



Brussel, **XXX**
[...](2013) **XXX** draft

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

om het buitensporige overheidstekort in Nederland te verhelpen

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

om het buitensporige overheidstekort in Nederland te verhelpen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 126, lid 7,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) dienen de lidstaten buitensporige overheidstekorten te vermijden.
- (2) Het stabiliteits- en groeipact is gebaseerd op de doelstelling van deugdelijke openbare financiën als middel om de voorwaarden voor prijsstabiliteit en voor een tot werkgelegenheidsschepping leidende sterke duurzame groei te verbeteren.
- (3) De Raad heeft op 2 december 2009 overeenkomstig artikel 126, lid 6, VWEU vastgesteld dat er in Nederland een buitensporig tekort bestond en een aanbeveling gedaan om dit buitensporige tekort uiterlijk in 2013 te corrigeren¹, overeenkomstig artikel 126, lid 7, VWEU en artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten². Om het overheidstekort op geloofwaardige en duurzame wijze onder de 3% van het bbp terug te dringen, werd de Nederlandse autoriteiten aanbevolen om in 2010 de begrotingsmaatregelen ten uitvoer te leggen die in de begroting van 2010 waren vastgelegd en in 2011 met de begrotingsconsolidatie te beginnen, zodat er in 2013 een einde zou worden gemaakt aan de buitensporigtekortsituatie. Om dit te bereiken werd Nederland aanbevolen om gedurende de periode 2011-2013 een gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van ¾% van het bbp te realiseren, de maatregelen te specificeren die nodig waren om het buitensporige tekort tegen 2013 te corrigeren indien de conjuncturele omstandigheden zulks toelieten, en het tekort sneller terug te dringen indien de economische of budgettaire situatie gunstiger zou uitpakken dan verwacht. De Raad stelde 2 juni 2010 vast als uiterste datum om effectief gevolg te geven aan deze aanbevelingen.
- (4) De Commissie concludeerde op 15 juni 2010 dat Nederland, afgaande op de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie, effectief gevolg had gegeven aan de aanbeveling van de Raad van 2 december 2009 om zijn

¹ Alle documenten betreffende de buitensporigtekortprocedure van Nederland zijn te vinden op: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/netherlands_en.htm

² PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6.

overheidstekort onder de referentiewaarde van 3% van het bbp terug te dringen, en achtte daarom verdere stappen in de buitensporigtekortprocedure op dat moment niet noodzakelijk.

- (5) Overeenkomstig artikel 3, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1467/97 kan de Raad, indien effectief gevolg is gegeven aan zijn aanbeveling, en indien zich na de goedkeuring van de aanbeveling onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën voordoen, op aanbeveling van de Commissie een herziene aanbeveling krachtens artikel 126, lid 7, VWEU vaststellen. Op basis van de in de aanbeveling van de Raad vervatte economische prognoses wordt beoordeeld of er sprake is van onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de begroting.
- (6) Overeenkomstig artikel 126, lid 7, VWEU en artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad moet de Raad aanbevelingen richten tot de betrokken lidstaat opdat deze de buitensporigtekortsituatie binnen een bepaalde termijn verhelpt. In de aanbeveling moet een termijn van ten hoogste zes maanden worden bepaald waarbinnen de betrokken lidstaat effectieve actie moet ondernemen om het buitensporige tekort te corrigeren. Voorts dient de Raad in zijn aanbeveling om een buitensporig tekort te corrigeren, van de betrokken lidstaat te eisen dat deze jaarlijkse begrotingsdoelstellingen realiseert die op grond van de prognoses die aan de aanbeveling ten grondslag liggen, stroken met een benchmark die overeenstemt met een minimale jaarlijkse verbetering van het structurele saldo (dit is het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen) met ten minste 0,5% van het bbp.
- (7) Volgens de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie waarop de aanbeveling van de Raad overeenkomstig artikel 126, lid 7, VWEU van 2 december 2009 was gebaseerd, zou de Nederlandse economie in 2009 met 4,5% krimpen, gevolgd door een bescheiden herstel in 2010 en 2011 met een groei van respectievelijk ¼% en 1½%. De jaren 2012 en 2013 vielen buiten de tijdshorizon van die prognoses, maar omdat aangenomen werd dat de omvangrijke negatieve output gap tot 2015 geleidelijk zou afnemen, werd voor 2012 en 2013 een hogere groei verwacht dan voor 2011. De bbp-groei liep in 2009, met een daling van 3,7%, minder sterk terug dan waarop in de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie was gerekend, en in 2010 was het herstel met 1,6% onder invloed van de export robuuster dan verwacht, maar in 2011 nam de economische groei af tot 1% en in 2012 belandde de Nederlandse economie opnieuw in een recessie. In de laatste drie kwartalen van 2011 was de groei in Nederland reeds negatief en in 2012 kromp de Nederlandse economie met 1%. De groei op kwartaalbasis was in de eerste helft van dat jaar nog licht positief, maar gaf vervolgens een scherpe daling te zien. Al met al viel de bbp-groei veel lager uit dan in een situatie van normaal conjunctuurherstel mocht worden verwacht, en de aanzienlijke economische krimp had een negatieve invloed op de werkgelegenheid, met als gevolg dat de werkloosheid is gestegen, de reële groei van de lonen negatief is geworden en de binnenlandse vraag is afgenomen.
- (8) Volgens de voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie zal het reële bbp blijven dalen met 0,8%, maar wordt de economische groei vanaf de tweede helft van het jaar geleidelijk weer positief. Verwacht wordt dat de ontwikkeling van de handel tot het herstel zal bijdragen, terwijl de binnenlandse vraag volgens de vooruitzichten nog tot ver in 2013 zwak blijft. Onzekerheid over de algemene economische vooruitzichten, de uitvoering van hervormingsvoorstellen en mogelijke

aanvullende consolidatiemaatregelen trekken een extra wissel op de binnenlandse vraag. Verwacht wordt dat zowel de export als de import in 2014 weer gaan stijgen en dat de binnenlandse vraag geleidelijk zal aantrekken, bijdragend tot een broos herstel, en dat het reële bbp in dat jaar met 0,9% zal groeien.

- (9) Nederland heeft er destijds voor gekozen de begrotingsaanpassing uit te stellen tot 2011. Deze keuze werd in de aanbeveling van de Raad van 2009 onderschreven, waarbij de Raad expliciet adviseerde de begroting van 2010 ten uitvoer te leggen en pas in 2011 met de consolidatie te beginnen. In reactie hierop stelde Nederland een meerjarenpakket op van hoofdzakelijk op de uitgavenzijde gerichte maatregelen voor de periode 2011-2015. De uitvoering van deze maatregelen ligt tot 2013 vrij goed op schema. Nadat de groei van het reële bbp in 2009 en 2010 iets hoger was uitgevallen dan was voorspeld in de najaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie waarop de BTP-aanbeveling gebaseerd was, verslechterden de economische prestaties van Nederland vanaf 2011 aanmerkelijk. De overheidsfinanciën lieten een soortgelijke ontwikkeling zien, met aanvankelijk een lichte overschrijding van de begrotingsdoelstellingen tot en met 2011. In 2011 bedroeg het overheidstekort 4,5% van het bbp en in 2012 daalde het tot 4,1% van het bbp. Wat de oorzaken van het tekort betreft, kan worden geconstateerd dat de schommelingen van de economische groei vooral de overheidsontvangsten hebben aangetast. Het aanvankelijke herstel na de financiële crisis, waarbij de economische activiteit in 2010 en de eerste helft van 2011 sterker toenam dan verwacht, leidde in eerste instantie tot vrij goede resultaten aan de ontvangstenzijde. Vervolgens bleven de ontvangsten evenwel achter bij de verwachtingen als gevolg van de haperende groei, met name in de tweede helft van 2011 en in 2012. Deze ongunstige trend zal zich waarschijnlijk voortzetten en vormt de voornaamste oorzaak van de zwakke tekortvooruitzichten. Uit de algemene trends blijkt de conjunctuurgevoeligheid van de ontvangsten die kenmerkend is voor Nederland.
- (10) Volgens de voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie zal het overheidstekort in 2013 verder afnemen tot 3,6% dankzij omvangrijke consolidatiemaatregelen, voornamelijk aan de ontvangstenzijde, zoals met name de verhoging van het btw-tarief en van sommige accijnzen, terwijl aan de uitgavenzijde een loonstop voor overheidsambtenaren en niet-indexering van de belastingschijven van de inkomstenbelasting tot de consolidatie moeten bijdragen. Verder zullen in 2013 belangrijke eenmalige transacties van invloed zijn op het tekort³. Zo valt de impact van de verkoop van de 4G-licenties voor mobiele telefonie en de nationalisatie van SNS Reaal (beide van invloed op het begrotingssaldo van 2013) min of meer tegen elkaar weg. Per saldo hebben de eenmalige maatregelen echter een tekortverlagend effect van circa 0,2% van het bbp, met name dankzij de uitkering van dividend door De Nederlandsche Bank en de restitutie van overheidsbijdragen voor de uitbreiding van de haven door Havenbedrijf Rotterdam. Op basis van de gespecificeerde en overeengekomen maatregelen die in de meerjarige begrotingsprognoses zijn vervat, worden de bezuinigingen in 2014 voortgezet. Verder zullen positieve eenmalige maatregelen in verband met het door De Nederlandsche Bank uitgekeerde dividend en een crisisheffing voor banken een neerwaarts effect hebben op het nominale tekort. Toch wordt verwacht dat het overheidstekort in 2014 op 3,6% van het bbp zal blijven steken doordat de ontvangsten vermoedelijk laag

³ Deze interpretatie van de indeling van de transacties loopt niet vooruit op de formele beoordeling door Eurostat.

zullen blijven als gevolg van het zwakke herstel. Het aanvullende pakket consolidatiemaatregelen voor 2014 dat in maart 2013 door de regering werd voorgesteld maar dat vervolgens voorlopig werd ingetrokken naar aanleiding van het in april 2013 met de sociale partners bereikte akkoord, is niet in de voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie verwerkt.

- (11) Er zijn niet onaanzienlijke implementatierisico's verbonden aan de budgettaire vooruitzichten voor 2014 en daarna. Wat de maatregelen betreft die in het regeerakkoord zijn opgenomen, houden deze risico's vooral verband met de efficiëntieverbeteringen die van de overheveling van taken naar de gemeenten worden verwacht. In Nederland worden regeerakkoorden gewoonlijk grotendeels ongewijzigd ten uitvoer gelegd. Recentelijk zijn er echter in verscheidene gevallen substantiële wijzigingen aangebracht, onder meer naar aanleiding van een herbeoordeling van de oorspronkelijke voorstellen door de coalitiepartners en het met de sociale partners bereikte akkoord. Hoe het ook zij, gezien de prognose voor het nominale tekort in 2014 zullen ingrijpende aanvullende maatregelen nodig zijn om dat tekort in 2014 onder de 3% van het bbp terug te dringen.
- (12) Volgens de geactualiseerde voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie zal het structurele saldo gedurende de aanpassingsperiode 2010-2013 jaarlijks gemiddeld met circa 0,7% van het bbp verbeteren, maar zal het in 2014 met ongeveer 0,3 procentpunt achteruitgaan. Op basis van de voorjaarsprognoses 2013 zal de gemiddelde begrotingsinspanning in de periode 2011-2013 derhalve dichtbij de vereiste ¾% van het bbp liggen. Gecorrigeerd voor de forse neerwaartse ontwikkeling van de potentiële productiegroei die heeft plaatsgevonden sinds de BTP-aanbeveling van 2009 en voor de gevolgen van de andere samenstelling van de economische groei voor de ontvangsten, overtreft de gemiddelde jaarlijkse structurele inspanning (1,1 % van het bbp) de in de BTP-aanbeveling van de Raad van 2009 voorgeschreven gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning (¾% van het bbp) in de periode 2011-2013 met een ruime marge. Derhalve kan worden aangenomen dat Nederland effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling van de Raad. Voor de periode 2011-2013 bedraagt de totale budgettaire inspanning zoals berekend op basis van de bottom-upbenadering 4% van het bbp, ofwel 1,3 % van het bbp per jaar, min of meer gelijkelijk verdeeld over ontvangsten- en uitgavenmaatregelen. Deze bottom-upbeoordeling van de in de jaren 2010-2013 met het oog op begrotingsconsolidatie genomen maatregelen bevestigt derhalve de conclusie dat Nederland effectieve actie heeft ondernomen.
- (13) De schulddynamiek in Nederland is ongunstig geweest. Omvangrijke overheidsingrepen in 2008 ter ondersteuning van Nederlandse banken hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de toename van de schuldquote van de overheid, die opliep van 45,3% van het bbp in 2007 tot 58,5% van het bbp in 2008. In de periode 2008-2012 steeg de schuldquote geleidelijk tot 71,2%. Volgens de voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie zal de schuldquote nog verder oplopen tot 74,6% van het bbp in 2013 en 75,8% van het bbp in 2014. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van hardnekkige nominale tekorten in combinatie met een nauwelijks groeiend nominaal bbp, terwijl de EFSF- en ESM-transacties die ten laste komen van de overheidsschuld slechts een betrekkelijk gering opwaarts effect hebben. In de stijging van de verwachte bruto schuldquote voor 2013 is rekening gehouden met de schuldverhogende transacties van zo'n 1% van het bbp in verband met de

nationalisatie van SNS Reaal begin 2013 (bovenop de tekortverhogende maatregelen van rond de 0,6% van het bbp).

- (14) In overeenstemming met de regels van het stabiliteits- en groeipact en rekening houdend met al deze factoren, in het bijzonder met de aanzienlijke verslechtering van de begrotingssituatie doordat de algemene toestand van de economie zwakker is dan die waarvan in de oorspronkelijke aanbeveling van de Raad overeenkomstig artikel 126, lid 7, VWEU werd uitgegaan, is het passend om 2014 als nieuwe termijn voor de correctie van het buitensporige tekort van Nederland vast te stellen.
- (15) Gezien de grote mate van onzekerheid over de economische en budgettaire ontwikkelingen dient de voor het laatste jaar van de begrotingscorrectie aanbevolen begrotingsdoelstelling ruim onder de referentiewaarde te worden vastgesteld om binnen de gestelde termijn een daadwerkelijke, duurzame begrotingscorrectie tot stand te brengen.
- (16) De toekenning van een extra jaar voor de correctie van het buitensporige tekort zou in overeenstemming zijn met de doelstelling van een tussentijds nominaal tekort van 3,6% van het bbp in 2013 en van 2,8% van het bbp in 2014. Op basis van deze streefcijfers is een verbetering van het structurele begrotingssaldo vereist van 0,6% in 2013 en 0,7% in 2014. Al met al zouden de Nederlandse autoriteiten, met het oog op de genoemde structurele streefcijfers, ervoor moeten zorgen dat de voorgenomen structurele inspanning in 2013 daadwerkelijk wordt geleverd, en in 2014 aanvullende consolidatiemaatregelen moeten vaststellen van ten minste 1% van het bbp bovenop de reeds in het basisscenario opgenomen maatregelen. In deze streefcijfers wordt rekening gehouden met de noodzaak om de negatieve tweede-ronde-effecten van de begrotingsconsolidatie op de overheidsfinanciën, in de vorm van een ongunstige beïnvloeding van de bbp-groei, te neutraliseren.
- (17) Uit het Verslag over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën 2012 van de Europese Commissie blijkt dat de Nederlandse begroting op korte termijn niet onder druk zal komen te staan. Het land loopt op middellange tot lange termijn een middelgroot houdbaarheidsrisico. Hoewel de pensioenhervorming van 2013 een belangrijke stap in de goede richting is, zijn aanvullende maatregelen, met name met het oog op de beperking van de zorguitgaven op lange termijn, noodzakelijk om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn ten volle te waarborgen.
- (18) Nederland voldoet aan de voorwaarden voor de verlenging van de termijn voor de correctie van het buitensporige overheidstekort, zoals vastgelegd in artikel 3, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

- (1) Nederland maakt uiterlijk in 2014 een einde aan de thans bestaande buitensporigtekortsituatie.
- (2) Nederland bereikt een nominaal tekort van 3,6% van het bbp in 2013 en van 2,8% van het bbp in 2014, wat overeenkomt met een verbetering van het structurele saldo met respectievelijk 0,6% en 0,7%, op basis van de geactualiseerde voorjaarsprognoses 2013 van de diensten van de Commissie.
- (3) Nederland legt de reeds in het kader van de begroting van 2013 vastgestelde meerjarige maatregelen ten uitvoer en zorgt voor compensatie indien deze minder resultaat opleveren dan thans wordt verwacht, en het neemt voldoende aanvullende

maatregelen om het buitensporige tekort in 2014 te corrigeren. De Raad stelt [1 oktober] vast als uiterste datum voor de Nederlandse autoriteiten om effectieve actie te ondernemen en om, overeenkomstig artikel 3, lid 4 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad, uitvoerig verslag uit te brengen over de voorgenomen consolidatiestrategie om de doelstellingen te bereiken.

Om het welslagen van de budgettaire consolidatiestrategie te waarborgen is het bovendien van belang dat de begrotingsconsolidatie gepaard gaat met omvattende structurele hervormingen, overeenkomstig de aanbevelingen die de Raad in het kader van het Europees semester aan Nederland heeft gericht, en met name die welke verband houden met het preventieve deel van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden.

Deze aanbeveling is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter