



Centraal Planbureau

CPB Achtergronddocument | 21 maart 2016

# De CEP 2016-raming en de Europese begrotingsregels

Wim Suyker



# 1 De CEP2016-raming en de Europese begrotingsregels

## 1.1 Feitelijk en structureel EMU-saldo

Voor Nederland zijn momenteel de begrotingsregels van de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact van belang. De preventieve arm ziet toe op het toegroeien naar en behouden van begrotingsevenwicht. Een begroting is in evenwicht als het structurele EMU-saldo minimaal gelijk is aan de middellangetermijndoelstelling (MTO).<sup>1</sup> Voor de preventieve arm zijn de volgende vier variabelen relevant: het feitelijke EMU-saldo, het structurele EMU-saldo, de overheidsschuld en de (gecorrigeerde) overheidsuitgaven.

De belangrijkste norm is dat Nederland het feitelijke overheidstekort beneden de 3% bbp houdt. Nederland zou weer met een buitensporigtekortprocedure te maken kunnen krijgen als blijkt dat het feitelijke overheidstekort in het afgelopen jaar meer dan 3% bbp bedroeg, of als het geraamde tekort meer dan 3% bbp is.<sup>2</sup> In alle ramingsjaren blijft het tekort minder dan 3% bbp (Figuur 1.1 en tabel 1.1). Als aan de 3%-norm is voldaan, wordt getoetst op toegroeien naar begrotingsevenwicht. Voor Nederland dient het structurele EMU-saldo uiteindelijk minimaal gelijk te zijn aan zijn middellangetermijndoelstelling van het EMU-saldo (MTO): -0,5% bbp.<sup>3</sup> In 2015 en de twee ramingsjaren is het saldo negatiever dan de MTO, ook inclusief de toegestane onzekerheidsmarge (Figuur 1.1 en tabel 1.1).<sup>4 5</sup> De begroting is daarmee niet in evenwicht.

---

<sup>1</sup> De correctieve arm ziet er op toe dat maatregelen worden genomen om het tekort, binnen de door de Raad vastgestelde termijn, te beperken tot minder dan 3% bbp. De begrotingsvoorwaarden zijn strenger in de correctieve arm dan in de preventieve arm. Zo kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld op basis van ramingen, terwijl in de preventieve arm alleen een procedure kan worden gestart op basis van realisaties.

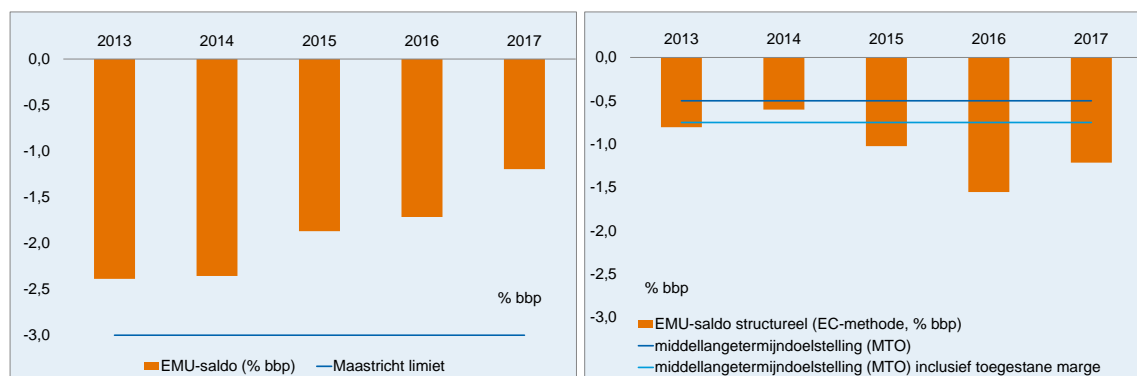
<sup>2</sup> Voor details, zie paragraaf 2.2.1.1 'Establishing non-compliance with the deficit criterion' in European Commission, 2013, *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, European Economy, Occasional Paper 151 ([link](#)).

<sup>3</sup> Hierbij hanteert de Europese Commissie in de beoordeling van een (ontwerp)begroting vanwege schattingsonzekerheden een marge van 0,25% bbp om te bepalen of een lidstaat de MTO behaald heeft. Zie voor deze onzekerheidsmarge bijvoorbeeld paragraaf 4.2 in European Commission, 2014, *Commission opinion on the draft budgetary plan of the Netherlands* ([link](#)).

<sup>4</sup> Op basis van de huidige, gehanteerde OESO/Europese Commissie schatting van een begrotingselasticiteit van 0,65. Zie Mourre, G. et al, 2014, *Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology*, European Economy, Economic Papers 536 ([link](#)). En op basis van de Europees overeengekomen methodologie voor de output gap. Zie Havik, K., e.a., 2014, *The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps*, European Economy. Economic Papers. 535. ([link](#))

<sup>5</sup> Net zoals door de Europese Commissie is het effect van de ratificatie van het Eigen Middelenbesluit gerekend tot de eenmalige en tijdelijke maatregelen in 2016 zonder consequenties voor voorgaande jaren.

**Figuur 1.1 Feitelijk en structureel EMU-saldo**



**Tabel 1.1 EMU-saldo, 2014-2017**

	2014	2015	2016	2017
EMU-saldo (% bbp)	-2,4	-1,9	-1,7	-1,2
EMU-saldo conjunctureel (EC-methode, % bbp)	-1,7	-0,8	-0,4	0,0
EMU-saldo eenmalige en andere tijdelijke maatregelen (% bbp)	-0,1	0,0	0,3	0,0
EMU-saldo structureel (EC-methode, % bbp)	-0,6	-1,0	-1,6	-1,2
Mutatie in EMU-saldo structureel (EC-methode, % bbp)	0,2	-0,4	-0,6	0,4

## 1.2 Begrotingsopdrachten

In het voorjaar wordt voor het komende jaar door de Europese Commissie de begrotingsopdracht geformuleerd op basis van het structurele saldo in het lopende jaar zoals geschat in haar lenteraming. Het structurele saldo in 2016 bedraagt -1,6% bbp. Gezien de omvang van de overheidsschuld (>60% bbp) en de beperkte output gap (tussen -1,5% en +1,5%) zal dit voor 2017 een begrotingsopdracht betekenen van een verbetering van het structurele EMU-saldo van meer dan 0,5% bbp (tabel 1.2). De Commissie heeft in dit soort gevallen in het verleden de begrotingsopdracht op 0,6% bbp gezet.<sup>6</sup> De Raad heeft dit in deze gevallen overgenomen.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld Europese Commissie, 2015, Aanbeveling voor een Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2015 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van België. [\(link\)](#) Zie ook Europese Commissie, 2014, The Significant Deviation Procedure in the Preventive Arm of the SGP, Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee, maart 2014. Daarin wordt vermeld: "Higher than 0.5 is conventionally understood to be 0.6 at least".

**Tabel 1.2 Begrotingsopdracht voor verbetering structurele EMU-saldo**

	Voorwaarde	Overheidsschuld minder dan 60% bbp en geen houdbaarheidsrisico	Overheidsschuld meer dan 60% bbp of houdbaarheidsrisico
Uitzonderlijk slechte tijden	Economische groei < 0 of output gap < -4	Geen aanpassing nodig	
Zeer slechte tijden	$-4 \leq \text{output gap} < -3$	0	0,25
Slechte tijden	$-3 \leq \text{output gap} < -1,5$	0 als groei onder potentiële groei ligt; 0,25 als groei boven potentiële groei ligt	0,25 als groei onder potentiële groei ligt; 0,5 als groei boven potentiële groei ligt
Normale tijden	$-1,5 \leq \text{output gap} < 1,5$	0,5	>0,5
Goede tijden	output gap $\geq 1,5$	>0,5 als groei onder potentiële groei ligt; $\geq 0,75$ als groei boven potentiële groei ligt	$\geq 0,75$ als groei onder potentiële groei ligt; $\geq 1$ als groei boven potentiële groei ligt

Bron: Annex 2 van Europese Commissie, 2015, Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact, Communication (2015)12. [\(link\)](#).

Als het structurele EMU-saldo gelijk is aan de MTO dan kunnen de overheidsuitgaven net zo hard toenemen als de trendmatige economische groei, of zelfs sneller, mits dit gedekt wordt door lastenverzwaringen. Als het structurele EMU-saldo negatiever is dan de MTO volgt een begrotingsopdracht voor de stijging van de gecorrigeerde overheidsuitgaven. Deze moet dan achterblijven bij de trendmatige groei. De begrotingsopdracht voor de gecorrigeerde overheidsuitgaven is dus afhankelijk van de trendmatige economische groei en de begrotingsopdracht voor het structurele EMU-saldo.<sup>7</sup> Vanaf dit jaar wordt de begrotingsopdracht voor de gecorrigeerde overheidsuitgaven jaarlijks berekend.<sup>8</sup> Op basis van de CEP-raming wordt een begrotingsopdracht verwacht van een reële daling van 0,7% (tabel 1.3).

**Tabel 1.3 Begrotingsopdracht gecorrigeerde uitgavengroei 2017**

Trendmatige economische groei (tienjaarsgemiddelde van potentiële groei volgens EC-methode, 2011-2020)	(r1)	0,7
Primaire overheidsuitgaven, 2016, in % bbp	(r2)	43,2
Convergentiemarge	$(r3) = 0,5 * 100 / (r2)$	1,16
Begrotingsopdracht structurele EMU-saldo	(r4)	0,6
Begrotingsopdracht gecorrigeerde overheidsuitgaven	$(r5) = (r1) - (r4)/0,5 * (r3)$	-0,7

<sup>7</sup> Zie Box 1.4: The reference medium-term rate of potential GDP growth en Box 1.8. Calculating the convergence margin in European Commission, 2013, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, Occasional Paper 151 [\(link\)](#).

<sup>8</sup> Europese Commissie, 2015, The reference rate in the expenditure benchmark: current practice and an alternative implementation, Information note for the Alternates of the Economic and Financial Committee.

De begrotingsopdrachten voor 2015 en 2016 (tabel 1.4) lijken beperkt in het licht van de huidige schatting van het structurele EMU-saldo (tabel 1.1). Om lidstaten meer zekerheid te bieden over de begrotingsbeoordeling door de Europese Commissie wordt echter in het voorjaar op basis van de lenteraming van de Europese Commissie de vereiste mutatie van het structurele saldo bevroren (*structural balance, based on freezing*).<sup>9</sup> Een neerwaartse bijstelling van het structurele EMU-saldo heeft daardoor geen invloed op de begrotingsopdrachten.<sup>10</sup> Op het moment van het bepalen van de begrotingsopdrachten voor 2015 en 2016 werd het structurele saldo positiever ingeschat (tabel 1.5). De relatief hoge maximale uitgavengroei in 2015 en 2016 komt ook doordat het convergentie criterium symmetrisch wordt toegepast: bij een structureel saldo dat hoger is dan de MTO ontstaat er ruimte voor lastenverlichting en uitgavenintensivering.<sup>11</sup>

**Tabel 1.4 Begrotingsopdrachten 2014-2017**

	2014	2015	2016	2017
Begrotingsopdracht wat betreft vereiste mutatie in het structurele EMU-saldo (+ = opdracht voor vermindering structurele tekort; - = ruimte voor groter structureel tekort)		-0,3	-0,2	0,6
Begrotingsopdracht wat betreft de maximale groei van de gecorrigeerde overheidsuitgaven	0,7	1,4	1,2	-0,7

**Tabel 1.5 Relevante schattingen door de Europese Commissie van het structurele EMU-saldo 2014-2015**

	2014	2015
	In % bbp	
Voorjaar 2014	-1,3	
Najaar 2014	-0,5	
Voorjaar 2015	-0,2	-0,3
Najaar 2015	-1,1	-1,4
Maximum	-0,2	-0,3
	2015	2016
Begrotingsopdracht [MTO (= -0,5) – maximum (t-1)]	-0,3	-0,2

<sup>9</sup> Voor een beschouwing hierover zie Box 1 'Bevriezen van ramingen' in Raad van State, 2015, Begrotingstoezicht 2015: Oplendend structureel tekort verzwaart begrotingsvoorbereiding 2017, septemberrapportage. [\(link\)](#) Zie ook pdf. pagina 47 van European Commission, 2015, Report on Public Finances in EMU2015, European Economy Institutional Paper 014. [\(link\)](#)

<sup>10</sup> Een eventuele opwaartse bijstelling werkt wel door in de begrotingsopdrachten. De onzekerheid over de schatting van het structurele saldo is hierdoor nooit ten nadelen van de lidstaat.

<sup>11</sup> Zie voor deze symmetrische aanpassing van de referentiewaarde bijvoorbeeld pag. 13 in Europese Commissie, 2015, Assessment of the 2015 Stability Programme for the Netherlands, Note prepared by DG ECFIN staff [\(link\)](#)

## 1.3 Ontwikkeling ten opzichte van de begrotingsopdrachten

De ontwikkeling van het structureel EMU-saldo is niet conform de begrotingsopdracht: in 2015 en 2016 verslechtert het EMU-saldo meer dan toegestaan; in 2017 verbetert het EMU-saldo minder dan de begrotingsopdracht aangeeft (tabel 1.6). De afwijking per jaar is niet significant (minder dan 0,5% bbp per jaar), maar de afwijking per twee jaar is dat wel voor 2015 en 2016 tezamen en voor 2016 en 2017 tezamen.<sup>12</sup> De inschatting voor 2015 is relevant omdat een uitkomst niet conform de begrotingsopdracht kan leiden tot het starten van een significantefwijgingsprocedure door de Europese Commissie.<sup>13</sup> De inschattingen voor 2016 en 2017 zijn relevant omdat een afwijking vermoedelijk zal leiden tot een landspecifieke aanbeveling over begrotingsbeleid door de Raad.<sup>14</sup>

**Tabel 1.6 Structureel EMU-saldo en begrotingsopdracht op basis van CEP2016**

	2014	2015	2016	2017
In % bbp				
Structureel EMU-saldo (EC-methode)	-0,6	-1,0	-1,6	-1,2
Mutatie in structureel EMU-saldo	0,2	-0,4	-0,6	0,4
Begrotingsopdracht		-0,3	-0,2	0,6
Afwijking van begrotingsopdracht (in jaar t)		-0,1	-0,4	-0,2
Gemiddelde afwijking van begrotingsopdracht (in jaar t en t-1)		0,1	-0,3	-0,3
<b>Mutatie structureel EMU-saldo conform begrotingsopdracht</b>				
Een niet-significante afwijking. Verbetering structureel EMU-saldo minder dan 0,5% bbp per jaar of 0,25% bbp gemiddeld per twee jaar achter bij begrotingsopdracht				
Een significante afwijking. Een overschrijding van de vereiste verbetering van het structureel EMU-saldo van meer dan 0,5% per jaar of meer dan 0,25% gemiddeld in twee jaar.				

<sup>12</sup> Voor de definitie van significante afwijking zie bijvoorbeeld 1.3.3.1. The legal requirements for the ex post analysis in the preventive arm in European Commission, 2013, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, Occasional Paper 151 ([link](#)).

<sup>13</sup> Zie 1.3.3.1. The legal requirements for the ex post analysis in the preventive arm in European Commission, 2013, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, Occasional Paper 151 ([link](#)).

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld European Commission, 2015, Council Recommendation on the 2015 National Reform Programme of Austria and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Austria, ([link](#))

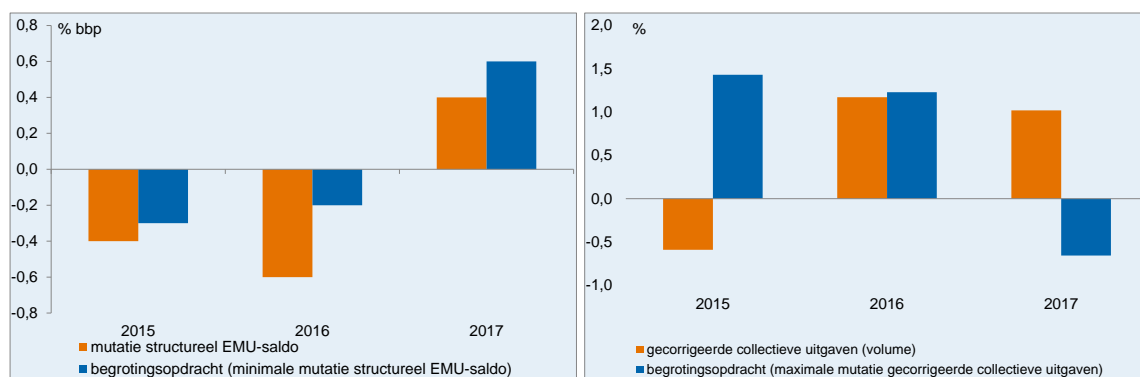
**Tabel 1.7 Gecorrigeerde overheidsuitgaven op basis van de CEP2016-raming**

		2013	2014	2015	2016	2017
In mld euro						
Totale overheidsuitgaven	(r1)	302,0	306,5	305,4	310,1	315,8
Rentebetalingen	(r2)	9,9	9,6	8,8	8,3	8,4
Overheidsuitgaven volledig gedekt door EU-middelen	(r3)	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1
Overheidsinvesteringen	(r7)	23,7	23,1	23,3	23,1	23,2
Overheidsinvesteringen (3-jaarsgemiddelde)	(r8)	24,9	24,2	23,6	23,3	23,2
NAIRU (EC-methode)	(r9a)	5,8	6,0	6,1	6,2	6,3
Werkloosheidspercentage	(r9b)	7,3	7,4	6,9	6,5	6,3
Werkloosheidsuitgaven	(r9c)	13,7	14,2	13,3	12,6	12,4
Conjuncturele werkloosheidsuitgaven	(r9) = (r9c) - (r9a)/(r9b)*(r9c)	2,7	2,7	1,5	0,6	0,0
Relevante overheidsuitgaven	(r14) = (r1) - (r2) - (r3) - (r7) + (r8) - (r9)	289,3	294,0	294,1	300,3	306,2
Beleidsmatige lastenontwikkelingen die niet voortvloeien uit bestaande wetten	(r12a)	8,3	10,1	-0,6	-2,6	-0,3
Beleidsmatige lastenontwikkelingen die voortvloeien uit bestaande wetten (zorgverzekeringspremie)	(r12d)	0,8	-2,5	-1,0	0,3	0,5
Totale beleidsmatige lastenontwikkelingen	(r12) = (r12a) + (r12d)	9,1	7,6	-1,6	-2,3	0,2
Gecorrigeerde overheidsuitgaven	(r15) = (r14) - (r12)	280,2	286,4	295,7	302,6	306,1
Gecorrigeerde overheidsuitgaven ( nominale mutatie in %)	(r16) = [(r15)/(r14)(t-1) - 1]*100	-4,7	-1,0	0,6	2,9	1,9
bbp-deflator (a)	(r17)		1,5	1,2	1,7	0,9
Gecorrigeerde overheidsuitgaven ( reële mutatie in %)	(r18) op basis van (r16) en (r17)		-2,5	-0,6	1,2	1,0
bbp	(r19)		662,8	679,1	698,6	719,1
Begrotingsopdracht (maximale stijging gecorrigeerde overheidsuitgaven)	(r20)		0,7	1,4	1,2	-0,7
Afwijking in jaar t (ln % bbp) (+ = overschrijding begrotingsopdracht)	(r21) op basis van (r18), (r20), (r14) en (r19)		-0,3	-0,9	0,0	0,7
Gemiddelde afwijking in jaar t en t-1 (in % bbp)	(r22) op basis van (r21)			-0,6	-0,4	0,3
(a) Voor 2014 t/m 2016 het gemiddelde van de Voorjaars- en Najaarsraming van de Europese Commissie; 2017 op basis van het CEP.						
<b>Geen overschrijding van de maximale uitgavengroei</b>						
Een niet-significante overschrijding. Een overschrijding van de maximale uitgavengroei van minder dan 0,5% bbp per jaar of 0,25% bbp gemiddeld in twee jaar						
Een significante overschrijding. Een overschrijding van de maximale uitgavengroei van meer dan 0,5% bbp per jaar of meer dan 0,25% bbp gemiddeld in twee jaar.						



De gecorrigeerde uitgavengroei blijft in 2015 achter bij de maximale groei op basis van de begrotingsopdracht (tabel 1.7, r21). In 2016 is deze groei gelijk aan de begrotingsopdracht. In 2017 is op basis van de huidige beleidsuitgangspunten de gecorrigeerde uitgavengroei hoger dan de begrotingsopdracht. De afwijking is significant; dit geldt ook voor de afwijking voor 2016 en 2017 tezamen (tabel 1.7, r22). De inschatting voor 2015 is relevant omdat een uitkomst niet conform de begrotingsopdracht kan leiden tot het starten van een significantefwijkingprocedure door de Europese Commissie.<sup>15</sup> De inschattingen voor 2016 en 2017 zijn relevant omdat een afwijking vermoedelijk zal leiden tot een landspecifieke aanbeveling door de Raad.<sup>16</sup>

**Figuur 1.2 Het structurele saldo (links), de uitgavenregel (rechts) en Europese begrotingsopdracht**



<sup>15</sup> Zie 1.3.3.1. The legal requirements for the ex post analysis in the preventive arm in European Commission, 2013, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, Occasional Paper 151 ([link](#)).

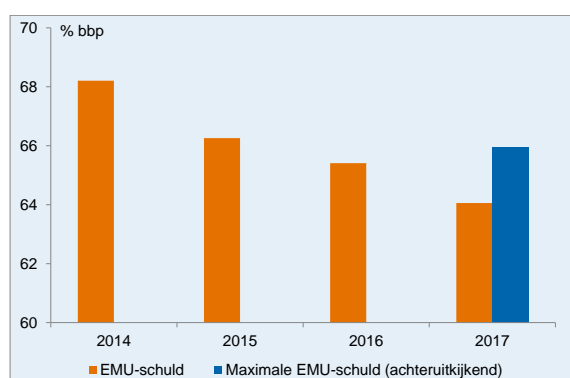
<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld Europese Commissie, 2015, Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2015 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van België. ([link](#))

## 1.4 Overheidsschuld

De overheidsschuld dient minder dan 60% bbp te zijn, of dient in ieder geval met een twintigste van het verschil met de 60%-norm per jaar af te nemen. Het gaat daarbij om een afname met een twintigste per jaar gemiddeld in het betreffende jaar en de twee voorgaande jaren.<sup>17</sup> Deze norm geldt vanaf 2017.<sup>18</sup> De Commissie kan de buitensporigtekortprocedure starten bij onvoldoende vermindering van de overheidsschuld. Dit kan zowel op basis van realisaties als op basis van ramingen.<sup>19</sup>

De geraamde overheidsschuld in 2017 ligt onder deze norm op basis van de ontwikkeling sinds 2014 (tabel 1.8 en figuur 1.3).

**Figuur 1.3 Overheidsschuld**



**Tabel 1.8 Overheidsschuld**

	2014	2015	2016	2017
EMU-schuld	68,2	66,3	65,4	64,1
Maximale schuld op basis van schuld criterium				65,9

<sup>17</sup> De ontwikkeling van de schuld wordt niet alleen bekeken t.o.v. 2016 maar ook ten opzichte van 2015 en 2014. De formule om de maximale schuld uit te rekenen is  $60\% + 0.95/3 (bt-1 - 60\%) + 0.95^2/3 (bt-2 - 60\%) + 0.95^3/3 (bt-3 - 60\%)$  waarbij b de EMU-schuld is in % bbp. Mocht terugkijkend niet zijn voldaan aan het schuld criterium dan kan worden gekeken of dit wel naar verwachting het geval is voor de komende jaren. Zie 2.2.1.2. Establishing non-compliance with the debt criterion in European Commission, 2013, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, Occasional Paper 151 ([link](#)).

<sup>18</sup> Er geldt een overgangperiode voor landen zoals Nederland die in 2011 een buitensporigtekortprocedure hadden. In de drie jaar nadat het overheidstekort weer beneden de 3% bbp is gekomen, dient er een zodanige ontwikkeling te zijn, dat aan het einde van deze overgangperiode de schuld met ten minste een twintigste van het verschil met de 60%-norm per jaar afneemt. Voor details, zie paragraaf 2.2.1.3 'Establishing non-compliance with the debt criterion in the transition period' in European Commission, 2013, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, Occasional Paper 151 ([link](#)). De budgettaire ontwikkeling in de CEP-raming is conform dit schuld criterium in transitie.

<sup>19</sup> Analyse van de relevante factoren kan ertoe leiden dat de Commissie aan de Raad voorstelt om toch geen buitensporigtekortprocedure te starten. Dit was in 2015 het geval voor Italië, België en Finland. Zie European Commission, 2015, European Semester 2015: College decisions, persbericht, 25 februari ([link](#)). Zie ook achterliggende stukken.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag  
T (070) 3383 380

[info@cpb.nl](mailto:info@cpb.nl) | [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

Maart 2016