

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

1776

Vragen van het lid **Omtzigt** (Omtzigt) aan de Minister van Financiën over *het Italiaanse tekort en de subsidieregling voor het isoleren van woningen die meer dan 100 miljard lijkt te gaan kosten* (ingezonden 28 februari 2023).

Antwoord van Minister **Kaag** (Financiën) (ontvangen 8 maart 2023).

Vraag 1

Heeft u kennis genomen van het artikel «Italy faces upward deficit revisions on reckless stimulus plan», waaruit duidelijk wordt dat Italië uitgaven van de orde van grootte van 110 miljard euro buiten de tekortcijfers gehouden heeft?¹

Antwoord 1

Ja, ik heb kennisgenomen van het artikel.

Vraag 2

Klopt het dat Istat (het CBS van Italië) op 1 maart komt/gekomen is met nieuwe versies van de nationale rekeningen? Kunt u aangeven hoe groot het tekort is volgens de originele rekeningen en de herziene rekeningen voor de jaren 2020, 2021 en 2022 en voor de jaren waarin een voorspelling gedaan wordt?

Antwoord 2

Istat heeft 1 maart jl. de nationale rekeningen over het jaar 2022 gepubliceerd.² De regels waar nationale rekeningen van lidstaten van de Europese Unie aan moeten voldoen zijn vastgelegd in het Europees Stelsel van Rekeningen. In aanvulling op de regels bestaat er een handleiding met extra sturing en kwalificaties voor de regels omtrent het overheidstekort en schuld (*Manual on Government Deficit and Debt*; MGDD). Italië heeft in reactie op de COVID-19 pandemie verschillende maatregelen getroffen om de economische impact van de pandemie te beperken. Eén daarvan was de zogenaamde superbonus die huishoudens een belastingkorting biedt om de energie-efficiëntie van huizen te verbeteren of deze beter

¹ G. Salzano. 21 februari 2023. Italy Faces Upward Deficit Revisions on «Reckless» Stimulus Plan. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-02-21/italy-faces-upward-deficit-revisions-on-reckless-stimulus-plan>.

² <https://www.istat.it/it/files/2023/03/GDP-and-general-government-net-borrowing-2022.pdf>.

bestand te maken tegen aardbevingen. Daarnaast is de zogenaamde bonus *facciate* geïntroduceerd, die gericht is op de renovatie van gevels. De maatregelen geven huishoudens het recht om verspreid over een aantal jaar bij de belastingaangifte een korting te vragen. Het recht op een belastingkorting kon tot voor kort ook overgedragen worden, waardoor het huishouden in één keer het meerjarige bedrag kon ontvangen van de partij die het recht op de belastingkorting overneemt, terwijl de overnemende partij de belastingkorting dan over meerdere jaren inbrengt in de belastingaangifte of gebruikt om een opgebouwde belastingschuld te vereffenen. In de praktijk leidt de maatregel dus over meerdere jaren tot lagere belastinginkomsten voor de Italiaanse staat.

De op dat moment geldende regels maakten echter onvoldoende duidelijk hoe de nieuwe Italiaanse belastingkorting geclassificeerd moest worden. In bepaalde gevallen moeten belastingkortingen namelijk niet als lagere inkomsten worden geboekt op het moment dat die zich voordoen maar moeten de volledige toekomstige lagere inkomsten direct als hogere uitgaven worden geregistreerd. Het Italiaanse statistiekbureau heeft Eurostat in het voorjaar van 2021 daarom om advies gevraagd. Eurostat heeft in haar antwoord bevestigd dat de belastingkorting in het kader van de *superbonus* niet eenduidig geclassificeerd kon worden en gaf aan dat met de update van de MGDD-handleiding specifieke regels geïntroduceerd zouden worden om deze casus te ondervangen.³

Eurostat heeft 1 februari 2023 de nieuwe versie van de handleiding gepubliceerd inclusief de aangekondigde methodologie omtrent belastingkortingen zoals verleend onder de «*superbonus*».⁴ Voor het vraagstuk van de Italiaanse belastingkorting is met name van belang of deze als «te betalen» (*payable*) of «niet te betalen» (*non-payable*) aangemerkt moeten worden. Er zijn drie factoren van belang om te bepalen of een belastingkorting als *payable* of *non-payable* geadmistreerd moet worden: is de korting overdraagbaar aan anderen, is de korting geldig over een langere periode en kan de korting volledig ingezet worden om openstaande schulden af te betalen. Daarbij is met name het vraagstuk of het gehele bedrag waar de maatregel recht op geeft uiteindelijk over meerdere jaren als belastingkorting opgevoerd kan worden. In dat geval wordt de korting in zijn geheel als uitgave van de overheid gerekend in het jaar van verstrekking van het recht op de belastingkorting.

De verleende belastingkorting in het kader van de zogenaamde *superbonus* en *bonus facciate* zijn door Istat in eerste instantie, en in afwachting van het nader advies van Eurostat, als *non-payable* geregistreerd. In die hoedanigheid zouden deze worden geboekt als lagere belastinginkomsten op het moment dat de belastingkorting daadwerkelijk wordt gebruikt. De nieuwe MGDD-handleiding leidt echter tot het boeken van deze maatregelen als *payable*, waardoor het volledige bedrag aan toekomstige belastingkortingen waar de regeling recht op geeft in het jaar dat dit recht ontstaat volledig als uitgave moet worden geboekt.

Dit heeft gevolgen voor het berekende tekort over 2020, 2021 en 2022. Het Italiaanse begrotingstekort wordt door de registratie van de *bonus* als *payable* voor 2020 bijgesteld van -9,5 naar -9,7 procent bbp en voor 2021 van -7,2 naar -9 procent bbp. Het begrotingstekort over 2022 bedraagt volgens Istat -8 procent bbp waar de eind 2022 door de Europese Commissie bij haar herfststraming in november een tekort van 5,1% bbp verwacht en de Italiaanse geactualiseerde ontwerpbegroting die daarna volgde een verwacht tekort van 5,6% bbp liet zien.⁵

Hoewel dit forse bijstelling zijn, blijven de totale meerjarige kosten van de regeling onveranderd. In plaats van deze kosten te spreiden over meerdere jaren en te boeken als lagere belastinginkomsten, zoals in de praktijk het geval zal zijn, is Italië wegens de aangepaste boekhoudkundige regels verplicht om de volledige toekomstige kosten in het jaar van verstrekking als uitgaven te rekenen waardoor het tekort in deze jaren hoger uitvalt. Zowel de hoogte van de begrotingstekorten in de verschillende jaren als de samenstel-

³ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/12427511/IT-Advice+on+Bonus+and+Transition+Plan+4.0.pdf/6af5ce6b-9994-39c5-368e-7729d8164deb?t=1623327519330>.

⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/wdn-20230216-1>.

⁵ https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-02/ip187_en.pdf.

ling van de uitgaven en de inkomsten zal over een lange reeks van jaren dus verschillen van de eerdere (verwachte) boekhouding en van de kas-uitgaven en de kas-ontvangsten van de Italiaanse overheid. Er is geen aanpassing gedaan voor het verwachte tekortsaldo voor de komende jaren: Istat rapporteert met de nationale rekeningen enkel over de realisatie van de afgelopen jaren. Omdat het volledige bedrag van de maatregelen door de aanpassing als uitgaven zijn geboekt, hoeven de lagere belastingontvangsten als gevolg van de belastingkorting de komende jaren niet te worden geboekt. Daardoor leidt de boekhoudkundige aanpassing ertoe dat het Italiaanse begrotingstekort de komende jaren vanuit het perspectief van de genoemde maatregelen minder groot zal zijn dan eerder verwacht. De totale kosten van de maatregel blijven immers gelijk, waardoor de hogere tekorten van de afgelopen jaren gespiegeld zullen worden door lagere tekorten in de komende jaren. De Italiaanse overheid hoeft door de nieuwe boekhoudkundige verwerking van de maatregelen de komende jaren niet meer of minder te lenen op de kapitaalmarkt voor de financiering van de maatregelen. De financieringsbehoefte is immers afhankelijk van de kas-uitgaven en kas-inkomsten van de overheid, die door de gewijzigde boekhoudkundige verwerking van de maatregelen niet wijzigen.

Vraag 3

Herinnert u zich dat de crisis in Griekenland pas echt begon toen de cijfers van Griekenland herzien moesten worden en het tekort in 2009 veel hoger bleek dan verwacht en ver boven de 10 procent uitkwam?

Antwoord 3

De bijstelling van het Italiaanse begrotingstekort komt voort uit een verduidelijking van de methodologie door Eurostat, naar aanleiding van de vragen hierover van Istat in 2021. De bijstelling leidt tot een verschuiving in de tijd van de impact van de maatregelen, waarbij de aard van de belastingkorting er toe leidt dat het volledig bedrag meteen als uitgave van de overheid wordt geregistreerd, hoewel de impact op de kas-uitgaven en kas-ontvangsten van de Italiaanse overheid in de vorm van toekomstige lagere belastingontvangsten zal zijn. De totale meerjarige kosten van de maatregel veranderen door de gewijzigde boekhoudkundige verwerking niet en de benodigde financiering van de Italiaanse staatsschuld verandert ook niet.

Vraag 4

Sinds wanneer is de Eurogroep op de hoogte van het probleem dat Italië een enorme stimuleringspakket heeft dat buiten de begrotingscijfers gehouden is?

Antwoord 4

De aanpassing van het Italiaanse begrotingstekort is niet in de Eurogroep besproken. Zoals in antwoord 2 toegelicht heeft Italië de belastingkorting onder de *superbonus* en de *bonus facciate* tot voor kort als *non-payable* geregistreerd. Dat was niet in strijd met de op dat moment geldende MGDD-handleiding van Eurostat. Als gevolg van het aanpassen van de kwalificatienormen van belastingkortingen door Eurostat, die mede naar aanleiding van vragen van Istat over de specifieke Italiaanse belastingkortingen, wordt de belastingkorting nu als *payable* geregistreerd. Hierdoor wordt de korting in zijn geheel als uitgave van de overheid gerekend in het jaar dat het recht erop ontstaat. Dit maakt dat Istat het begrotingstekort van Italië voor 2020 en 2021 heeft aangepast en de methode direct heeft toegepast op de tekortcijfers voor 2022.

Vraag 5

Sinds wanneer bent u op de hoogte van het feit dat Italië waarschijnlijk een veel groter begrotingstekort heeft dan voorgespiegeld?

Antwoord 5

De bijstelling van het begrotingstekort naar aanleiding van de nieuwe classificatie van de belastingvoordelen is op 23 februari onder de ambtelijke aandacht gekomen. Ik ben zelf op 6 maart op de hoogte gesteld.

Vraag 6

Hoe hebben de maatregelen om begrotingen en uitgaven te controleren gewerkt?

Antwoord 6

De aanleiding voor de bijstelling van het Italiaanse overheidstekort is een verandering in de methodologie die Eurostat vaststelt voor de berekening van het overheidstekort. De regels die golden op het moment dat Italië de belastingkortingen introduceerde maakten onvoldoende duidelijk hoe de belastingkorting geïntroduceerd moest worden. Het Italiaanse statistiekbureau heeft Eurostat in 2021 om advies gevraagd. Eurostat heeft in haar antwoord bevestigd dat de korting in het kader van de superbondus niet eenduidig geïntroduceerd kan worden en gaf aan dat met de update van de handleiding specifieke regels geïntroduceerd zullen worden om deze casus te ondervangen.

Vraag 7

Wat hebben de Eurogroep en Eurostat gedaan om ervoor te zorgen dat de Italiaanse begroting wel een getrouw beeld gaf van de werkelijkheid?

Antwoord 7

De Eurogroep heeft niet over dit onderwerp gesproken. Eurostat heeft naar aanleiding van vragen van Istat de MDGG-handleiding aangepast zodat deze duidelijkheid schept over de belastingkorting zoals die in de Italiaanse maatregelen is vormgegeven.

Vraag 8

Bent u ervan op de hoogte dat het Italiaans parlement al op 23 november 2021 gewaarschuwd werd in een hoorzitting door de eigen begrotingsdienst (upbilancio) voor de gevolgen voor de begroting?

Antwoord 8

Ik was hier niet van op de hoogte, maar dit past in mijn ogen goed bij het traject dat reeds in mei 2021 door Istat is ingezet om verduidelijking te krijgen over de correcte behandeling van de specifieke Italiaanse maatregelen.

Vraag 9

Kunt u beschrijven hoe de subsidieregelingen (de superbondus 110, de bonus facciate en andere regelingen) voor de isolatie van woningen en voor het aardbevingsbestendig maken van woningen eruit zagen.

Antwoord 9

De Italiaanse regering heeft verschillende regelingen geïntroduceerd om huishoudens te bewegen om huizen energie-efficiënter en/of aardbevingsbestendig te maken. Istat geeft in de publicatie van de nationale rekeningen aan dat de methodologische aanpassing tot gevolg heeft dat de superbondus en bonus facciate in het jaar van verstrekking in het tekort opgenomen moet worden.

De bonus facciate liep van 2019 tot en met 2022 en bood een belastingkorting van aanvankelijk 90% en later 60% van de kosten voor de renovatie van gevels in historische centra. De superbondus is in 2020 geïntroduceerd om de economische impact van de COVID-19 pandemie te beperken door de economie te stimuleren en werkgelegenheid te beschermen en is als enige bonusmaatregel opgenomen in het Italiaanse herstel- en veerkrachtplan. Huishoudens ontvangen een belastingkorting voor werkzaamheden die de energieprestaties van het huis verbeteren of bijdragen aan de aardbevingsbestendigheid van het gebouw. Daarnaast valt ook de installatie van zonnepanelen en laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen onder de reikwijdte van de regeling. De belastingkorting kan door de gebruiker gespreid over 5 of 10 jaar worden benut. Ook is het mogelijk om de korting over te dragen aan de aannemer die hiervoor korting geeft op de factuur en die voorts zelf over een aantal jaren een belastingkorting kan krijgen. Tot slot heeft de begunstigde het recht om de belastingkorting over te dragen aan een financiële instelling in ruil voor een vergoeding, waarna de financiële instelling de belastingkorting kan benutten. Per 17 februari 2023 is de mogelijkheid tot het overdragen van de belastingkorting door de Italiaanse

regering stopgezet. Huishoudens konden tot eind 2022 110% van de kosten van de verbouwing van hun belasting aftrekken. De in 2022 is aangetreden regering van Meloni heeft besloten de regeling af te bouwen; vanaf 2023 geldt er een korting van 90% en in 2024 en 2025 een korting van respectievelijk 70% en 65%. Naast de superbonus bestaan ook enkele kleinere regelingen die gericht zijn op het verbeteren van energie-efficiëntie of aardbevingsbestendigheid van huizen en betreft de eco- en sismabonus.

Vraag 10

Hoe beoordeelt u het feit dat Italië deze enorm genereuze regelingen heeft voor isolatie en aardbevingsbestendig bouwen en Nederland niet, terwijl er in Nederland sprake is van energiearmoede en grote problemen met woningen, die niet tegen aardbevingen bestand zijn?

Antwoord 10

Binnen de EU geven lidstaten zelf invulling aan hun beleid op het gebied van energie-efficiëntie en aardbevingsbestendigheid en daarmee aan de invulling van hun nationale begroting. Een deel van de bonusregelingen, namelijk de superbonus, is opgenomen in het Italiaanse herstelplan in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility, RRF) en wordt met 14 miljard door de EU gesteund, het overige deel wordt nationaal gefinancierd. De Europese Commissie constateerde bij de beoordeling van het Italiaanse herstelplan dat de maatregel in lijn is met de landspecifieke aanbeveling van de Raad voor Italië in 2020 om het economisch herstel en de veerkracht te versterken, en bovendien bijdraagt aan de doelstelling van klimaattransitie. De Commissie was daarom positief over dit onderdeel van het herstelplan. De Raad, inclusief Nederland, heeft zich achter dit oordeel geschaard en heeft het herstelplan goedgekeurd.⁶ In de brief van 7 juli 2021 bent u geïnformeerd over de positieve beoordeling van de Commissie van het Italiaanse herstelplan en de kabinetsappreciatie daarvan.⁷

Vraag 11

Zal Nederland direct of indirect deels opdraaien voor deze kosten?

Antwoord 11

De bijstelling als gevolg van de aangepaste wijze van kwalificeren heeft gevolgen voor de hoogte van het Italiaanse begrotingstekort en de samenstelling ervan in de afgelopen jaren en toekomstige jaren. De totale kosten van de regeling worden door de aangepaste wijze van kwalificeren niet beïnvloed. Ook de totale benodigde marktfinanciering wordt niet beïnvloed door de gewijzigde cijfers voor het begrotingstekort. Maatregelen die in het Italiaanse herstelplan opgenomen zijn worden deels via EU-middelen gefinancierd middels subsidies en leningen. Die middelen leent de Unie op de kapitaalmarkt. Italië draagt zelf de lasten van de leningen die het middels de RRF zal ontvangen. Rentelasten en terugbetaling van de subsidies gebeurt in de toekomst uit de EU-begroting. De lidstaten, waaronder Nederland, dragen middelen aan de Unie af voor de financiering van de EU-begroting. De totale kosten van de Italiaanse maatregelen en het deel dat via de RRF wordt gefinancierd veranderen niet door de gewijzigde boekhoudkundig verwerking ervan. Overigens neemt de financiering uit de RRF ook niet automatisch toe als er wel sprake zou zijn van hogere kosten van de Italiaanse maatregelen; in de RRF-systematiek zijn de initieel ingeschatte kosten van belang bij de onderbouwing van een herstelplan maar vindt de uitbetaling plaats op basis van bereikte mijlpalen en doelen, en niet op basis van daadwerkelijk gemaakte kosten. Eventuele tegenvallende kosten van maatregelen binnen een herstelplan komen daarmee voor rekening van de lidstaat.

⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10160-2021-INIT/en/pdf>.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/07/tweede-aanbiedingsbrief-uitvoeringsbesluiten-recovery-and-resilience-facility-rrf>.

Vraag 12

Kunt u deze vragen één voor één en vóór 8 maart 10 uur beantwoorden in verband met het plenaire debat over de euro op 9 maart?

Antwoord 12

Ja.