

Vergaderjaar 2024–2025

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 2079

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2024

In aanvulling op de geannoteerde agenda voor de vergaderingen van de Eurogroep en de Ecofinraad van 9 en 10 december a.s., verstuur ik u een nazending t.a.v. het agendapunt «beoordeling van de ontwerp-begrotingsplannen van de lidstaten van de eurozone». In de geannoteerde agenda was al aangegeven dat deze nazending zal volgen.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

Beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten van de eurozone Document: de documenten zijn online te vinden op: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2025_en

Aard bespreking: gedachtewisseling en aanname verklaring

Besluitvormingsprocedure: consensus

Toelichting:

De Eurogroep zal spreken over de ontwerpbegrotingen voor 2025 die een meerderheid van de eurolanden (excl. Oostenrijk, België en Spanje) medio oktober hebben ingediend bij de Europese Commissie (de Commissie) en de opinie van de Commissie over deze ontwerpbegrotingen (*Draft Budgetary Plan, DBP*), die op 26 november jl. is gepubliceerd. Met het DBP voor 2025 geven de lidstaten een eerste invulling aan hun budgettaire structureel plan voor de middellange termijn (*Fiscal Structural Plan, FSP*). De FSP's zijn apart beoordeeld door de Commissie. De kabinetsappreciatie hiervan volgt in een Kamerbrief medio december. Naast een bespreking van de DBP's van de lidstaten zal ook worden gesproken over de budgettaire situatie en vooruitzichten in de eurozone als geheel. De Eurogroep zal naar verwachting, net als in voorgaande jaren, na afloop van de bespreking een verklaring publiceren.

Budgettaire situatie en vooruitzichten van de Eurozone

De documenten van de Commissie bestaan onder meer uit een overkoepelende mededeling. In de mededeling merkt de Commissie op dat het tempo van de vermindering van de gemiddelde overheidstekorten (hierna: tekort, in % bbp) in 2023 tot stilstand is gekomen door zwakke economisch groei en een toename van inkomstentegenvallers. In 2024 neemt dit tempo weer toe, wanneer naar verwachting het gemiddelde tekort naar 3,0% gezakt, gedreven door discretionaire terughoudendheid in de nationale begrotingen en inkomstenmeevallers. Hierbij hebben vier lidstaten een ontwerpbegroting ingediend waarbij het tekort boven de 3% zal uitkomen in 2025 (Frankrijk, Italië, Malta en Slowakije) en raamde de Commissie ook voor België en Oostenrijk een tekort boven de 3% voor 2025. Voor Oostenrijk geldt dat de Commissie daarom zal overwegen om aan de Raad voor te stellen om vast te stellen dat er in Oostenrijk een buitensporig tekort bestaat. Van de eurolanden bevinden Frankrijk, Italië, Malta, Slowakije en België zich al in een buitensporig tekortprocedure (*Excessive Deficit Procedure, EDP*).

Het geaggregeerde begrotingsbeleid in de eurozone is in 2024 licht verkrappend geweest (0,5% bbp). Deze verkrapping is primair gedreven door het uitfasen van grootschalige subsidies en iets lagere uitgaven gefinancierd uit de EU-begroting. Naar verwachting zal het geaggregeerde begrotingsbeleid in 2025 ook licht verkrappend zijn. Dit is het gevolg van beleid gericht op het terugdringen van begrotingstekorten in sommige lidstaten. Hier tegenover staan investeringen gefinancierd uit de nationale begrotingen en uitgaven gefinancierd door subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen. Naar verwachting zullen nationaal gefinancierde investeringen op pijl worden gehouden of toenemen in een meerderheid van de lidstaten.

Beoordelingsmethode Commissie

De overige documenten van de Commissie bestaan uit de opinies over de individuele DBP's. De beoordeling van de DBP's is gefocust op de

netto-uitgavengroei voor lidstaten in 2024–2025, rekening houdend met de herfstraming¹ van de Europese Commissie.

De opinie van de Commissie ten aanzien van de DBP's is gebaseerd op de landspecifieke aanbevelingen van de Raad t.a.v. het begrotingsbeleid voor 2025 (vastgesteld op 21 oktober 2024). De kamer is over de landspecifieke aanbevelingen geïnformeerd in de geannoteerde agenda van de Eurogroep en Ecofinraad van 15–16 juli jl., in het kader van het lentepakket van het Europees Semester.² Alle lidstaten hebben een variatie op de landspecifieke aanbeveling ontvangen om de netto-uitgavengroei in 2025 te beperken tot (of behouden van) een tempo dat consistent is met de doelstelling om het overheidstekort onder de 3% te brengen of te houden. Daarnaast dient de overheidsschuld geloofwaardig te dalen op de middellange termijn (10ijjaar na de aanpassingsperiode) of op een prudent niveau te blijven onder de referentiewaarde van 60% bbp.

In tegenstelling tot vorig jaar bevat de landspecifieke aanbeveling ten aanzien van het begrotingsbeleid voor 2025 geen kwantitatieve doelstelling. Om een kwantitatieve invulling te geven aan de landspecifieke aanbeveling, stelt de Commissie voor iedere lidstaat een uitgavenplafond vast. De Commissie stelt een plafond voor de netto-uitgavengroei op jaarbasis (in 2025) en cumulatief (2024 + 2025). Voor lidstaten die zich in een EDP bevinden wordt het plafond voor de uitgavengroei vastgesteld op basis van de netto uitgavengroei die de Commissie aanraadt in haar raadsaanbeveling voor een EDP. Deze raadsaanbeveling heeft de Commissie op 26 november jl. gepubliceerd. Voor lidstaten die zich niet in een EDP bevinden wordt het plafond voor de uitgavengroei vastgesteld op basis van de netto-uitgavengroei die de Commissie aanraadt in haar raadsaanbeveling ter vaststelling van het budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn (*Fiscal Structural Plan, FSP*). De Commissie heeft op 26 november jl. de voorstellen voor de raadsaanbevelingen gepubliceerd. Voor lidstaten die nog geen FSP hebben ingediend en die zich niet in een EDP bevinden, wordt het uitgavenplafond vastgesteld op basis van het referentiepado. Vervolgens wordt de netto-uitgavengroei voor 2025 en de cumulatieve netto-uitgavengroei van 2024 en 2025 (op basis van het DBP en de herfstraming van de Commissie) getoetst ten opzichte van het vastgestelde plafond.

Op basis van dit geheel brengt de Commissie haar oordeel uit over of het DBP van een lidstaat «in lijn», «gedeeltelijk niet in lijn» of «niet in lijn» is.³ Lidstaten die de beoordeling «niet in lijn» ontvangen worden uitgenodigd om de benodigde maatregelen te nemen in het nationale budget om de ontwerpbegroting wel in lijn te brengen met de landspecifieke aanbeveling.

Beoordeling lidstaten

Voor de beoordeling worden allereerst de respectievelijke netto-uitgavengroeiplafonds voor de lidstaten bepaald aan de hand van de bovenstaande methode. Op basis daarvan stelt de Commissie dat acht lidstaten (Griekenland, Cyprus, Letland, Slovenië, Slowakije, Italië, Kroatië en Frankrijk) een ontwerpbegroting hebben ingediend dat «in lijn is» met de landspecifieke aanbeveling.

¹ Autumn 2024 Economic Forecast: A gradual rebound in an adverse environment - European Commission

² Geannoteerde agenda Eurogroep en Ecofinraad 15-16 juli 2024 | Vergaderstuk | Rijksoverheid.nl

³ Bij een overschrijding van het plafond voor de netto-uitgavengroei hanteert de Commissie een drempelwaarde van 0,3% bbp voor het plafond op jaarbasis en 0,6% voor het plafond op cumulatieve basis, tussen de beoordeling «gedeeltelijk niet in lijn» en «niet in lijn».

Voor Estland, Duitsland, Finland, Ierland, Luxemburg, Malta en Portugal stelt de Commissie dat de DBP's van deze lidstaten «niet volledig in lijn» zijn. Voor Finland geldt dit omdat het uitgavenplafond op jaarbasis wordt overschreden. Voor Estland en Duitsland geldt dat de netto-uitgavengroei op cumulatieve basis de respectievelijke plafonds overschrijdt. Voor Ierland geldt dat zowel het jaarlijkse als het cumulatieve plafond wordt overschreden, maar dat dit binnen de drempelwaarde van 0,3% bbp gebeurt. Voor Luxemburg, Malta en Portugal geldt dat ondanks dat de netto-uitgavengroei binnen het plafond blijft, de energiemaatregelen niet worden uitgefaseerd voor de winter van 2024–2025.

Het DBP van Litouwen wordt beoordeeld als «risico op niet in lijn» met de landspecifieke aanbeveling, aangezien de netto-uitgaven (zowel op jaarbasis als cumulatief) naar verwachting hoger liggen dan de percentages die de commissie als passende beschouwt in de eerste stap van de uitvoeringen van het herziene SGP.

Nederland ontvangt als enige lidstaat de beoordeling «niet in lijn», doordat de netto-uitgavengroei op zowel jaarlijkse basis als cumulatief boven de grenswaarde van het plafond stijgt.

Nederland

Volgens de landspecifieke aanbevelingen voor Nederland mag de netto-uitgavengroei in 2024 maximaal 3,5% bedragen. Voor 2025 geeft de Commissie invulling aan deze aanbeveling door de netto-uitgavengroei te vergelijken met het uitgavenpad in haar voorstel voor een raadsaanbeveling ter vaststelling van het FSP. Dit plan heeft Nederland op 15 oktober jl. bij de Commissie ingediend.

In het DBP wordt voor Nederland een netto-uitgavengroei van 6,9% geraamd in 2024 en 6,8% in 2025. Deze netto-uitgavengroei is consistent met de netto-uitgavengroei zoals gepresenteerd in het FSP. In de herfststraming raamt de Commissie een netto uitgavengroei voor Nederland van 5,9% in 2024 en 7,1% in 2025 (cumulatief 13,5%). Zoals de Commissie aangeeft, wordt het verschil in de geraamde groei van de netto-uitgaven verklaard door het verschil in de verwachte onderuitputting. Ook veronderstelt de Commissie dat bepaalde investerings- en subsidieuitgaven die voor 2024 zijn geraamd, pas in 2025 tot besteding komen.

De Commissie oordeelt dat dit onvoldoende is om ervoor te zorgen dat een overheidstekort van lager dan 3% bbp en een schuld onder de 60% bbp op de middellange termijn voor Nederland geborgd wordt.

Het kabinet onderkent deze stijging van de netto-primaire overheidsuitgaven in 2024 en 2025. De stijging is deels te verklaren door methodologische oorzaken. De stijging van de netto primaire uitgaven volgt enerzijds uit een basiseffect. De afgelopen jaren heeft onderuitputting plaatsgevonden. Het kabinet onderkent de methodologie van de Commissie op basis van jaarlijkse groei in netto primaire uitgaven, maar merkt op dat de hogere groei in netto primaire uitgaven niet los kan worden gezien van de lager dan verwachte uitgaven in de jaren hiervoor. De Europese Commissie erkent dit ook in haar aanbevelingen aan de Raad over de landspecifieke aanbevelingen van juni 2024.⁴ Ook is de groei weergegeven in nominale termen, waardoor de hoge groei in netto

⁴ Geannoteerde agenda Eurogroep en Ecofinraad 15–16 juli 2024 | Vergaderstuk | Rijksoverheid.nl

primaire uitgaven deels kan worden verklaard door relatief hoge (verwachte) inflatie. Deze werkt door in de loon- en prijsbijstelling.

Ondanks de methodologische kanttekeningen erkent het kabinet dat de afgelopen jaren de overheidsuitgaven sterk zijn gestegen, onder andere als gevolg van de ambitieuze investeringsagenda en hogere uitgaven als gevolg van stijgende loon- en prijsontwikkeling. Daarom neemt het kabinet maatregelen om de groei van de overheidsuitgaven structureel te verminderen vanaf 2027.

Het kabinet blijft gecommitteerd aan de referentiewaarden uit het Stabiliteits- en Groeipact. Met de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 37) zet het kabinet een eerste stap om de overheidsfinanciën op orde te brengen. In de doorrekening van het hoofdlijnenakkoord blijft het EMU-saldo de hele kabinetsperiode binnen de norm van –3% bbp. Ook de schuld blijft naar verwachting ruim binnen de norm van 60% bbp. Het kabinet erkent dat, wegens de toenemende kosten van de vergrijzing, op termijn meer nodig is om de EMU-schuld onder de grens van 60% bbp te houden. Als de norm van –3% bbp dreigt te worden overschreden, dan zal het kabinet maatregelen nemen, zoals ook is vastgelegd in het hoofdlijnenakkoord.

Vervolgproces

De Eurogroep zal na afloop van de bespreking naar verwachting een verklaring publiceren. Daarnaast zal een beschrijving van de voortgang bij de uitvoering van de landspecifieke aanbeveling van de raad worden opgenomen in het landenrapport 2025 (onderdeel van Lentepakket) en worden beoordeeld in de context van de landspecifieke aanbevelingen van de Raad die de Commissie in het voorjaar van 2025 zal voorstellen. Indien opportuun zal Nederland in Eurogroep de achtergrond bij de uitgavengroei schetsen en onderschrijven gecommitteerd te zijn aan de referentiewaarden uit het Stabiliteits- en Groeipact.