

Vergaderjaar 2024–2025

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

HB

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2025

De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft op 19 maart 2025 een mededeling gepubliceerd over de activatie van de nationale ontsnappingsclausule binnen de Europese begrotingsregels (het Stabiliteits- en Groeipact, SGP). Deze mededeling volgt op de eerdere aankondiging van Commissievoorzitter Von der Leyen om gebruik te maken van de bestaande flexibiliteit binnen het SGP om nationale defensie-uitgaven op korte termijn te verhogen. Volgens de Commissie biedt dit naar schatting ruimte voor 650 miljard euro aan nationale defensie-uitgaven¹.

Omdat activatie van de nationale ontsnappingsclausule mogelijk is binnen bestaande wetgeving, heeft de Commissie geen wetgevend voorstel gepubliceerd. Met de mededeling geeft de Commissie nadere toelichting over de voorwaarden voor activatie en de mogelijkheid voor een gecoördineerde aanvraagprocedure voor lidstaten.

Deze Kamerbrief beschrijft de inhoud van de mededeling, de besluitvorming, het vervolgproces en de kabinetsinzet.

Mededeling Europese Commissie

In de mededeling stelt de Commissie dat bestaande flexibiliteit binnen de Europese begrotingsregels benut kan worden om de transitie naar structureel hogere nationale defensie-uitgaven te accommoderen. De Commissie stelt concreet voor om de nationale ontsnappingsclausule tijdelijk en gericht te activeren voor een toename in defensie-uitgaven. De nationale ontsnappingsclausule is vastgelegd in de bestaande wetgeving van de Europese begrotingsregels. De nationale ontsnappingsclausule kan geactiveerd worden op aanvraag van een lidstaat, onder de voorwaarden dat i) er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden buiten de controle van de lidstaat, ii) deze uitzonderlijke omstandigheden een

¹ Deze berekening gaat er vanuit dat alle lidstaten 1,5% per jaar meer uitgeven aan defensie ten opzichte van het basispad.

grote impact hebben op de overheidsfinanciën en iii) de schuldhoudbaarheid op de middellange termijn niet in gevaar komt.

De Commissie stelt dat de oorlog in Oekraïne en de daaruit volgende dreiging voor de Europese veiligheid uitzonderlijke omstandigheden betreffen buiten de controle van lidstaten. Daarnaast stelt de Commissie dat de verhoging van defensie-uitgaven als gevolg van deze omstandigheden een grote impact heeft op de overheidsfinanciën. De Commissie benadrukt het belang van een tijdelijke en gerichte activatie van de ontsnappingsclausule, zodat de schuldhoudbaarheid van lidstaten op middellange termijn niet in gevaar komt. Om dit te concretiseren, stelt de Commissie aanvullende voorwaarden voor de activatie van de nationale ontsnappingsclausule voor die tijdelijkheid, gerichtheid en schuldhoudbaarheid waarborgen.

Ten aanzien van tijdelijkheid stelt de Commissie voor om de nationale ontsnappingsclausule te activeren voor een periode van vier jaar. De periode van vier jaar komt overeen met de periode van de budgettaire structurele plannen voor de middellange termijn die lidstaten in het kader van de Europese begrotingsregels hebben opgesteld. De Commissie stelt dat een periode van vier jaar ook aansluit bij de tijd die nodig is om defensie-investeringsprojecten uit te voeren. Daarbij houdt de Commissie ook rekening met defensie-uitgaven waarbij contracten voor defensiematerieel worden getekend tijdens deze vierjarige periode maar de uiteindelijke levering plaatsvindt na de periode van vier jaar. Voorwaarde hierbij is dat lidstaten hier nauwkeurig over rapporteren. De Commissie onderstreept de noodzaak dat lidstaten na de periode van vier jaar binnen hun nationale begrotingen moeten herprioriteren om de structurele verhoging van defensie-uitgaven te dekken.

Ten aanzien van gerichtheid stelt de Commissie voor om de nationale ontsnappingsclausule gericht te activeren voor een toename van defensie-uitgaven ter grootte van maximaal 1,5% bruto binnenlands product (bbp) per jaar ten opzichte van 2021. Gedurende activatie van de nationale ontsnappingsclausule mogen lidstaten tijdelijk afwijken van hun vastgestelde (correctief) uitgavenpad, wanneer dit het gevolg is van een toename van defensie-uitgaven tot 1,5% bbp. Als de nationale ontsnappingsclausule voor een lidstaat is geactiveerd en de Commissie beoordeelt dat een lidstaat de 3% referentiewaarde voor het begrotingstekort (tekortcriterium) of de maximale toegestane uitgavengroei (schuld criterium) overschrijdt als gevolg van een toename van defensie-uitgaven, dan kan de Commissie bij haar beoordeling concluderen dat er toch geen sprake is van een buitensporig tekort.

De Commissie gaat uit van de bestaande definitie van defensie-uitgaven volgens de internationale standaardclassificatie van nationale overheids-uitgaven (*Classification of Functions of Government*, COFOG, Verenigde Naties). De COFOG-data zijn gebaseerd op nationale rekeningen en daarmee consistent met andere statistische data die worden gebruikt voor het begrotingstoezicht. Daarnaast zijn deze data beschikbaar voor alle lidstaten. Eurostat, in nauwe samenwerking met nationale statistiekbureaus, zal een proces voor dataverzameling opzetten om goede toegang tot adequate data te waarborgen. De volgende defensie-uitgaven worden ook meegeteld onder de nationale ontsnappingsclausule: defensie-uitgaven gefinancierd met leningen uit de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit en het nieuwe instrument Security Action for Europe (SAFE) en mogelijke bijdragen van lidstaten aan Europese instrumenten voor defensiefinanciering, waaronder het Europees Defensie Industrie Programma (EDIP). De toename van defensie-uitgaven wordt berekend ten opzichte van 2021 als referentiejaar, omdat dit het jaar is voorafgaand aan het begin van de

uitzonderlijke omstandigheden als gevolg van de oorlog in Oekraïne. Door 2021 als referentiejaar te nemen, wordt ook rekening gehouden met lidstaten die reeds hun defensie-uitgaven hebben verhoogd.

Ten aanzien van het waarborgen van schuldhoudbaarheid, benadrukt de Commissie dat de begrotingsregels van toepassing blijven voor de overige uitgaven en voor een toename in defensie-uitgaven groter dan 1,5% bbp ten opzichte van 2021. Daarnaast benadrukt de Commissie dat schuldhoudbaarheidsrisico's ook worden meegewogen in het onderzoek of er sprake is van een buitensporig tekort. Daarnaast onderstreept de Commissie dat een toename in defensie-investeringen niet als relevante factor wordt meegewogen in de buitensporigtekortprocedure, wanneer overschrijdingen van het uitgavenpad niet het gevolg zijn van defensie-uitgaven. Dit om dubbelrekening te voorkomen.

De Commissie benadrukt dat er geen noodzaak is om de reeds vastgestelde budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn te herzien in het geval een tijdelijke activatie van de nationale ontsnappingsclausule. De toepassing van de nationale ontsnappingsclausule wordt gemonitord door de Commissie en de Raad, als onderdeel van de bestaande jaarlijkse monitoring van de implementatie van de Europese begrotingsregels. De Commissie benadrukt dat gecontroleerde en transparante toepassing van de nationale ontsnappingsclausule van belang is voor de geloofwaardigheid en voorspelbaarheid van de Europese begrotingsregels, onder andere voor financiële markten.

Besluitvorming en vervolgproces

De activatie van de nationale ontsnappingsclausule bestaat uit een aantal stappen. De eerste stap is dat individuele lidstaten een verzoek voor activatie indienen bij de Commissie. De tweede stap is dat de Commissie beoordeelt of de aanvragen voor individuele lidstaten voldoen aan bovengenoemde voorwaarden voor activatie dat i) er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden buiten de controle van de lidstaat, ii) deze uitzonderlijke omstandigheden een grote impact hebben op de overheidsfinanciën en iii) de schuldhoudbaarheid op de middellange termijn niet in gevaar komt. Als dat het geval is, doet zij aanbevelingen aan de Raad. De derde en laatste stap is dat de Raad, op aanbeveling van de Commissie, binnen vier weken met gekwalificeerde meerderheid besluit over de activatie van de ontsnappingsclausule en over de tijdslimiet voor activatie. Deze besluitvorming vindt plaats voor iedere lidstaat afzonderlijk. Na de periode van vier jaar kan de Raad, op aanbeveling van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid besluiten over verlenging van de activatie met telkens een periode van maximaal één jaar op voorwaarde dat de uitzonderlijke omstandigheden aanhouden.

In de mededeling verzoekt de Commissie aan de Raad om de aanvragen van geïnteresseerde lidstaten te coördineren door ze tegelijk in te dienen, zodat de Commissie deze tegelijk en snel kan beoordelen. De Commissie roept lidstaten op om uiterlijk eind april 2025 een aanvraag in te dienen. De Commissie streeft er vervolgens naar om in juni 2025 aanbevelingen aan de Raad te doen, op basis waarvan de Raad in juli aanbevelingen kan aannemen.

Kabinetsinzet

Algemeen

De oorlog op het Europese continent en de huidige geopolitieke ontwikkelingen leiden tot grote druk om Europese defensie-uitgaven in hoog

tempo op te hogen. Het vergroten van onze militaire capaciteiten en versterking van de Europese defensie-industrie vereisen financiering, in eerste plaats door verhoging van nationale defensie-uitgaven. Dit is de verantwoordelijkheid van lidstaten zelf.

Met de activatie van de nationale ontsnappingsclausule wordt de bestaande flexibiliteit binnen de Europese begrotingsregels tijdelijk en gericht benut en blijven de Europese begrotingsregels ongewijzigd. Dit past binnen de voorwaarden van de kabinetsinzet dat activatie van de nationale ontsnappingsclausule alleen kan op voorwaarden van tijdelijkheid, gerichtheid, schuldhoudbaarheid en financiële stabiliteit, zoals ook beschreven in de Kamerbrief in reactie op motie Eerdmans². Het kabinet ondersteunt de oproep van de Commissie dat lidstaten hun nationale begrotingen moeten herprioriteren om een structurele toename van defensie-uitgaven te dekken. Schulden bieden daarvoor geen structurele oplossing, dit vergt keuzes op nationale begrotingen.

Tijdelijkheid en gerichtheid

De activatie van de nationale ontsnappingsclausule voor een toename van defensie-uitgaven tot 1,5% bbp ten opzichte van 2021 gedurende een periode van vier jaar past binnen de voorwaarden van de kabinetsinzet dat maatregelen tijdelijk en gericht moeten zijn om op korte termijn defensie-uitgaven te verhogen. Tijdelijk omdat het dus beperkt is tot een periode van vier jaar. Gericht omdat het beperkt is tot defensie-uitgaven. In dat licht steunt het kabinet het gebruik van de reeds bestaande internationale standaardclassificatie van nationale defensie-uitgaven (COFOG), omdat dit bijdraagt aan een transparante en coherente toepassing van de nationale ontsnappingsclausule voor lidstaten. Het kabinet steunt tevens het gebruik van 2021 als referentiejaar, om zo ook rekening te houden met lidstaten die direct na de start van de oorlog in Oekraïne hun defensie-uitgaven hebben verhoogd.

Schuldhoudbaarheid en financiële stabiliteit

Het feit dat de nationale ontsnappingsclausule voor een lidstaat tijdelijk en gericht wordt geactiveerd en dat de Europese begrotingsregels van toepassing blijven, past binnen de voorwaarden van de kabinetsinzet gericht op schuldhoudbaarheid en financiële stabiliteit. Daarnaast verwelkomt het kabinet dat de Commissie schuldhoudbaarheidsrisico's meeweegt in de beoordeling of er sprake is van een buitensporig tekort. Ook steunt het kabinet dat de Commissie een dubbeltelling van defensie-uitgaven wil voorkomen; een toename van defensie-uitgaven onder de nationale ontsnappingsclausule mag niet als relevante factor worden meegewogen in de beoordeling van een buitensporig tekort als gevolg van overige uitgaven. Tot slot steunt het kabinet dat defensie-uitgaven meegerekend blijven worden in het nationale begrotingstekort en de overheidsschuld van lidstaten, waarmee defensie-uitgaven niet buiten haken worden geplaatst. Dit tekort en deze schuld vormen het vertrekpunt van de budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn die lidstaten over vier jaar opnieuw moeten opstellen. Die plannen moeten, op grond van de Europese begrotingsregels, dan opnieuw voorzien in een uitgavenpad dat leidt tot een geloofwaardige schuldafbouw.

In het kader van de jaarlijkse monitoring van de toepassing van de nationale ontsnappingsclausule, zal het kabinet blijven oproepen om aandacht te houden voor schuldhoudbaarheid en financiële stabiliteit,

² Kamerstuk 21 501-20, nr. 2207

waaronder het belang van herprioritering voor structureel hogere defensie-uitgaven.

Vervolgproces

Binnen de Raad is naar verwachting brede steun voor een tijdelijke en gerichte activatie van de nationale ontsnappingsclausule. In nagenoeg alle lidstaten vindt nog politieke besluitvorming plaats over het indienen van een aanvraag voor activatie van de nationale ontsnappingsclausule. Op basis van een eerste indicatie zullen naar verwachting bijna alle lidstaten een aanvraag indienen. Nederland is niet voornemens om een aanvraag in te dienen.

Het kabinet zal uw Kamer tijdig informeren in aanloop naar de besluitvorming ten aanzien van de implementatie van de nationale ontsnappingsclausule voor de betreffende lidstaten, conform het hierboven beschreven proces.

De Minister van Financiën,
E. Heinen