

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 137

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2019

Tijdens het Algemeen Overleg Eurogroep/Ecofinraad op 27 november jl. heb ik naar aanleiding van vragen van het lid De Vries (VVD) een appreciatie toegezegd van de ontwerpbegrotingen («*Draft Budgetary Plans*») van Frankrijk en Italië voor 2020.

In lijn met de verplichtingen uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) hebben de eurolanden medio oktober hun ontwerpbegrotingen ingediend bij de Europese Commissie (hierna: Commissie).¹ Vervolgens heeft de Commissie op 20 november jl. haar opinies over deze ontwerpbegrotingen gepubliceerd.² De Commissie is in deze opinies kritisch over de ontwerpbegrotingen van Italië, Spanje, België, Frankrijk, Portugal, Finland, Slowakije en Slovenië vanwege hun zogeheten *risk of non-compliance* met de eisen van de preventieve arm van het SGP. Dit betekent dat de Commissie op basis van haar meest recente ramingen en een beoordeling van de begroting denkt dat de ontwerpbegroting voor 2020 zou kunnen leiden tot een situatie waarin de lidstaat in kwestie volgend jaar niet voldoet aan de eisen van de preventieve arm. Daarbij wordt gekeken naar het structurele begrotingssaldo en de uitgavengroei. Daarnaast waarschuwt de Commissie dat Italië, Spanje, België en Frankrijk een risico lopen niet aan de eisen van de correctieve arm van het SGP te voldoen als ze hun schuld niet voldoende afbouwen of hun structurele saldo niet voldoende verbeteren.

Italië

Volgens de vereisten van de preventieve arm en zoals vastgesteld door de Raad in de landspecifieke aanbevelingen voor Italië op 9 juli 2019, dient Italië in 2020 een verbetering van het structureel saldo van

¹ Artikel 6 van Verordening 473/2013.

² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2020_en#euro-area.

0,6 procentpunt te realiseren en de netto primaire overheidsuitgaven nominaal met 0,1 procent af te laten nemen.³ De Italiaanse ontwerpbegroting voor 2020 laat echter zien dat de netto uitgaven met 0,9 procent toenemen en dat het structureel saldo verslechtert met 0,1 procentpunt.⁴ Op basis van de herfststraming van de Commissie, waarin de begrotingsplannen in de ontwerpbegroting zijn meegenomen, is de netto uitgaven-groei ook 0,9 procent en verslechtert het structureel saldo met 0,3 procentpunt in 2020 (zie de tabel onderstaand)⁵. Daarmee toont Italië op basis van de cijfers van de Commissie een afwijking van 1,0 procentpunt met betrekking tot de netto uitgaven-groei en 0,9 procentpunt met betrekking tot het structureel saldo. Omdat de afwijking groter is dan 0,5 procentpunt, is er sprake van een risico op een significante afwijking in 2020. Indien de flexibiliteit die Italië heeft aangevraagd voor 2020 wordt meegerekend ter grootte van 0,2 procentpunt zou de afwijking nog steeds significant zijn.

Volgens de vereisten van de correctieve arm dient Italië de publieke schuldquote met 8,2 procentpunt af te laten nemen in 2020 t.o.v. 2019 en een nominaal tekort van maximaal 3 procent bbp te realiseren. Volgens de ontwerpbegroting voor 2020 blijft het nominaal tekort met 2,2 procent bbp onder de 3 procent bbp, maar neemt de publieke schuld af met slechts 0,5 procentpunt. De herfststraming voorspelt een nominaal begrotings-tekort van 2,3 procent bbp en raamt geen schuldreductie maar een verhoging van de schuld met 0,6 procentpunt.

Tabel: begrotingsindicatoren Italië en Frankrijk

	ITA		FRA	
	2019	2020	2019	2020
Schuld (in procent bbp)	136,2	136,8	98,9	98,9
Begrotingssaldo (in procent bbp)	- 2,2	- 2,3	- 3,1	- 2,2
Structureel saldo (in procent pot. bbp)	- 2,2	- 2,5	- 2,7	- 2,6

Bron: Commissie herfststraming 2019¹

¹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2019-economic-forecast-challenging-road-ahead_en#economic-forecast-documents

Frankrijk

Volgens de vereisten van de preventieve arm en zoals vastgesteld door de Raad in de landspecifieke aanbevelingen voor Frankrijk op 9 juli 2019, dient Frankrijk in 2020 een verbetering van het structureel saldo van 0,6 procentpunt te realiseren en de netto primaire overheidsuitgaven met maximaal met 1,2 procent toe te laten nemen.⁶ De ontwerpbegroting voor 2020 laat echter zien dat de netto uitgaven met 1,9 procent toenemen en dat het structureel saldo gelijk blijft.⁷ De herfststraming van de Commissie, waarin de begrotingsplannen in de ontwerpbegroting zijn meegenomen, noemt een netto uitgaven-groei van 2,0 procent en een marginale verbetering van het structureel saldo met 0,1 procentpunt.⁸ Daarmee

³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905\(12\)&qid=1575110755893&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905(12)&qid=1575110755893&from=EN).

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2020_dbp_it_en.pdf.

⁵ https://ec.europa.eu/economy_finance/forecasts/2019/autumn/ecfin_forecast_autumn_2019_it_en.pdf.

⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2019.301.01.0055.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2019%3A301%3ATOC.

⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2020_dbp_fr_en.pdf.

⁸ https://ec.europa.eu/economy_finance/forecasts/2019/autumn/ecfin_forecast_autumn_2019_fr_en.pdf.

toont Frankrijk op basis van de cijfers van de Commissie een afwijking van 0,8 procentpunt met betrekking tot de maximale netto uitgavengroei en 0,5 procentpunt met betrekking tot het structureel saldo. Omdat de afwijking van de uitgavengroei en de structurele balans gelijk of groter is dan 0,5 procentpunt, is er sprake van een risico op een significante afwijking in 2020.

Na de introductie van de *debt reduction benchmark* voor de correctieve arm in 2011 is besloten dat lidstaten die voor het eerst na dit moment van introductie uit de correctieve arm worden ontslagen in een overgangperiode belanden van drie jaar, waarin ze kunnen toewerken naar naleving van de benchmark voor het verlagen van de schuldratio. Frankrijk zit op dit moment in die overgangperiode en hoeft dus nog niet te voldoen aan de benchmark. Wel dient Frankrijk te voldoen aan de zogeheten *Minimum Linear Structural Adjustment* (MLSA), die een jaarlijkse structurele begrotingsinspanning vereist. Frankrijk zou volgens de MLSA een verbetering van het structurele saldo van 2,0 procentpunt in 2020 moeten realiseren. Op basis van de cijfers in de ontwerpbegroting van Frankrijk en de herfstaming van de Commissie is de verwachting dat Frankrijk de MLSA niet zal halen. Wel zal Frankrijk volgend jaar met een verwacht nominaal tekort van 2,2 procent bbp op basis van de herfstaming voldoen aan de tekortnorm.

Appreciatie

Een sterke Economische en Monetaire Unie (EMU) vereist volgens het kabinet gezonde en veerkrachtige nationale economieën, met houdbare overheidsfinanciën.⁹ Daarom is het in de ogen van het kabinet cruciaal dat lidstaten hervormingen implementeren die bijdragen aan duurzame economische groei en de veerkrachtigheid van hun economie. Daarnaast is het nodig om in gunstige economische tijden voldoende buffers op te bouwen, zodat in minder gunstige tijden de economie ondersteund kan worden zonder dat dit ten koste gaat van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.¹⁰ Om de houdbaarheid van overheidsfinanciën te bevorderen met het oog op stabiliteit en economische groei is een strikte naleving en consequente handhaving van de begrotingsregels van groot belang.

Gezonde overheidsfinanciën zijn het primaire doel van de regels uit het SGP. Hierbij is het kabinet van mening dat structurele begrotingsinspanningen nodig zijn om budgettaire en economische fundamenteën van lidstaten te versterken, met name in lidstaten met hoge schuldniveaus. De beoordeling door de Europese Commissie van de ontwerpbegrotingen van de lidstaten vormt daarbij jaarlijks een belangrijk vooruitkijkend signaal. Naar inzicht van het kabinet waarschuwt de Commissie in de opinies over de Italiaanse begroting en Franse begroting voor 2020 terecht voor de mogelijk significante afwijking van de vereiste budgettaire inspanning. Het kabinet is van mening dat Frankrijk, Italië en de andere lidstaten waarvan de Europese Commissie denkt dat zij volgend jaar mogelijk significant af zullen wijken van de begrotingsvereisten, tijdig de nodige aanvullende maatregelen dienen te implementeren om ervoor te zorgen dat hun begroting voor 2020 in toech in overeenstemming zal zijn met de SGP-vereisten. Waar relevant zal het kabinet dit ook actief uitdagen tijdens bijvoorbeeld bijeenkomsten van de Raad en de Eurogroep. Zo heb ik tijdens de afgelopen Eurogroep van 4 december jl. onderstreept dat het van belang is dat die lidstaten die mogelijk significant afwijken van de begrotingsvereisten maatregelen nemen om dit te

⁹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1473.

¹⁰ Kamerstuk 35 000, S.

voorkomen. Ook heb ik toen benadrukt dat de nieuwe Commissie haar rol als hoedster van het Verdrag dient te vervullen. Tot slot heb ik uitgedragen dat het SGP primair gericht is op het bereiken en behouden van gezonde overheidsfinanciën en dat structurele begrotingsinspanningen nodig zijn om de budgettaire en economische fundamenteën van lidstaten te versterken, met name in lidstaten met hoge schuld niveaus. Daarbij heb ik ook gewezen op het belang van het doorvoeren van structurele economische hervormingen door lidstaten, die nodig zijn om het groeipotentieel van nationale economieën te verhogen.

Waar de beoordelingen van de conceptbegrotingen een belangrijk vooruitkijkend signaal geven, beoordeelt de Commissie doorgaans in het voorjaar terugkijkend of landen zich aan de begrotingsregels gehouden hebben, op basis van realisatie-cijfers van het vorige jaar. Om die reden valt te begrijpen dat de Commissie op dit moment geen stappen heeft gezet voor het openen van een buitensporigtekortprocedure middels het opstellen van een zogeheten artikel 126(3) rapport. Dat de Commissie in het najaar van 2018 wel vervolgstappen heeft ondernomen was een uitzondering. De reden hiervoor is dat er destijds sprake was van een zeer grote geplande afwijking van de begrotingsvereisten (*particularly serious non-compliance*) ter grootte van 1,8 procentpunt en het terugdraaien van eerder doorgevoerde structurele hervormingen door de Italiaanse regering. De Commissie vond toen dat de geplande overschrijding voldoende aanleiding bood om voor het eerst in de geschiedenis een regering te vragen om een herziening van de ingediende ontwerpbegroting. Door de zeer grote geplande afwijking ontstond er tevens een materieel verschil tussen de situatie in het voorjaar van 2018 versus het najaar van 2018. Vanwege dit materiële verschil vond de Commissie destijds dat het artikel 126(3)-rapport van 23 mei 2018 niet meer actueel was om een afgewogen beslissing te nemen over de noodzaak van een eventuele buitensporigtekortprocedure. Uw Kamer is middels een brief op 7 maart 2019 geïnformeerd over het verloop van dit proces omtrent de ontwerpbegroting, de aankondiging van vervolgstappen in het najaar van 2018 en de appreciatie van het kabinet hiervan.¹¹

Vervolg

In het voorjaar van 2020 zal de Commissie beoordelen in hoeverre lidstaten zich hebben gehouden aan de begrotingsvereisten over 2019 op basis van de door Eurostat gevalideerde cijfers voor schuld en begrotingssaldo, de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's die lidstaten zullen indienen en de lenteraming van de Commissie. Uw Kamer zal op de gebruikelijke wijze hierover worden geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹¹ Kamerstuk 21 501-03, nr. 127.