

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1321

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2015

Hierbij zend ik u de geannoteerde agenda voor extra Eurogroep ten behoeve van de bespreking van de conceptbegrotingen. Tevens voldoe ik hierbij aan het verzoek van de Tweede Kamer om voorafgaand aan de vergadering uitgebreid geïnformeerd te worden over de stand van zaken en de verwachte bespreking in de Eurogroep van de conceptbegrotingen, in het bijzonder met betrekking tot de Franse begroting.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

Geannoteerde agenda van de Eurogroep van 23 november te Brussel

1. Bespreking conceptbegrotingen

Document: opinies van de Europese Commissie over de ingediende conceptbegrotingen, te vinden op http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

Aard bespreking: gedachtewisseling

Besluitvormingsprocedure: n.v.t.

Toelichting: Op 23 november vindt een extra Eurogroep plaats ten behoeve van de bespreking van de *Draft Budgetary Plans* (DBP's) die lidstaten hebben ingediend bij de Europese Commissie. Dit is het derde jaar dat lidstaten een DBP hebben ingediend. Deze voor eurolanden geldende verplichting vloeit voort uit het *two-pack* (Vo. 473/2013) en heeft als doel een sterkere begrotingscoördinatie binnen de eurozone te bewerkstelligen. Overigens zijn programmalanden (i.c. Griekenland en Cyprus) vrijgesteld van deze verplichting. De achterliggende gedachte van het DBP-proces is dat solide overheidsfinanciën het best worden gewaarborgd tijdens de planningsfase. De Eurogroep zal spreken over de begrotingen van de individuele lidstaten en over de budgettaire situatie in de eurozone als geheel. De bespreking zal plaatsvinden aan de hand van de opinie van de Commissie over de DBP's. Deze zijn op 17 november gepresenteerd.

De Commissie concludeert in een begeleidende mededeling dat de nominale saldi in de eurozone als geheel op basis van de ingediende plannen blijven verbeteren van – 1,9% in 2015 naar – 1,7% in 2016. In 2009 bedroeg het gemiddelde nominale tekort in de eurozone nog 6,4%. Sindsdien is het gemiddelde tekort elk jaar afgenomen. In 2014 kwam het gemiddelde tekort voor het eerst sinds 2008 weer onder de norm van 3%. Deze ontwikkeling geeft aan dat lidstaten aanzienlijke stappen hebben gezet om de begroting op orde te brengen. Mede als gevolg hiervan heeft het schuldniveau, dat in 2014 piekte, inmiddels een dalende trend ingezet en komt net onder de 90% uit in 2016. Dit beeld wordt ruwweg bevestigd door de herfstraming van de Europese Commissie, die op 5 november werd gepubliceerd. De Commissie voorspelt een ongeveer neutrale ontwikkeling van het begrotingsbeleid (*neutral fiscal stance*) in de eurozone als geheel, wat inhoudt dat het structureel saldo ongeveer gelijk blijft. De Commissie concludeert hierbij dat deze koers passend is, gezien enerzijds de noodzaak om een transitie te maken naar binnenlands gedreven groei en anderzijds de nog steeds hoge schuld niveaus. Het kabinet heeft bedenkingen bij deze conclusie ten aanzien van de *fiscal stance*. Nederland wil eenduidig de focus op naleving van het SGP houden. Zolang verschillende lidstaten op basis van hun begrotingsplannen het risico lopen niet aan de eisen van het SGP te voldoen, ligt het niet in de rede om de gemiddelde budgettaire inspanning als gepast te bestempelen.

Het *two-pack* voorziet in de mogelijkheid om een conceptbegroting terug te sturen bij een bijzonder ernstige niet-naleving van de SGP-verplichtingen. De Commissie heeft bij geen enkele conceptbegroting geconcludeerd dat daarvan sprake is. In haar opinies worden de begrotingsplannen van lidstaten in drie categorieën ingedeeld: «compliant», «broadly compliant», en «risk of non-compliance». Eén lidstaat (Portugal) heeft vanwege de verkiezingen geen DBP ingediend. Het is nog niet bekend hoe de Commissie hiermee om zal gaan.

Voor vijf lidstaten (Duitsland, Estland, Luxemburg, Slowakije en Nederland) heeft de Commissie geconcludeerd dat de begroting «compliant» is met het SGP. De begrotingen van deze vier lidstaten zijn alle in lijn met de vereisten van de preventieve arm van het SGP. Ten aanzien van Nederland stelt de Commissie dat de ontwikkeling van het structureel saldo in 2016 op basis van het eigen DBP in lijn is met de vereiste ontwikkeling. Op basis van de raming van de Commissie is er sprake van een niet-significante afwijking van de vereisten. Over 2015–2016 cumulatief wijkt het structureel saldo zowel op basis van het eigen DBP als op basis van de Commissieraming af van de vereisten. Deze afwijking is echter niet significant. Daarnaast voldoet Nederland op basis van zowel het eigen DBP als de Commissieraming in zowel 2015 als 2016 aan de uitgavenbenchmark. Wanneer aan één indicator wordt voldaan, en op de andere indicator sprake is van een afwijking, beoordeelt de Commissie in een *overall assessment* welke indicator het beste beeld geeft van de begrotingssituatie. De Commissie concludeert dat in de huidige situatie, waar de overheidsinkomsten worden gedrukt door lage gasbaten en lage consumptie bij huishoudens als gevolg van het afbouwen van schulden, de uitgavenbenchmark een betere indicator is. Op deze gronden voldoet Nederland aan de vereisten van de preventieve arm. Daarnaast voldoet Nederland op basis van de Commissieraming aan de schuldenbenchmark. Het is de verwachting dat de Eurogroep dit oordeel van de Commissie zal volgen.

Voor zeven lidstaten (België, Ierland, Frankrijk, Letland, Malta, Slovenië en Finland) heeft de Commissie geconcludeerd dat de begroting «broadly compliant» is met het SGP. België, Letland, Malta en Finland bevinden zich in de preventieve arm van het Pact, en Ierland en Slovenië zullen mogelijk in 2016 de overgang maken van de correctieve naar de preventieve arm. De Commissie heeft geconcludeerd dat er voor die lidstaten sprake is van enige afwijking van het pad naar de MTO. Frankrijk bevindt zich in de correctieve arm van het SGP en dient in 2017 het tekort tot onder de 3% terug te brengen. De aanbeveling bevat ook tussentijdse doelen, met een doelstelling voor het nominale saldo van – 3,4% in 2016. Op basis van zowel het eigen DBP als de Commissieraming zal Frankrijk deze nominale doelstelling voor 2016 behalen (zie tabel).

	2015	2016
Nominaal saldo (DBP)	– 3,8	– 3,4
Nominaal saldo (herfststraming)	– 3,8	– 3,3
Aanbeveling	– 4,0	– 3,4

Frankrijk voldoet naar verwachting niet aan de benodigde verbetering van het structureel saldo die de Commissie ten tijde van de aanbeveling in maart nodig achtte om de nominale doelstellingen te behalen. Frankrijk verbetert het structureel saldo in 2015 en 2016 met respectievelijk 0,1 p.p. en 0,3 p.p., terwijl op basis van de aanbeveling verbeteringen van 0,5 p.p. en 0,8 p.p. vereist zijn. Het behalen van de nominale doelstelling is echter leidend in de beoordeling. Tegelijkertijd is dit wel een indicatie dat het behalen van de nominale doelstellingen afhankelijk is van de verbetering van economische omstandigheden. De Commissie nodigt Frankrijk daarom uit om de benodigde maatregelen in 2016 te nemen om te verzekeren dat de begroting in 2016 volledig in lijn is met het SGP. Nederland steunt dit oordeel van de Commissie.

President Hollande en premier Valls hebben de afgelopen dagen overigens gesteld dat veiligheid boven het SGP gaat. Het is begrijpelijk dat Frankrijk alle mogelijkheden wil aangrijpen om de nationale veiligheid

te verzekeren. Wat de gevolgen zijn voor het voldoen aan de vereisten van het SGP kan pas worden beoordeeld als helder is welke consequenties de aangekondigde maatregelen hebben voor de begroting. Die helderheid is er op dit moment nog niet.

Voor vier lidstaten (Litouwen, Spanje, Italië en Oostenrijk) heeft de Commissie geconcludeerd dat er sprake is van «risk of non-compliance» met de vereisten van het SGP. Voor Litouwen, Italië en Oostenrijk volgt dit oordeel uit een geplande significante afwijking van het aanpassingspad naar de MTO. In Italië verslechtert het structureel saldo met 0,5 p.p., waar een verbetering van 0,1 p.p. benodigd is. Dit is een significante afwijking. Ook wijkt Italië af op de uitgavenbenchmark, al is deze afwijking niet significant op basis van de raming van de Commissie. De Commissie oordeelt echter dat het structureel saldo op dit moment een betere indicator is van de Italiaanse begrotingssituatie, waaruit het oordeel «risk of non-compliance» volgt. Italië heeft in zijn DBP verzocht om toekenning van additionele flexibiliteit op basis van de structurele hervormingsclausule en de investeringsclausule. De Commissie heeft nog geen oordeel gegeven over dit verzoek en rekent Italië voor nu af op de dit voorjaar vastgestelde eisen. Bij latere beoordelingen zal de Commissie bezien of Italië voldoet aan de voorwaarden voor additionele flexibiliteit. Italië benoemt ook de impact van migratie op de begroting in het licht van de clausule voor *unusual events outside the control of the Member State*. België, Oostenrijk en Duitsland hebben hetzelfde gedaan. De Commissie geeft aan daar nu geen oordeel over te vellen maar zal deze kosten meenemen bij de ex-post beoordeling van lidstaten.

Litouwen heeft een MTO van – 1,0% en behaalt in 2015 een structureel saldo van – 1,2%. In 2016 verslechtert het structureel saldo echter. Op basis van de Commissieraming is deze verslechtering niet significant. Er is echter sprake van een grote afwijking op basis van de uitgavenbenchmark van 1,2% bbp in één jaar. Aangezien de Commissie van mening is dat de uitgavenbenchmark voor Litouwen de betere indicator is, volgt hieruit het oordeel «risk of non-compliance». Voor Oostenrijk volgt het oordeel «risk of non-compliance» op basis van het structureel saldo, dat een significante afwijking in 2016 laat zien. Op de uitgavenbenchmark is sprake van een niet-significante afwijking. Aangezien de Commissie van mening is dat de uitgavenbenchmark voor Oostenrijk sterk positief wordt beïnvloed door eenmalige transacties, volgt hieruit het oordeel «risk of non-compliance». De Commissie merkt echter op dat indien de huidige inschatting van de impact van migratie op de Oostenrijkse begroting zou worden meegenomen, Oostenrijk niet langer significant zou afwijken van de vereisten van de preventieve arm. Dit zal moeten blijken uit de ex-post beoordeling.

De Commissie nodigt Italië, Litouwen en Oostenrijk uit om de benodigde maatregelen te nemen teneinde de begroting in lijn te brengen met de SGP-vereisten. Nederland steunt dit oordeel van de Commissie.

Spanje heeft reeds op 11 september het DBP ingediend vanwege de aanstaande verkiezingen. Hierdoor kon de begroting door het parlement behandeld worden voordat het parlement ontbonden zou worden. Op dit moment bevindt Spanje zich in de correctieve arm van het SGP en dient in 2016 het buitensporig tekort beëindigd te worden op basis van de huidige aanbeveling. De Commissie heeft vanwege deze aangepaste tijdslijn op 12 oktober al een opinie gegeven over de begroting van Spanje. Op basis van het eigen DBP behaalt Spanje de deadline van 2016. De Commissie heeft een ad-hoc raming gemaakt voor Spanje, en op basis van deze Commissieraming dreigt Spanje de deadline echter mis te lopen. Daarnaast is de structurele verbetering onvoldoende en zijn de maatre-

gelen van regionale overheden in het Spaanse DBP onvoldoende gespecificeerd. De Commissie heeft Spanje daarom verzocht om na de verkiezingen een update van het DBP in te dienen, dat volledig in lijn is met de vereisten van het SGP. Nederland onderschrijft dat Spanje een geactualiseerd DBP moet indienen.

Naar verwachting zal de Eurogroep zijn positie ten aanzien van de ingediende DBP's en de beoordeling hiervan door de Commissie net als vorig jaar kenbaar maken middels een verklaring. Nederland zal zich ervoor inzetten dat de Eurogroep een sterk signaal afgeeft aan de lidstaten waar sprake is van «risk of non-compliance» om de begroting in lijn te brengen met de vereisten van het SGP.