

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 127

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2019

Zoals eerder aan uw Kamer gecommuniceerd, heb ik aan de Europese Commissie gevraagd om een toelichting op haar besluit van 19 december 2018 om geen buitensporigtekortprocedure (*excessive deficit procedure* – EDP) voor Italië te openen op basis van schuld naar aanleiding van de Italiaanse begroting voor 2019.^{1, 2}

De Europese Commissie heeft op aandringen van Nederland een schriftelijke toelichting (nota) opgesteld en op 14 februari 2019 naar de lidstaten toegestuurd. Deze nota is niet openbaar. Gezien het belang dat het kabinet generiek hecht aan transparantie rondom Europese besluitvorming heeft Nederland meerdere keren bij de Europese Commissie erop aangedrongen om de toelichting openbaar te maken. De Europese Commissie is echter niet bereid de toelichting openbaar te maken.

Om uw Kamer zo volledig mogelijk te informeren, en gezien het intensieve overleg met uw Kamer over de Italiaanse begroting in het kader van het Stabiliteits- en Groei Pact (SGP), stuur ik u hierbij de appreciatie van het kabinet op de toelichting van de Europese Commissie en de schriftelijke toelichting van de Europese Commissie ter vertrouwelijke inzage als bijlage bij deze brief³.

Daarnaast zal ik tijdens de aankomende Eurogroep en Ecofinraad van 11 en 12 maart 2019 nogmaals het belang van transparantie in Europese besluitvorming en het publiek maken van deze toelichting onderstrepen.

Volgens het kabinet vergt een sterke Economische en Monetaire Unie (EMU) gezonde en veerkrachtige nationale economieën, met houdbare overheidsfinanciën. Om de houdbaarheid van overheidsfinanciën te

¹ Aangangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1569

² Aangangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1643

³ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

bevorderen zijn de lidstaten begrotingsregels overeengekomen, die zijn vastgelegd in het SGP. In lijn met het Regeerakkoord vindt het kabinet dat een consequente en strikte handhaving van de begrotingsregels noodzakelijk is voor stabiliteit binnen de EMU en voor het onderlinge vertrouwen tussen lidstaten.

De schriftelijke toelichting van de Europese Commissie geeft een weergave van het proces in het najaar ten aanzien van de Italiaanse begroting, het zetten van de eerste stappen richting een EDP, de consultaties tussen de Europese Commissie en Italië, en het uiteindelijke besluit van de Europese Commissie op 19 december 2018 om geen EDP te openen.

In deze brief zal ik eerst kort het besluitvormingsproces beschrijven en daarna in het bijzonder ingaan op het december besluit zoals toegelicht door de Commissie in haar nota.

Proces tot het december besluit

Op 15 oktober 2018 heeft de Italiaanse regering haar ontwerpbegroting ingediend bij de Europese Commissie, in lijn met het *two-pack* dat voorschrijft dat elke Euroland zijn begroting voor half oktober bij de Commissie behoort in te dienen. Enkele dagen daarna heeft de Commissie een brief gestuurd aan de Italiaanse regering met het verzoek om verduidelijking rondom naleving van de Europese begrotingseisen.⁴ Hierin gaf de Commissie aan zich zorgen te maken over het feit dat de begroting niet zou leiden tot een substantiële afname van de publieke schuld en dat de raming die was opgenomen in de begroting niet was onderschreven door de Italiaanse begrotingsinstelling.

Vervolgens heeft de Italiaanse regering geantwoord zich bewust te zijn van de overschrijding maar geen verdere maatregelen te treffen.⁵ Daarop heeft de Commissie op 23 oktober 2018 voor het eerst in de geschiedenis van het SGP besloten een ontwerpbegroting, de Italiaanse, terug te sturen.⁶ Daarna heeft Italië binnen de gestelde termijn een herziene begroting ingediend met minimale aanpassingen, waaronder eenmalig hogere inkomsten vanuit beoogde privatiseringen.⁷

Dit heeft de Commissie doen om besluiten eind november een nieuw zogeheten artikel 126(3) rapport te publiceren waarin geconcludeerd wordt dat een EDP op basis van schuld gerechtvaardigd is.⁸ De Commissie wijst hierbij op het terugdraaien van belangrijke structurele hervormingen, de afwezigheid van zwaar economisch weer en het naar verwachting niet halen van de structurele begrotingsdoelstelling op middellange termijn (MTO). Deze conclusie is onderschreven door een hoogambtelijk voorportaal van de Ecofinraad (het EFC). In de Eurogroep is deze conclusie ook onderschreven en zijn de Italiaanse autoriteiten opgeroepen om in overleg met de Commissie te treden over aanpassingen aan de begroting. Dit heeft op 19 december 2018 geresulteerd in een beperkt aangepaste begroting, wat voor de Commissie aanleiding

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/18_10_18_commission_letter_to_italy_en_0_1.pdf

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/letter_to_vd_and_pm_-_22-10-2018.pdf

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2019_dbp_commission_letter_it_20181023_en.pdf

⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/draft_bp_2019.pdf

⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/1263_commission_report_211118_-_italy_en_1.pdf

was geen EDP te openen.⁹ De Commissie licht dit besluit toe in de bovengenoemde nota. Onderstaand volgt de appreciatie van het kabinet op deze nota.

Uitstel van maatregelen

Eén van de aanpassingen aan de Italiaanse begroting in december was het verlagen van de uitgaven aan de prepensioenregeling en het basisinkomen in 2019. Alhoewel deze verlaging met name gedreven wordt door uitstel van de maatregelen, is het goed dat er verbeteringen zijn aangebracht. Het ligt dan ook in de rede dat de Europese Commissie dit heeft meegewogen in haar besluit zoals beschreven in haar nota.

Groeiramingen

In het *two-pack* van het SGP is vastgelegd dat de macro-economische aannames van de begroting van lidstaten moeten worden onderschreven of geproduceerd door onafhankelijke nationale begrotingsinstellingen (*independent fiscal institutions* – IFIs). Het macro-economisch scenario in de Italiaanse ontwerpbegroting was in eerste instantie afgekeurd door de Italiaanse begrotingsinstelling. De Commissie heeft hier, zoals boven genoemd, dan ook kritiek op gegeven in haar opinie over de Italiaanse ontwerpbegroting. De aangepaste begroting in december bevatte een aangepast, meer realistisch macro-economisch scenario dat wel werd onderschreven door de Italiaanse begrotingsinstelling. Het is daarom in ogen van het kabinet logisch dat de Commissie dit positief benoemt in de onderbouwing voor haar besluit.

Vrijwaringsclausules

Daarnaast heeft de Italiaanse overheid een zogeheten «*safeguard mechanism*» in haar aangepaste begroting van december ingebouwd waarmee twee miljard euro aan overheidsuitgaven alleen kunnen worden gedaan indien tijdens de zomer blijkt dat Italië op de goede weg is om haar begrotingsdoelstellingen te behalen. Ook hiervan vindt het kabinet het logisch dat de Commissie dit positief apprecieert in haar besluit.

Schuldregel

In een EDP gebaseerd op schuld staat de zogeheten schuldafbouwregel centraal. Deze regel – ook wel bekend als de 1/20^{ste} regel – is een operationalisering van de 60% grens uit het EU-Verdrag waardoor lidstaten hun publieke schuld boven 60% moeten afbouwen met gemiddeld 1/20^{ste} per jaar. Deze regel is bedoeld om lidstaten geleidelijk, en in een realistisch tempo, hun excessieve schuld af te laten bouwen om zo de schuldhoudbaarheid te verbeteren. Hoge schuldniveaus kunnen namelijk negatieve *spillover-effecten* hebben op andere lidstaten en een drukkend effect op economische groei.

Voor Italië zou de schuldafbouwregel bij naleving zo'n 3,5%-punt gemiddelde schuldreductie per jaar betekenen, terwijl de schuld de afgelopen jaren nagenoeg gelijk is gebleven op zo'n 130% van het bbp. Met de huidige begroting zal Italië de komende jaren waarschijnlijk ook geen substantiële schuldreductie realiseren. De Europese Commissie onderschrijft dit in haar opinie over de begroting van 21 november 2018,

⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/7351969_letter_to_prime_minister_conte_and_minister_tria.pdf

en geeft daarbij aan dat de hoge schuld meerdere negatieve gevolgen heeft voor de Italiaanse economie.¹⁰

De aangekondigde aanpassingen hebben echter een beperkte invloed hebben op het schuldniveau. Het kabinet zet daarom vraagtekens bij hoe een dergelijke kleine aanpassing van de begroting, kan leiden tot een andere conclusie, namelijk dat een EDP niet meer nodig is. Bij de toepassing van de schuldregel mag de Commissie kijken naar relevante factoren, zoals het doorvoeren van structurele hervormingen, macro-economische omstandigheden en het naleven van de preventieve arm. Hieronder wordt hier dieper op ingegaan.

Begrotingsramingen

De eerste officiële en openbare stap richting het openen van een EDP vanuit de Commissie is een artikel 126(3) rapport. De basis van (de cijfers in) een dergelijk rapport is een volledige («fully-fledged») raming die door Commissie zelf wordt gedaan. De Europese Commissie doet deze ramingen doorgaans twee keer per jaar, in het voorjaar («spring forecast») en in het najaar («autumn forecast»). Tot het gebruik van de Commissie-ramingen voor SGP is besloten om te voorkomen dat lidstaten verschillende methodologieën voor gebruiken en om de onafhankelijkheid van SGP-beslissingen te garanderen.

Toen de Commissie op 21 november de eerste stap richting een EDP voor Italië zette door een artikel 126(3) rapport op te stellen waarin het concludeerde dat een EDP gerechtvaardigd is¹¹, deed zij dit op basis van haar eigen raming (de herfstraming 2018).¹² Vervolgens heeft de Commissie haar besluit van 19 december 2018 om geen EDP voor Italië te openen echter gebaseerd op de (aangepaste) raming van Italië zelf. Het kabinet zet vraagtekens bij het feit dat de Europese Commissie eerst uitgaat van haar eigen raming en op basis hiervan haar opinie over de begroting formuleert, en dan uiteindelijk een ander besluit neemt op basis van de raming van Italië zelf.

Flexibiliteit

Zoals hierboven reeds genoemd, kijkt de Europese Commissie, om te bepalen of een EDP op basis van schuld (de correctieve arm) inderdaad geopend dient te worden, ook altijd naar de mate waarin wordt voldaan aan de eisen van de preventieve arm. Zo heeft de Ecofinraad op 13 juli 2018 bepaald dat Italië voor 2019 een vereiste begrotingsinspanning moet leveren van 0,6%-punt bbb (d.w.z. een verbetering in het structureel saldo van 0,6%). Op basis van de herfstraming van de Europese Commissie bleek dat het structureel saldo van de Italiaanse begroting niet zal verbeteren met tenminste 0,6% maar zal verslechteren met 1,2%. Dit onderstreept de Europese Commissie dan ook in haar artikel 126(3) rapport.

Het SGP biedt ruimte voor enige flexibiliteit rond de vereiste structurele begrotingsinspanning in het geval van onverwachte gebeurtenissen (natuurrampen, terrorisme en dergelijke), zwaar economisch weer en het doorvoeren van structurele hervormingen. Daarnaast is er ook een significantie-marge die stelt dat een afwijking pas significant is als deze groter is dan 0,5% bbb of 0,25% bbb gemiddelde per jaar over een periode

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/c-2018-8028-it_en_0.pdf

¹¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/1263_commission_report_211118_-_italy_en_1.pdf

¹² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip089_en_0.pdf

van twee jaar. Na doorvoering van de maatregelen in december begroting en aanpassing van de groeicijfers op basis van de Italiaanse raming (zie hierboven) komen de Italiaanse autoriteiten uit op een verslechtering van – 0,2%.¹³

In de schriftelijke toelichting van de Europese Commissie van februari 2019, geeft de Commissie aan extra flexibiliteit te hebben toegekend (voor overstromingen en infrastructurele schade) en zo uit te gaan van een stabiel structureel saldo (geen verbetering noch verslechtering). Vervolgens ziet de Commissie dat stabiele structureel saldo niet als een significante afwijking van die vereiste verbetering van 0,6%, terwijl het SGP dit formeel wel bestempelt als significant.¹⁴

De uitgavenregel

Tot slot, in de opinie van de Europese Commissie over de Italiaanse begroting alsmede het artikel 126(3) rapport neemt de Europese Commissie de uitgavenregel («*expenditure benchmark*») mee bij de beoordeling of Italië voldoet aan de eisen van de preventieve arm, conform de regels van het SGP. Uit de schriftelijke toelichting van de Europese Commissie blijkt echter dat de Commissie bij het beoordelen van de naleving van de eisen in de preventieve arm alleen gekeken heeft naar de structurele balans.

Aangezien Italië met de aangenomen begroting afwijkt van de maximale uitgavengroei, zou volgens het kabinet het wegen van de uitgavenregel in de beoordeling ook logisch zijn.

Concluderende overwegingen

In het licht van bovenstaande concludeert het kabinet dat het gerechtvaardigd was geweest als de Europese Commissie in december 2018 had geconcludeerd dat een EDP geopend diende te worden. De schriftelijke toelichting van de Europese Commissie roept dan ook vragen op bij het kabinet.

In het voorjaar zal Europese Commissie opnieuw een volledige raming publiceren en besluiten nemen in het kader van het SGP. Ik zal mij blijven inzetten voor consequente handhaving van het SGP. Hierbij geldt wel dat er beperkt draagvlak is voor een strikte naleving van het SGP onder lidstaten in de Raad. Dit betekent dat de Nederlandse inzet omtrent het SGP niet altijd gerealiseerd kan worden.

Tot slot onderstreept bovenstaande opnieuw de wens van het kabinet om de effectiviteit van het SGP te vergroten door het inperken van flexibiliteit en beoordelingsruimte, een striktere handhaving van de begrotingsregels en het vergroten van de voorspelbaarheid bij de uitvoering. Het kabinet zet zich hiervoor in bij een toekomstige hervorming van het SGP, conform regeerakkoord en de recente Staat van de Unie 2019.¹⁵

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/20181219_italy_letter_to_commission_-_annex.pdf

¹⁴ Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies

¹⁵ Staat van de Europese Unie 2019: Bijlage bij Kamerstuk 35 078, nr. 1