

Vergaderjaar 2012–2013

33 319

Goedkeuring van het op 2 maart 2012 te Brussel tot stand gekomen Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden (Trb. 2012, 51)

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2013

Met deze brief informeer ik u over de manier waarop de Europese Commissie omgaat met de beoordeling van het structurele EMU-saldo, naar aanleiding van de gedane toezegging hierover tijdens het debat over de goedkeuring van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU («Stabiliteitsverdrag») op dinsdag 19 maart (Handelingen II, 2012/13, nr. 63, behandeling Verdrag inzake de economische en monetaire unie). Meerdere fracties vroegen tijdens dit debat naar hoe en wanneer lidstaten op de ontwikkeling van het structurele saldo worden beoordeeld en afgerekend door de Commissie, en of Nederland hier op dit moment aan voldoet.

Als startpunt is het nuttig te benadrukken dat het Stabiliteitsverdrag de afspraken in de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) voor Nederland niet aanscherpt. Uit hoofde van het Stabiliteitsverdrag is de Nederlandse middellangetermijndoelstelling (MTO) een structureel tekort van maximaal 0,5% bbp. Echter, de MTO van Nederland zoals deze voortvloeit uit de afspraken van de preventieve arm van het SGP, is op dit moment ook al een structureel tekort van maximaal 0,5%. Daarnaast sluit het Stabiliteitsverdrag, voor wat betreft het tempo waarin naar de MTO

dient te worden bewogen, volledig aan bij de al bestaande afspraken hierover in het SGP (zie artikel 3(1b) van het Stabiliteitsverdrag).

De Commissie hanteert een eigen methode voor het berekenen van het structurele begrotingssaldo (de EC-methode). Volgens de EC-methode wordt het structurele EMU-saldo bepaald door het feitelijke EMU-saldo minus een correctie voor de conjuncturele component van het feitelijke EMU-saldo. Deze conjuncturele component wordt geschat door de output gap – dat wil zeggen het verschil tussen de feitelijke binnenlandse productie en de potentiële binnenlandse productie – te vermenigvuldigen met de begrotingselasticiteit (de gevoeligheid van het EMU-saldo voor schommelingen in het bbp). In de nota naar aanleiding van het verslag van het Stabiliteitsverdrag wordt nader op de EC-methode ingegaan, alsmede op de verschillen met de CPB-methode voor het berekenen van het structurele saldo.¹ Het vervolg van deze brief richt zich daarom vooral op hoe de Commissie de ontwikkeling van het structurele saldo in de praktijk zal beoordelen in de preventieve arm van het SGP.

Pas zodra lidstaten de tekorten weer hebben teruggebracht tot maximaal 3% bbp, zijn de afspraken uit de preventieve arm van het SGP van toepassing. In de preventieve arm van het SGP is het uitgangspunt dat het structurele tekort jaarlijks met minimaal gemiddeld 0,5% bbp dient te verbeteren totdat de MTO is bereikt. Het gaat hierbij om een verbetering van het structurele EMU-saldo ten opzichte van het voorgaande jaar, en niet om een verbetering ten opzichte van het onderliggende basispad. Sinds eind inwerkingtreding van het herziene SGP eind 2011 wordt echter niet meer alleen naar de verbetering van het structurele saldo gekeken wanneer de voortgang naar de MTO wordt beoordeeld. De Commissie maakt een bredere analyse met de structurele saldoverbetering als ijkpunt, maar waarbij ook wordt gekeken naar de uitgavengroei van de overheid («uitgavenregel»). Het uitgangspunt bij de uitgavenregel is dat de reële uitgavengroei ruim onder een prudente inschatting van de potentiële economische groei dient te liggen, tenzij discretionaire inkomstenverhogende maatregelen worden genomen (zie artikel 5 van verordening 1175/2011). Dit geldt zolang de MTO nog niet is bereikt.

Het uitgangspunt dat het structurele saldo jaarlijks gemiddeld met minimaal 0,5% bbp dient te verbeteren, is niet te allen tijde en in elke situatie van toepassing (zie artikel 5 van verordening 1175/2011). Zo is in het herziene Stabiliteits- en Groeipact ten eerste afgesproken dat de Raad en de Commissie kunnen onderzoeken of de jaarlijkse verbetering van het structurele saldo groter is dan 0,5% van het bbp voor lidstaten die een overheidsschuld van meer dan 60% van het bbp hebben of aantoonbare risico's lopen wat betreft de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ten tweede kunnen de Raad en de Commissie in economisch goede tijden² een grotere aanpassing verzoeken, terwijl in economisch slechte tijden een minder zware inspanning toelaatbaar kan zijn.

Ten derde kent de preventieve arm van het SGP de mogelijkheid om tijdelijk van het gevraagde aanpassingspad naar de MTO af te wijken, wanneer een lidstaat grote structurele hervormingen doorvoert met een verifieerbare impact op de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Voorwaarde hiervoor wel is wel dat voldoende marge ten opzichte van de 3%-norm wordt gehanteerd, en dat de MTO wel wordt bereikt binnen de periode van het Stabiliteitsprogramma (maximaal 4

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 319, nr. 6.

² «Goede tijden» zoals is gespecificeerd in de Code of Conduct van het Stabiliteits- en Groeipact, behelst in principe periodes waarin de productie boven de potentiële productie ligt, rekening houdend met belastingelasticiteiten.

jaar). Tot op heden hebben lidstaten overigens nog geen beroep gedaan op deze clausule, zodat onduidelijk is hoe de Commissie deze zou toepassen. Tot slot is een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject naar de MTO toegestaan, in geval van uitzonderlijke economische omstandigheden, mits de houdbaarheid van de overheidsfinanciën daardoor op middellange termijn niet in gevaar komt. De definitie hiervan is gelijk aan die in de correctieve arm van het SGP.³

Zoals ik heb aangegeven tijdens het voornoemde debat, maakt de Commissie pas achteraf de balans op of een lidstaat afdoende structurele tekortverbetering heeft gerealiseerd. Dit gebeurt wanneer het betreffende jaar is verstreken, mede op basis van de vier voornoemde elementen. Ook is dit begrijpelijk vanuit het oogpunt dat het inschatten van het structurele saldo met onzekerheden is omgeven. Pas wanneer de Commissie op dat moment van mening is dat significant is afgeweken van het vereiste aanpassingspad naar de MTO⁴, zal de Raad op advies van de Commissie een aanbeveling opstellen waarin een lidstaat gevraagd wordt binnen maximaal 5 maanden extra maatregelen aan te kondigen om het gebrek aan structurele tekortverbetering in het voorgaande jaar te compenseren (zie hiertoe artikel 6(2) van verordening 1175/2011). Indien een lidstaat hier niet in afdoende mate gehoor aan geeft, kan in het uiterste geval een financiële sanctie worden opgelegd aan eurolanden in de vorm van een rentedragend deposito van maximaal 0,2% bbp.

Het feit dat de Commissie de balans in de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact pas achteraf opmaakt, betekent vanzelfsprekend niet dat de Commissie zich niet al vooraf een mening kan vormen over de budgettaire plannen van een lidstaat op middellange termijn. Lidstaten dienen uiterlijk eind april bij de Commissie het Stabiliteitsprogramma in te dienen, waarin de budgettaire plannen voor de komende jaren worden beschreven. Naar aanleiding hiervan zal de Commissie naar verwachting medio mei rapporteren over hoe ver lidstaten op dit moment nog van de MTO afzitten, en hoe snel hier in lijn met de voornoemde afspraken en het economische beeld voor de komende jaren zoals dat nu bekend is, naar toe bewogen zou moeten worden. Dit doet de Commissie in de zogenaamde *calendar of convergence* (zie artikel 3(1b) van het Stabiliteitsverdrag). Indien de Commissie van mening zou zijn dat de plannen van lidstaten in de Stabiliteitsprogramma's te ver afwijken van de bevindingen in de *calendar of convergence*, dan kan de Commissie bijvoorbeeld voorstellen aan de Raad om een aanbeveling aan de betreffende lidstaat te richten in het kader van het Europees semester.

Medio mei zal naar verwachting dus beter zicht zijn op de voorlopige opvatting van de Commissie over het Nederlandse begrotingsbeleid in relatie tot de MTO. Los hiervan zal de Commissie in relatie tot de correctieve arm van het SGP rond deze tijd tevens aangeven welke lidstaten in de buitensporigtekortprocedure wat de Commissie betreft in aanmerking komen voor een herziening van de gemaakte afspraken, zoals aangekondigd door Commissaris Rehn bij de presentatie van de Winterramingen op 22 februari jl.

³ Zie hiertoe bijvoorbeeld Kamerstuk 21 501-07 nr. 914. Verzoek nadere toelichting regels Stabiliteits- en Groeipact. 25 april 2012.

⁴ Zie voor de definitie van een «significante afwijking» onder meer de nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën zoals verzonnen naar de Tweede Kamer op 15 maart jl. (Kamerstuk 33 416 nr. 8). Pas wanneer een dergelijke significante afwijking door de Commissie wordt geconstateerd en de Raad vervolgens aanbevelingen aan Nederland richt, zou in Nederland het correctiemechanisme in werking treden. Wat dit praktisch zou betekenen staat beschreven in box 2 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën.

De maatregelen van het regeerakkoord leidden tot een verbetering van het structurele saldo met 1,5% bbp in 2017 ten opzichte van de beleidsarme middellange termijnraming van het Centraal Planbureau. Ten opzichte van het begin van de kabinetsperiode, was in 2017 sprake van een verbetering met 0,7% bbp, van -2,1% bbp in 2012 naar -1,4% bbp in 2017.⁵ Het bijgestelde economische en budgettaire beeld leidt tot aanpassingen in deze cijfers. Inclusief de aanvullende maatregelen in de 1 maart brief is naar verwachting nog steeds sprake van een vergelijkbare verbetering van het structurele saldo als bij het Regeerakkoord.

Ik hoop u hierbij voldoende geïnformeerd te hebben.

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

⁵ Centraal Planbureau, Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord, CPB Notitie, 12 november 2012.