbaarheid van lidstaten.

Waarom kiest het kabinet niet voor een staatsschuldnorm van 90 procent, een norm die op dit moment in lijn ligt met de gemiddelde staatsschuld in de eurozone? Bovendien betreft de 90 procent een norm die vele malen lager ligt dan bijvoorbeeld de staatsschulden in de VS en Japan.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om de referentiewaarden van 60% voor de overheidsschuld en 3% voor het begrotingstekort te behouden, als herkenbare criteria uit het Verdrag.

Gezien het feit dat veel lidstaten al lange tijd (ruim) boven de schuldnorm van 60% zitten, is het tempo van de schuldafbouw in de praktijk van groter belang. Het huidige schuldafbouw criterium stelt dat indien een lidstaat een schuld van meer dan 60% bbp heeft en deze niet afbouwt met jaarlijks gemiddeld 1/20e deel van de overschrijding, er sprake kan zijn van een buitensporig tekort. De Raad kan in dat geval, op voorstel van de Commissie, een buitensporigtekortprocedure starten. Het 1/20e-criterium is binnen de regels dus niet zozeer een harde vereiste voor het tempo van schuldafbouw, maar een toetssteen voor of er sprake is van een buitensporig tekort. Meerdere lidstaten met hoge schulden slagen er al jaren niet in de vereiste schuldafbouw te bereiken. De Commissie stelt nu voor de bestaande schuldafbouw criterium af te schaffen. In plaats daarvan moeten lidstaten streven naar een geloofwaardige schulddaling in de tien jaar na afloop van een aanpassingsperiode. Het maximale uitgavenpad wat daarvoor nodig is wordt op basis van deze doelstelling berekend. Het naleven van het uitgavenpad wordt voor lidstaten met een schuld boven de 60%-referentiewaarde leidend voor de vraag of de schuld in een voldoende tempo afneemt.

Op welke manier acht het kabinet dit realistisch in de situatie dat lidstaten soms grote investeringen moeten doen om hun economie te versterken en hun overheidsfinanciën op orde te brengen, die het tekort in eerste instantie doen oplopen?

¹⁵ https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2022_en.

Het uitgangspunt voor het kabinet is dat een herzien begrotingsraamwerk leidt tot geloofwaardige schuldafbouw op lange termijn. De ruimte die lidstaten krijgen voor uitgaven is hierop gebaseerd, waarbij ze de tijd krijgen voor de benodigde budgettaire aanpassingen. Het kabinet hecht groot belang aan deze schuldafbouw met oog op een stabiele en duurzame economische groei binnen de EU. Of lidstaten voldoende ruimte hebben om hun investeringsdoelstellingen te behalen is een belangrijke vraag, maar niet bepalend bij het vaststellen van de begrotingsnormen, gezien de prioriteit die voldoende schuldafbouw in met name lidstaten met hoge schuldhoudbaarheidsrisico's heeft. Volgens het kabinet vraagt het combineren van schuldafbouw met hogere publieke investeringen om het stevig prioriteren van uitgaven en daartoe ook het doorlichten van uitgaven. Daarnaast zijn hervormingen mogelijk die de uitgavengroei op lange termijn (op gebied van o.a. pensioenen, sociale zekerheid en zorg) in toom houden. Dit zal voornamelijk van belang zijn in lidstaten waarin de vergrijzing een groot effect zal hebben op de overheidsfinanciën. Ook zijn maatregelen mogelijk die de belastingbasis verbreden of deze verschuiven naar minder verstorende bronnen. Ten slotte kunnen lidstaten investeringsbelemmeringen adresseren, de absorptiecapaciteit verbeteren en door een beter beheer de efficiëntie van publieke investeringen verhogen. Indien lidstaten aanspraak willen maken op een verlenging van de aanpassingsperiode op basis van een set investeringen en hervormingen, geldt de eis dat het niveau van publieke investeringen tijdens de uitvoering van een plan niet lager mag zijn dan in de periode voorafgaand aan een plan. Dit moet voorkomen dat lidstaten investeringen schrappen. Er zijn diverse lidstaten die pleiten voor het uitzonderen van investeringen in de begrotingsregels. Het kabinet is hiervan geen voorstander, zoals aangegeven in diverse brieven aan uw Kamer. Hierbij ziet het kabinet reële risico's, zoals mogelijke problemen om investeringen op de juiste manier te classificeren, het vergroten van de complexiteit van het SGP en de hogere tekorten en schulden die een dergelijke uitzondering tot gevolg kan hebben.

Is het kabinet er bovendien van overtuigd dat dergelijke grote toekomstgerichte investeringen die pas na meer dan tien jaar zullen renderen (zoals investeringen op het gebied van onderwijs en onderzoek) goed meegewogen kunnen worden in de schuldhoudbaarheidsanalyse? Kan de Minister hierop reflecteren tegen de achtergrond van de zorg die het kabinet heeft over de grote mate van complexiteit van de schuldhoudbaarheidsanalyse?

Het kabinet erkent dat het effect van structurele hervormingen en investeringen lastig te kwantificeren is. Dit maakt het lastig voor de Commissie om deze effecten mee te wegen in de schuldhoudbaarheidsanalyse. Wel moeten lidstaten zoveel als mogelijk in hun plan een onderbouwing geven van het effect van structurele hervormingen en investeringen op schuldhoudbaarheid, economische groei en werkgelegenheid. Waar mogelijk moet dit onderbouwd worden op basis van gedeelde en overeengekomen methodologieën. Daarnaast kunnen lidstaten in hun plan een eigen uitgavenpad en economische aannames voorstellen, mits grondig onderbouwd met goede economische argumenten.

Is het kabinet van mening dat landen met hoge staatsschulden onder de voorgenomen herziening voldoende ruimte krijgen om dergelijke investeringen (met een terugverdiëntijd van meer dan tien jaar) te doen? Zo ja, waarop baseert het kabinet zich?

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. In dat geval ontstaat in de ogen van het kabinet een begrotingsopgave die voor alle lidstaten behapbaar zou moeten zijn terwijl tegelijkertijd de prikkel wordt gegeven om in de uitgaven voldoende prioriteit te geven aan investeringen.

Door de stijgende rente nemen de financieringskosten voor het doen van toekomstgerichte investeringen in rap tempo toe. De leden van de Volt-fractie verwijzen daarbij o.a. naar het artikel Energietransitie 17 miljard duurder door hoge rente uit het Financieel Dagblad, d.d. 14 juni 2023. De leden van de Volt-fractie zijn van mening dat dit niet alleen voor Nederland, maar voor de gehele eurozone het realiseren van de ambities op het gebied van met name de klimaattransitie in gevaar brengt. De leden van de Volt-fractie vragen zich af of de Minister in dit licht kan reflecteren op de voorgenomen herziening van het Stabiliteits- en Groeipact.

Het kabinet is van mening dat in de herziening voldoende aandacht is voor het stimuleren van structurele hervormingen en investeringen. Daarbij merkt het kabinet op dat het Europees begrotingsraamwerk niet als primair doel heeft om investeringen te bevorderen maar dat het kabinet wel zeer tevreden is dat investeringen en hervormingen een belangrijke rol in het systeem krijgen. Daarnaast steunt het kabinet het feit dat eventuele negatieve scenario's van oplopende rente wordt meegenomen in de schuldhoudbaarheidsanalyse en daarmee in het netto-uitgavenpad van lidstaten. Daarmee wordt een realistisch beeld geschetst van de begrotingsopgave die lidstaten hebben, waarbinnen zij hun uitgavenprioriteiten een plek kunnen geven.

Op welke manier waarborgt de herziening van het SGP volgens het kabinet dat enerzijds overmatige fragmentatie tussen lidstaten (de verschillen in rentestanden) en anderzijds voldoende investeringen op het gebied van klimaattransitie tegengegaan worden? De leden van de Volt-fractie zien met de beoogde herziening van het SGP dat hier namelijk niet voldoende prikkels voor ontstaan, zeker niet tegen de achtergrond van de zogenaamde climate investment gap.

De herziening van het Europees begrotingsraamwerk heeft als doel om schuldhoudbaarheid te vergroten en economische convergentie te bevorderen. Dit vertaalt zich in de landspecifieke plannen waar begrotingsbeleid, structurele hervormingen investeringen een structureel onderdeel zijn. Door schuldafbouw te stimuleren in lidstaten met een hoge staatsschuld en economische convergentie te bevorderen doordat lidstaten hun economieën versterken, draagt de herziening bij aan het adresseren van fragmentatie. Lidstaten kunnen meer tijd nemen voor de benodigde aanpassingen in de begroting als zij een specifieke set investeringen en hervormingen doorvoeren die de duurzame economische groei en de schuldhoudbaarheid bevordert en bijdraagt aan EU-doelstellingen waaronder het klimaatbeleid. Dat neemt niet weg dat voor veel landen zal gelden dat het creëren van financiële ruimte voor de benodigde publieke investeringen ook vereist dat kritisch wordt gekeken naar andere overheidsuitgaven en de inkomsten van de overheid.

Het kabinet geeft aan geen voorstander te zijn van generieke uitzonderingsregels, voor bijvoorbeeld investeringen in de groene of digitale transitie. De leden van de Volt-fractie zijn echter van mening dat er met de huidige herziening vooralsnog niet genoeg ruimte ontstaat voor het doen van de benodigde investeringen op het gebied van digitalisering, klimaat of defensie. Kan het kabinet onderbouwen waarom zij geen voorstander is van generieke uitzonderingsregels?

Het kabinet erkent het belang van voldoende publieke investeringen voor de groene en digitale transities, maar is geen voorstander van uitzonderingen voor deze investeringen in de begrotingsregels. Hierbij ziet het kabinet reële risico's, zoals mogelijke problemen om investeringen op de juiste manier te classificeren, het vergroten van de complexiteit van het SGP en de hogere tekorten en schulden die een dergelijke uitzondering tot gevolg kan hebben. Dat kabinet erkent dat voor veel landen zal gelden dat het creëren van financiële ruimte voor de benodigde publieke investeringen ook vereist dat kritisch wordt gekeken naar andere overheidsuitgaven en de inkomsten van de overheid.

Kan het kabinet garanderen dat dit financieringsgat voor het behalen van de klimaatdoelen van 2030 gedicht wordt met de voorgenomen herziening van het SGP? Zo ja, graag een toelichting. Zo nee, welke aanvullende maatregelen acht het kabinet noodzakelijk? En is er zicht op realisatie van die maatregelen? De leden van de Volt-fractie beogen een meer pan-Europese aanpak van bijvoorbeeld de klimaattransitie, door middel van pan-Europese investeringsfondsen en een groter EU-budget. Kan de Minister aangeven waarom zij al dan niet voorstander is van dit idee?

Het uitgangspunt van het voorgestelde begrotingsraamwerk is een geloofwaardige schuldafbouw op lange termijn. De ruimte die lidstaten krijgen voor uitgaven is hierop gebaseerd, waarbij ze de tijd krijgen voor de benodigde budgettaire aanpassingen. Het kabinet hecht groot belang aan deze schuldafbouw met oog op een stabiele en duurzame economische groei binnen de EU. Of lidstaten voldoende ruimte hebben om hun investeringsdoelstellingen te behalen is een belangrijke vraag, maar niet bepalend bij het vaststellen van de begrotingsnormen, gezien de prioriteit die voldoende schuldafbouw in met name lidstaten met hoge en middelhoge schuldhoudbaarheidsrisico's heeft. Dat geldt ook voor investeringsdoelstellingen die volgen uit de klimaatdoelen van 2030. Volgens het kabinet vraagt het combineren van schuldafbouw met hogere publieke investeringen om het stevig prioriteren van uitgaven en daartoe ook het doorlichten van uitgaven. Daarnaast zijn hervormingen mogelijk die de uitgavengroei op lange termijn (op gebied van o.a. pensioenen, sociale zekerheid en zorg) in toom houden. Dit zal voornamelijk van belang zijn in lidstaten waarin de vergrijzing een groot effect zal hebben op de overheidsfinanciën. Ook zijn maatregelen mogelijk die de belastingbasis verbreden of deze verschuiven naar minder verstorende bronnen. Ten slotte kunnen lidstaten investeringsbelemmeringen adresseren, de absorptiecapaciteit verbeteren en door een beter beheer de efficiëntie van publieke investeringen verhogen. Lidstaten moeten daarnaast goed gebruik maken van de omvangrijke Europese middelen die beschikbaar zijn voor de klimaattransitie (waaronder de HVF inclusief REPowerEU, de EU-begroting en fondsen zoals het Moderniseringsfonds, het Innovatiefonds en het Sociaal Klimaatfonds). Deze middelen sluiten aan bij de Nederlandse inzet voor een gemoderniseerde EU-begroting, met meer nadruk op terreinen zoals onderzoek en innovatie, klimaat, migratie en veiligheid. Afgesproken is dat ten minste 30% van de uitgaven onder MFK en het herstelinstrument NGEU (met de HVF als belangrijkste onderdeel) gezamenlijk moeten bijdragen aan de klimaatdoelstellingen voor 2030 en

2050. De Nederlandse inzet voor de volgende meerjarenbegroting van de EU is aan het volgende kabinet

Tot slot hebben de leden van de Volt-fractie nog de volgende, aanvullende vragen.

Welke aanvullende financiële investering acht het kabinet noodzakelijk ter versterking van de EFB?

Het kabinet verkent verschillende mogelijkheden om de rol van de EFB te versterken. Op dit moment is nog geen inschatting te geven van eventuele financiële gevolgen van deze versterkte rol. Dit hangt af van het uiteindelijke totale takenpakket van de EFB. Bij het toevoegen van nieuwe taken kunnen de huidige taken heroverwogen worden.

Welke concrete gevolgen zal de voorgenomen herziening van het SGP hebben voor de Nederlandse overheidsfinanciën?

Zo lang Nederland een begrotingstekort kleiner dan 3% bbp en een schuld lager dan 60% bbp heeft geldt dat het uitgavenpad in het Nederlandse meerjarenplan primair moet voldoen aan de vereiste dat de schuld op een prudent niveau blijft en het tekort kleiner dan 3%.

Kan de Minister nogmaals uitgebreid ingaan op het Duitse standpunt inzake de herziening van het SGP? Hoe apprecieert zij deze? Welke mogelijk negatieve gevolgen voor de stabiliteit in de eurozone ziet de Minister in het standpunt van de Duitsers?

In algemene zin lijken alle lidstaten het Commissievoorstel als uitgangspunt voor de onderhandelingen te accepteren. Duitsland, Nederland en een aantal andere lidstaten onderstrepen dat het nieuwe raamwerk moet leiden tot verbeterde schuldhoudbaarheid en voldoende ambitieuze schuldreductie. Op dit moment verkennen deze lidstaten, waaronder Nederland, verschillende manieren om tot dit doel te komen. Het kabinet zet in op waarborgen voor schuldafbouw binnen de voorgestelde benadering op basis van schuldhoudbaarheidsanalyses, met behoud van de landspecifieke, risicogebaseerde en anticyclische aspecten van het voorgestelde systeem. Een verplichte vaste minimumschuldreductie per jaar voor alle landen en in alle omstandigheden, lijkt zich daar niet goed toe te verhouden, omdat dit mogelijk een procyclisch effect heeft. Het kabinet blijft met de andere lidstaten en de Commissie in gesprek over een goede invulling van de noodzakelijke waarborgen voor voldoende schuldafbouw.

Hoe wordt volgens het kabinet voorkomen dat het dreigen met eventuele sancties of boetes (wanneer lidstaten niet voldoen aan de begrotingsnormen) leidt tot onrust op de financiële markten en daarmee tot hogere rentestanden voor de desbetreffende lidstaten? Is de Minister van mening dat dit potentieel grote gevolgen voor de gehele eurozone kan hebben?

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. Een goede naleving en handhaving van het SGP kan bijdragen aan het vertrouwen van financiële markten dat alle lidstaten begrotingsbeleid voeren dat bijdraagt aan het verminderen van de risico's voor de schuldhoudbaarheid.

Op welke manier worden eenmalige fondsen, zoals het Klimaatfonds of Stikstofonds, meegerekend in het SGP?

Eenmalige fondsen worden hetzelfde behandeld als reguliere uitgaven. Dit betekent dat deze uitgaven onder uitgavenplafond vallen, en ten laste van het EMU-saldo komen wanneer deze tot besteding komen. Eenmalige fondsen worden dus op dezelfde manier meegerekend in het SGP als reguliere uitgaven op de begroting

Op welke manier vraagt het kabinet in de onderhandelingen over de herziening van het SGP aandacht voor de vervolmaking van de Europese kapitaalmarktunie?

De vervolmaking van de Europese kapitaalmarktunie speelt geen rol in de onderhandelingen over de herziening van het SGP maar is een onderwerp waar het kabinet zeer regelmatig en actief aandacht voor vraagt in Europese overleggen.