



Brussel, 15.11.2013
C(2013) 8008 final

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 15.11.2013

betreffende het ontwerpbegrotingsplan van NEDERLAND

{SWD(2013) 609 final}

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 15.11.2013

betreffende het ontwerpbegrotingsplan van NEDERLAND

ALGEMENE OVERWEGINGEN

1. In Verordening (EU) nr. 473/2013 worden voorschriften vastgesteld om de monitoring van het begrotingsbeleid in de eurozone te versterken en om te waarborgen dat de nationale begrotingen consistent zijn met de richtsnoeren voor het economisch beleid die zijn afgegeven in het kader van het stabiliteits- en groeipact (SGP) en het Europees semester voor de coördinatie van het economisch beleid.
2. Krachtens artikel 6 van Verordening (EU) nr. 473/2013 moeten de lidstaten uiterlijk op 15 oktober van elk jaar bij de Commissie en bij de Eurogroep een ontwerpbegrotingsplan indienen dat de belangrijkste aspecten van de begrotingssituatie van de overheid en van de subsectoren ervan voor het komende jaar bevat.

OVERWEGINGEN BETREFFENDE NEDERLAND

3. Op grond van het ontwerpbegrotingsplan voor 2014 dat op 30 september 2013 door Nederland is ingediend, heeft de Commissie het volgende advies opgesteld overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EU) nr. 473/2013.
4. Nederland is momenteel onderworpen aan het corrigerende deel van het pact. Naast het ontwerpbegrotingsplan heeft het ook een verslag over de doeltreffende actie en een economisch partnerschapsprogramma overeenkomstig de aanbeveling van de Raad van juni 2013 ingediend. De Raad heeft de buitensporigtekortprocedure voor Nederland op 2 december 2009 ingeleid, waarbij hij het land aanbeval het buitensporig tekort uiterlijk in 2013 te corrigeren. Op 21 juni 2013 concludeerde de Raad dat Nederland doeltreffende actie had ondernomen maar dat zich ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën hadden voorgedaan, en stelde hij herziene aanbevelingen vast. Nederland kreeg tot 1 oktober 2013 de tijd om doeltreffende actie te ondernemen teneinde in 2014 een duurzame correctie van het buitensporig tekort tot stand te brengen. Nederland werd aanbevolen een nominaal tekort van 3,6% van het bbp in 2013 en van 2,8% van het bbp in 2014 te bereiken, wat overeenkomt met een verbetering van het structurele saldo met respectievelijk circa 0,6% en 0,7% van het bbp, op basis van de geactualiseerde voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie.
5. De economische groei valt in het ontwerpbegrotingsplan in 2013 iets lager en in 2014 iets hoger uit dan in de najaarsprognoses 2013 van de Commissie. Ook ontlopen de voorspelde ontwikkelingen van de bbp-componenten elkaar nauwelijks, met een paar uitzonderingen. De overheidsconsumptie wijkt enigszins af omdat de samenstelling van het aanvullende consolidatiepakket als gevolg van het begrotingsakkoord van oktober 2013 is gewijzigd. Deze wijzigingen zijn verwerkt in de prognoses van de Commissie, maar niet in het macro-economische scenario van het ontwerpbegrotingsplan. De verwachte stijging van de economische groei in 2014 in het ontwerpbegrotingsplan leunt sterker op de investeringen en minder sterk op de

netto-uitvoer dan in de prognoses van de Commissie. Het macro-economische scenario van het ontwerpbegrotingsplan en de najaarsprognoses 2013 van de Commissie kennen min of meer dezelfde risico's, die voornamelijk neerwaarts zijn gericht.

6. De macro-economische prognoses van het ontwerpbegrotingsplan zijn opgesteld door het Centraal Planbureau (CPB). De begrotingsprojecties berusten op deze prognoses.
7. Op grond van een tegenvallende bedrijvigheid wordt in het ontwerpbegrotingsplan een hoger overheidstekort over 2014 voorspeld dan in het meest recente stabiliteitsprogramma. Het nominale tekort valt hoger uit ook al is het aanvullende consolidatiepakket ex ante voor 2014 in de loop van 2013 uitgebreid van 0,7% van het bbp ten tijde van de indiening van het stabiliteitsprogramma 2013 tot 1% van het bbp in het ontwerpbegrotingsplan. Aan de ontvangstenzijde wordt op lagere belastingontvangsten gerekend dan in het stabiliteitsprogramma. Aan de uitgavenzijde leidt met name de hogere werkloosheid in 2014 tot hogere overheidsuitgaven dan in eerdere projecties. De prognoses voor het nominale tekort over 2013 in het ontwerpbegrotingsplan en in de najaarsprognoses 2013 van de Commissie komen vrijwel met elkaar overeen. Daarentegen wordt in het stabiliteitsprogramma 2013 uitgegaan van een iets hoger nominaal tekort over 2013. Sinds het voorjaar heeft de Nederlandse economie zich ongunstiger ontwikkeld dan verwacht, met als gevolg dat de ontvangsten tegenvielen, terwijl de uitgavenplafonds zijn gehandhaafd. Op basis van de kwartaalgegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) valt het voor 2013 voorspelde overheidstekort echter lager uit dan in het voorjaar omdat een aanzienlijk deel van de gevolgen van de nationalisatie van SNS Reaal voor het tekort niet in deze cijfers is meegenomen. Het CBS en Eurostat voeren momenteel echter overleg over de statistische verwerking van deze transactie. In 2014 valt het nominale tekort in zowel de Commissieprognoses als het ontwerpbegrotingsplan hoger uit dan in het stabilisatieprogramma. Dit komt hoofdzakelijk doordat de bedrijvigheid zwakker zal zijn dan eerder werd aangenomen.
8. Mochten de neerwaartse risico's voor de macro-economische vooruitzichten zich daadwerkelijk manifesteren, dan kunnen de ontvangsten echter lager uitvallen. Voor een aantal consolidatiemaatregelen voor 2014 bestaan er specifieke uitvoeringsrisico's. Met name kunnen de uiteindelijke ontvangsten afwijken van de projecties indien een aantal onlangs overeengekomen maatregelen andere bedragen oplevert dan verwacht. De uitgaven daarentegen zijn gebonden aan binnenlandse uitgavenplafonds en Nederland heeft een uitstekende staat van dienst wat betreft de handhaving van deze plafonds.
9. De bruto overheidsschuldquote is opgelopen tot meer dan 71% van het bbp in 2012 en zal de komende jaren naar verwachting nog verder stijgen. Dit komt voornamelijk door de langdurig hoge tekorten. Volgens het ontwerpbegrotingsplan neemt de bruto schuldquote toe tot meer dan 76% in 2014. In vergelijking met het macro-economische scenario van het ontwerpbegrotingsplan zijn de najaarsprognoses 2013 van de Commissie iets minder optimistisch over de reële groei in 2014. Daardoor rekent de Commissie op een iets hogere schuldquote. De voornaamste risico's voor het schuldtraject zijn hogere nominale tekorten en/of een lagere nominale groei dan voorspeld. De uitstaande overheidsgaranties lijken ondanks de forse omvang ervan weinig gevaar op te leveren.

10. In reactie op de zwaarder dan verwachte economische inzinking heeft het kabinet besloten tot een aanvullend consolidatiepakket voor 2014, dat bovenop de al in het stabiliteitsprogramma opgenomen maatregelen komt en deel uitmaakt van de ontwerpbegroting 2014. De voornaamste maatregelen bestaan in kortingen op de uitgaven aan gezondheidszorg, de sociale zekerheid en het overheidsapparaat. De ontvangsten worden opgevoerd met belastingverhogingen. Met een aantal maatregelen die tot hogere uitgaven en lagere netto-ontvangsten leiden en deels betrekking hebben op 2013, worden de gevolgen van de budgettaire consolidatie voor de bedrijvigheid en het groeipotentieel verzacht. De maatregelen zijn voldoende uitgewerkt en gekwantificeerd en het kabinet lijkt zich te hebben verzekerd van genoeg steun in beide Kamers om de maatregelen aangenomen te krijgen. Wel zijn de verwachte budgettaire effecten van een paar grotere maatregelen met onzekerheid omgeven. Dit geldt met name voor de bezuinigingen op de uitgaven bij de decentrale overheid en voor de uitgavenbeheersing in de gezondheidszorg.
11. Voor 2013 blijft het nominale tekort naar verwachting onder het in de BTP-aanbeveling van de Raad genoemde streefcijfer van 3,6% van het bbp. Voor 2013 is aan de BTP-eisen voor zowel het nominale als het structurele streefcijfer voor het tekort voldaan en is dus doeltreffend gevolg gegeven aan de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013. Voor 2014 blijft het nominale tekort volgens de prognoses boven het aanbevolen nominale streefcijfer van 2,8% van het bbp. Op basis van de najaarsprognoses 2013 bedraagt de verandering in het structurele saldo, gecorrigeerd voor veranderingen in de potentiële groei en ontvangstentegenvallers, 0,5% van het bbp, hetgeen minder is dan de in de BTP-aanbeveling verlangde inspanning van rond de 0,7% van het bbp. Uit een bottom-upbenadering waarin de omvang van de begrotingsinspanning voor 2014 op basis van de aanvullende discretionaire ontvangstenmaatregelen en de uitgavenontwikkeling waarop het kabinet invloed kan uitoefenen, tussen het BTP-scenario en de najaarsprognoses van de Commissie wordt geraamd, blijkt dat Nederland voor 2014 aanvullende maatregelen heeft getroffen in de orde van grootte van zo'n 1% van het bbp, hetgeen strookt met het bedrag aan maatregelen dat nodig wordt geacht om de in de BTP-aanbeveling vermelde structurele streefcijfers te realiseren.
12. Het aanvullende consolidatiepakket blijkt de onderwijsuitgaven te ontzien, hetgeen met de landspecifieke aanbeveling voor de overheidsfinanciën strookt en tot betere groeivoorzichten van Nederland op lange termijn leidt.
13. Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad van 21 juni heeft Nederland tevens een economisch partnerschapsprogramma ingediend. De Commissie heeft het programma onderzocht en is tot de conclusie gekomen dat het een min of meer adequate reeks budgettaire-structurele hervormingen bevat die bevorderlijk is voor een effectieve en duurzame correctie van het buitensporige tekort. Op grond hiervan heeft de Commissie een voorstel voor een advies van de Raad over het economisch partnerschapsprogramma gedaan.
14. Al met al is de Commissie op basis van haar prognoses van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van Nederland dat op 30 september 2013 is toegezonden, met de daaropvolgende addenda, voldoet aan de regels van het SGP, zij het zonder enige marge. Meer bepaald wijzen de prognoses van de Commissie erop dat aan de BTP-aanbeveling voor 2014 is voldaan, hoewel er naar verwachting in 2014 geen einde komt aan de buitensporigtekortsituatie. Op grond van de vastgestelde risico's is een nauwlettende monitoring van de budgettaire ontwikkelingen in Nederland in de nabije toekomst geboden. De Commissie is ook van oordeel dat Nederland enige

vorderingen heeft gemaakt bij de uitvoering van het structurele gedeelte van de budgettaire aanbevelingen die de Raad in het kader van het Europees semester heeft gedaan. De Commissie verzoekt de autoriteiten de begroting strikt uit te voeren en verdere vorderingen te maken bij de tenuitvoerlegging van de budgettaire aanbevelingen in het kader van het Europees semester.

Gedaan te Brussel, 15.11.2013

Voor de Commissie
Olli REHN
Vicevoorzitter

