

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1448

Vragen van het lid **Van der Lee** (GroenLinks-PvdA) aan de Minister van Financiën over *de uitwerking van het Europese begrotingsraamwerk* (ingezonden 13 maart 2024).

Antwoord van Minister **Van Weyenberg** (Financiën) (ontvangen 8 april 2024).

Vraag 1

Zijn de cijfers over de effecten van de herziene Europese begrotingsregels op het structureel primair saldo (SPS) en de uitgavengroei gedeeld in de brief van februari 2024 over het Raadsakkoord de meest recente? Verwacht u de komende tijd nog aanpassingen of updates in de raming van de effecten?

Antwoord 1

De Europese Commissie (de Commissie) heeft enkele weken geleden geactualiseerde, voorlopige berekeningen met de lidstaten gedeeld. In deze nieuwe berekeningen is het benodigde structureel begrotingssaldo dat lidstaten moeten behalen aan het einde van de aanpassingsperiode geactualiseerd aan de hand van de cijfers van in november gepubliceerde macro-economische aannames behorende bij het aankomende Vergrijzingsrapport 2024 van de Commissie. Op basis van deze nieuwe, voorlopige berekeningen zou Nederland moeten toebewegen naar een structureel primair begrotings-saldo van 0,3% van het bruto binnenlands product (bbp) in 2028 (zonder verlenging van de aanpassingsperiode) of 0,2% bbp in 2031 (met verlenging). In de Kamerbrief over het Raadsakkoord¹ is gecommuniceerd dat Nederland moet toebewegen naar een structureel primair saldo van 0,7% bbp in 2028. Het verschil is het resultaat van de recent geactualiseerde macro-economische aannames uit het Vergrijzingsrapport 2024, die ten tijde van deze Kamerbrief nog niet beschikbaar waren.

In juni 2024 krijgen lidstaten een technisch referentiep pad van de Commissie (wanneer zij een tekort boven 3% bbp of een schuld van 60% bbp hebben) of krijgen ze de gelegenheid om technische informatie aan te vragen (voor lidstaten onder deze referentiewaarden). De referentiepaden en technische informatie zullen worden gebaseerd op de cijfers uit de voorjaarsraming van de Europese Commissie, die in mei of juni 2024 verschijnt.

Het is hierbij goed om te noemen dat in de preventieve arm van de regels de Europese Unie geen alternatief uitgavenpad kan opleggen zolang het tekort

¹ Kamerstuk: 21 501-07, nr. 2004

kleiner is dan 3% bbp en de schuld lager is dan 60% bbp (voor de eerste ronde plannen wordt hiervoor de raming voor 2024 uit de voorjaarsraming gebruikt), ook niet in het geval Nederland een plan zou indienen dat niet voldoet aan de eisen die volgens de verordening worden gesteld aan het uitgavenpad. Voor de correctieve arm geldt dat de Commissie geen handhavingsmaatregelen kan voorstellen zolang het begrotingstekort onder de 3% bbp en de schuld onder de 60% bbp blijft. Voor het openen van buitensporigtekortprocedures in 2024 wordt gebruik gemaakt van realisaties in 2023 en de verwachtingen uit de voorjaarsraming.

Vraag 2, 3, 4, 9 en 10

Klopt het dat uit de herziene Europese begrotingsregels een opgave voor Nederland zou volgen waarin de SPS in 2028 (bij een vierjaarspad) + 0,7% zou zijn, terwijl de Studiegroep Begrotingsruimte uitgaat van een SPS van - 0,1% voor 2028?

In welke mate verklaart het gebruik van verschillende aannames over groei, rentes, et cetera het in de voorgaande vraag genoemde verschil? Kan dit kwantitatief toegelicht worden?

Volgt uit het antwoord op de voorgaande twee vragen dat de budgettaire opgave die uit de herziene begrotingsregels volgt groter is dan die door de Studiegroep geadviseerd wordt?

Klopt het dat het uitgavenpad voor lidstaten die onder de 60%-schuld zitten enkel tot doel heeft die schuld onder de 60% te houden en niet te laten dalen? Zo ja, hoe kan het dan dat de budgettaire opgave die uit de herziene Europese begrotingsregels lijkt te volgen (alhoewel facultatief) groter is dan het kwantitatieve advies van de Studiegroep, terwijl in dat kwantitatieve advies verondersteld wordt dat de schuld gelijk (en dus onder de 60%) blijft? Volgt uit voorgaande vraag dat de herziene begrotingsregels aan Nederland een grotere dan noodzakelijke budgettaire opgave zouden suggereren om onder de 3% en 60% te blijven? Wat is van een dergelijke opgave de economische onderbouwing?

Antwoord 2, 3, 4, 9 en 10

De methode die door de Commissie (*Debt Sustainability Analysis, DSA*) wordt gebruikt is niet één-op-één vergelijkbaar met de methode die is toegepast door het onafhankelijke ambtelijke advies van de 17^{de} Studiegroep Begrotingsruimte (SBR). De SBR adviseert het volgende kabinet om het reguliere begrotingstekort in 2028 te reduceren tot circa 2% bbp. Dit komt overeen met een structureel primair saldo van ca. -0,1%. Dit draagt onder huidige aannames voor rente en groei bij aan schuldstabilisatie. Het 17^e SBR is een ambtelijk onafhankelijk advies voor de komende kabinetsperiode, en het is daarom aan het volgend kabinet om dit te wegen.

De Europese Unie richt zich in de nieuwe begrotingsregels op het structureel primair begrotingssaldo. Dit is het reguliere begrotingssaldo gecorrigeerd voor de stand van de economie en rentelasten. De Europese Unie hanteert een horizon tot tien jaar na de vier- of zevenjarige aanpassingsperiode (dit noemt de Commissie de middellange termijn). Dit betekent dat de Commissie vooruitkijkt naar 2038 (in het geval van een vierjarige aanpassingsperiode) of 2041 (in het geval van een zevenjarige aanpassingsperiode). Het uitgangspunt van de berekening van de Commissie is dat lidstaten gedurende deze horizon hun schuld geloofwaardig laten dalen (voor lidstaten met een schuld boven 60% bbp) of op een prudent niveau onder de 60% bbp houden (voor lidstaten met een schuld onder 60% bbp), en hun tekort onder 3% bbp houden. De Commissie rekent terug welk structureel primair begrotingssaldo daar voor nodig is aan het einde van de aanpassingsperiode (2028 of 2031), waarbij het uitgangspunt is dat ook de verwachte vergrijzingskosten in de jaren daarna zonder aanvullend beleid in voldoende mate kunnen worden geabsorbeerd. De verschillen tussen de SBR en de berekeningen van de Commissie kunnen dus niet alleen op basis van verschillen in economische aannames worden verklaard en kunnen niet eenvoudig met elkaar worden vergeleken. De twee methoden hebben verschillende doelen en komen daarmee tot verschillende uitkomsten.

Lidstaten krijgen bij het opstellen van hun begrotingsplan de mogelijkheid om zelf een uitgavenpad voor te stellen, waarbij zij mogelijk kunnen afwijken van het referentiepad van de Commissie. Een voorstel voor een eventueel

hoger uitgavenpad moet worden onderbouwd aan de hand van deugdelijke economische argumenten en op basis van kwantitatieve gegevens.

Vraag 5

Kunt u een inschatting geven hoeveel euro Nederland zou moeten ombuigen om ten opzichte van de SPS 2024 na afloop van het vier- of zevenjarenplan op een SPS van 0,7% te komen?

Antwoord 5

In de Kamerbrief over het Raadsakkoord² is gecommuniceerd dat Nederland moet toebewegen naar een beoogd structureel primair saldo van 0,7% bbp in 2028. Op basis van geactualiseerde, voorlopige berekeningen zou Nederland moeten toebewegen naar een beoogd structureel primair begrotingsaldo van 0,3% van het bruto binnenlands product (bbp) in 2028 (zonder verlenging van de aanpassingsperiode) of 0,2% bbp in 2031 (met verlenging). Het verschil tussen deze cijfers is het resultaat van de geactualiseerde macro-economische aannames uit het Vergrijzingsrapport 2024, die ten tijde van de Kamerbrief over het Raadsakkoord nog niet beschikbaar waren.

Ook deze geactualiseerde berekeningen van de Commissie zijn op dit moment nog voorlopig en indicatief. Voor de beoordeling van de uitgavenpaden van de eerste ronde plannen zal de Commissie gebruik maken van economische prognoses uit de voorjaarsraming, die in mei of juni 2024 wordt gepubliceerd. Deze cijfers zijn bepalend voor het verschil tussen het verwachte en het te bereiken structureel primair saldo, en dus ook voor de ombuiging die een lidstaat moet maken om te voldoen aan de criteria die de Europese Unie stelt aan het uitgavenpad. Het is op dit moment moeilijk om te zeggen welk structureel primair saldo de Commissie voor 2028 zal ramen, omdat dit zal afhangen van de laatste economische ontwikkelingen en macro-economische aannames. Het is daarom nog niet te zeggen welke begrotingsopgave de Commissie voor Nederland zal berekenen.

Het is hierbij goed om te noemen dat in de preventieve arm van de regels de Europese Unie geen alternatief uitgavenpad kan opleggen zolang het tekort kleiner is dan 3% bbp en de schuld lager is dan 60% bbp (voor de eerste ronde plannen wordt hiervoor de raming voor 2024 uit de voorjaarsraming gebruikt), ook niet in het geval Nederland een plan zou indienen dat niet voldoet aan de eisen die volgens de verordening worden gesteld aan het uitgavenpad. Voor de correctieve arm geldt dat de Commissie geen handhavingsmaatregelen kan voorstellen zolang het begrotingstekort onder de 3% bbp en de schuld onder de 60% bbp blijft. Voor het openen van buitensporigtekortprocedures in 2024 wordt gebruik gemaakt van realisaties in 2023 en de verwachtingen uit de voorjaarsraming.

Om enige inschatting te geven van de omvang van de mogelijke ombuiging van het begrotingssaldo, kan de voorlopige Commissieberekening van het doel voor het structureel primair saldo in 2028 voor Nederland worden vergeleken met de raming van het structureel primair saldo in 2028. Dat geeft een beter beeld van de mogelijke benodigde budgettaire ombuiging dan een vergelijking met het verwachte structureel primair saldo in 2024. De uitkomst van de voorjaarsraming is nog niet bekend, daarom wordt in tabel 1 een bandbreedte getoond rondom de waarde van de herfstraming uit 2023. Daarbij is het belangrijk om te vermelden dat de geactualiseerde macro-economische aannames uit het Vergrijzingsrapport 2024 niet in deze raming voor de ontwikkeling van het saldo zijn meegenomen. Op basis van die cijfers zou het begrotingssaldo, tussen de 1,0 en 2,0 procentpunt van het bbp verbeterd moet worden.

Het is op dit moment niet goed mogelijk om deze ombuiging uit te drukken in een exact bedrag. Zowel het uiteindelijke doel voor het structureel primair saldo in 2028 als de Commissieraming voor het structureel primair saldo staan namelijk nog niet vast. Ter indicatie: een aanpassing van 1%-punt van het geraamde structureel primair saldo in 2028 zorgt voor een verandering van de benodigde opgave van ongeveer 12,5 miljard euro.

² Kamerstuk: 21 501-07, nr. 2004

		Procenten bbp
A	Voorlopige Commissieberekening van het doel voor het structureel primair saldo voor NL in 2028	0,3%
B	Bandbreedte rondom de waarde van de herfststraming van het structureel saldo in 2028	– 1,8% tot – 2,8%
C	Commissieraming rente-uitgaven in 2028	1,1%
D	Structureel primair saldo in 2028 (B plus C)	– 0,7% tot – 1,7%
E	Omvang mogelijke ombuiging (verschil A en D)	1,0% tot 2,0%

Vraag 6

Kunt u eenzelfde schatting geven voor Frankrijk, Duitsland en Italië?

Antwoord 6

Voor de beoordeling van de uitgavenpaden van de eerste ronde plannen zal de Commissie gebruik maken van economische prognoses uit de voorjaarsraming, die in mei of juni wordt gepubliceerd. Daarom geldt dat het ook voor deze landen lastig is om op dit moment voor deze landen een inschatting te geven van de vereiste ombuiging, omdat de raming van het structureel primair saldo in 2028 zal afhangen van de laatste economische ontwikkelingen en macro-economische aannames.

Ook voor deze landen wordt de opgave bepaald door het voorlopige doel voor het primair saldo in 2028 te vergelijken met raming van de Commissie van het structureel primair saldo in 2028. De uitkomst van de voorjaarsraming is nog niet bekend, daarom wordt in tabel 2 een bandbreedte gepresenteerd rondom de waarde van de herfststraming uit 2023. Daarbij is het belangrijk om te vermelden dat de geactualiseerde macro-economische aannames uit het Vergrijzingsrapport 2024 niet in deze raming zijn meegenomen. Ook voor deze landen geldt dat het moeilijk is om de ombuiging uit te drukken in een exact bedrag. Zowel het uiteindelijke doel voor het structureel primair saldo in 2028 als de Commissieraming voor het structureel primair saldo staan nog niet vast.

Tabel 2: Indicatieve raming structureel primair saldo 2028 en ombuiging voor Frankrijk, Duitsland en Italië

		Frankrijk	Duitsland	Procenten bbp Italië
A	Voorlopige Commissieberekening van het doel voor het structureel primair saldo in 2028	0,8%	0,4%	3,5%
B	Bandbreedte rondom de waarde van de herfststraming van het structureel saldo in 2028	– 5,1% tot – 6,1%	– 1,5% tot – 2,5%	– 6,5% tot – 7,5%
C	Commissieraming rente-uitgaven in 2028	2,9%	1,3%	5,4%
D	Structureel primair saldo in 2028 (B plus C)	– 3,2% tot – 2,2%	– 0,2% tot – 1,2%	– 1,1% tot – 2,1%
C	Omvang mogelijke ombuiging (verschil A en D)	3,0% tot 4,0%	0,6% tot 1,6%	4,6% tot 5,6%

Vraag 7

Hoeveel extra publieke investeringen in de groene transitie zijn er volgens u de komende tien jaar nodig? Kunt u dit kwantitatief toelichten?

Antwoord 7

Maatregelen om de klimaatverandering tegen te gaan zorgen voor een toenemend beslag op de overheidsfinanciën, zoals ook aangegeven in een brief van 2 september 2022 over de kabinetsvisie op de toekomst van de Economische en Monetaire Unie³. Om de Europese doelstelling van 55% emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 te halen is volgens de Europese Commissie jaarlijks gemiddeld 360 miljard euro extra aan investeringen nodig, wat neerkomt op grofweg 2% van het jaarlijks EU BBP.⁴ Na 2030 loopt dit bedrag verder op. De schattingen over de verhouding tussen publieke en private investeringen lopen daarbij uiteen. Denktank Bruegel

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2021–2022, 21 501-20, nr. 1825

⁴ European Commission (2020b) «Impact assessment accompanying the document «Stepping up Europe's 2030 climate ambition. Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people»», SWD/2020/176 final. Te vinden onder <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0176>.

noemde in 2021 een verhouding van 1:4 tot 1:5⁵, terwijl zij in een analyse uit 2023 spreekt⁶ van een verhouding 1:3. Bruegel projecteert dit op de 2% totale investeringsbehoefte en komt uit op circa 0,6% BBP extra jaarlijkse publieke investeringen. Bruegel haalt ook een studie aan die de totale publieke investeringsbehoefte hoger inschat, op 1,8% EU BBP per jaar.⁷ Bruegel merkt op dat het aandeel private investeringen hoger kan uitpakken als groene investeringen winstgevender worden gemaakt via regulering, belasting en een hogere CO₂-prijs.

Volgens het kabinet is het daarom in de eerste plaats van belang om private investeringen te stimuleren door een goed en voorspelbaar systeem van CO₂-beprijzing, bij voorkeur op Europees niveau, en een goede EU-taxonomie voor groene investeringen. Daarnaast zijn substantiële publieke investeringen nodig. Lidstaten kunnen daartoe goed gebruik maken van Europese middelen (waaronder de RRF inclusief REPowerEU, de EU-begroting en fondsen zoals het Moderniseringsfonds, het Innovatiefonds en het Sociaal Klimaatfonds) en kunnen daarnaast investeringen op de nationale begrotingen vergroten. Het combineren van hogere publieke investeringen met schuldafbouw vraagt om het stevig prioriteren van uitgaven en daartoe ook het doorlichten van uitgaven. Daarnaast zijn hervormingen mogelijk die de uitgavengroei op lange termijn (op gebied van o.a. pensioenen, sociale zekerheid en zorg) in toom houden. Dit zal voornamelijk van belang zijn in lidstaten waarin de vergrijzing een groot effect zal hebben op de overheidsfinanciën. Ook zijn maatregelen mogelijk die de belastingbasis verbreden of deze verschuiven naar minder versturende bronnen. Ten slotte kunnen lidstaten investeringsbelemmeringen adresseren, de absorptiecapaciteit verbeteren en door een beter beheer de efficiëntie van publieke investeringen verhogen.

Vraag 8

Kunt u een inschatting maken voor welk deel van de Nederlandse begroting aanspraak gemaakt zou kunnen worden op de extra ruimte die het raamwerk biedt voor cofinanciering van EU-fondsen? Hoeveel bedraagt dit maximaal komende kabinetsperiode?

Antwoord 8

In het herziene raamwerk worden de uitgaven aan de (verplichte) nationale cofinanciering van programma's die worden gefinancierd door de EU uitgezonderd van het uitgavenpad. Dit houdt in dat fluctuaties in de uitgaven aan nationale cofinanciering gedurende de uitvoering van een plan niet tellen als overschrijding (of onderschrijding) van het uitgavenpad. Dit betekent dat hoger dan verwachte uitgaven aan cofinanciering (door bijvoorbeeld een snelle implementatie van investeringsprojecten die met EU-geld worden gefinancierd) niet hoeven te worden gecompenseerd door bezuinigingen elders en dat lager dan verwachte uitgaven aan cofinanciering ook geen ruimte geven voor hogere uitgaven elders. De uitgaven aan de nationale cofinanciering tellen wel gewoon mee in de berekening van de begrotingsinspanning die lidstaten moeten leveren om tot een geloofwaardige afbouw van schuld te komen, zodat de ambitie van het raamwerk gelijk blijft. Het Europees statistische bureau Eurostat zal een kader opstellen voor de rapportage door lidstaten van statistische data over nationale cofinanciering van EU-programma's. Dit betreft onder meer het format, de reikwijdte, de frequentie en de timing van het aanleveren van de data. Tot die tijd mogen lidstaten zelf schattingen doen van de nationale cofinanciering. Het kabinet zal navraag doen hoe deze afspraak moet worden toegepast. Nationale cofinanciering vindt op dit moment vooral plaats binnen het Cohesiebeleid van de Unie. In Nederland worden daarbinnen de fondsen EFRO, ESF+ en JTF uitgevoerd. Naar verwachting van de Commissie zal Nederland in de periode 2021–2027 ca. 2,0 miljard euro aan nationale cofinanciering geven. Dat betekent een indicatief gemiddelde van 0,3 miljard euro per jaar.

⁵ <https://www.bruegel.org/policy-brief/green-fiscal-pact-climate-investment-times-budget-consolidation>.

⁶ <https://www.bruegel.org/policy-brief/longer-term-fiscal-challenges-facing-european-union>.

⁷ Baccianti, C. (2022) «The Public Spending Needs of Reaching the EU's Climate Targets», Greening Europe. Te vinden onder: <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/60276/9781800649071.pdf>

Vraag 11

Klopt het dat de Studiegroep uitgaat van een (relatieve) laagconjunctuur? Zo nee, hoe verklaart u anders dat het structurele saldo in de raming van de Studiegroep lager is dan het feitelijke saldo (bij laagconjunctuur is het structurele saldo lager)? Wat is de economische onderbouwing hiervan?

Antwoord 11

De Studiegroep gaat uit van de economische ramingen zoals gepubliceerd in de Macro-Economische Verkenningen van het CPB. Het CPB gebruikt zijn eigen inschatting van de output gap voor het economische scenario. De output gap is een technische, niet-observeerbare indicator die het verschil weergeeft tussen het gerealiseerde bbp en de potentiële productie (het voor conjunctuur geschoonde bbp). Bij een positieve output gap is het daadwerkelijke bbp hoger dan de potentiële productie, en is er dus sprake bij van een hoogconjunctuur. Bij een negatieve output gap is het daadwerkelijke bbp lager dan de potentiële productie, en is er sprake van een laagconjunctuur. Om het geraamde feitelijke saldo voor 2028 te vertalen naar het structurele saldo gebruikt het CPB de output gap zoals de Europese Commissie die hanteert. Dit zorgt voor consistentie, omdat de Commissie voor toetsing aan de begrotingsregels ook haar eigen raming als uitgangspunt hanteert. Het feit dat het structureel saldo lager is dan het feitelijke saldo impliceert inderdaad dat er volgens de methode van de Europese Commissie in 2028 sprake is van een negatieve output gap (ofwel laagconjunctuur).

Vraag 12

Welke rol spelen verschillende scenario's over de demografische ontwikkeling in de modelmatige raming van de schuldafbouwpaden van lidstaten? Zijn demografische scenario's naast zaken als groei en inflatieramingen onderdeel van de modellen?

Antwoord 12

De Commissie gebruikt voor de eerste ronde plannen de methodologie voor de schuldhoudbaarheidsanalyse uit de *Debt Sustainability Monitor 2023* (DSM). Vervolgens zal een nieuwe werkgroep zich buigen over mogelijke verbeteringen van de methodologie van de schuldhoudbaarheidsanalyse. De Commissie voert geen scenario's uit voor demografische ontwikkelingen in de DSM. Wel worden demografische ontwikkelingen indirect meegenomen in de berekening van het uitgavenpad, omdat de Commissie rekening houdt met een bredere set van scenario's en historische landspecifieke schokken. Om trends in de demografie mee te nemen in de berekeningen, maakt de Commissie in de DSM gebruik van ramingen van de bevolkingsgroei door Eurostat en ramingen van de vergrijzingslasten uit het Vergrijzingsrapport 2024.