

Brussel, 13 juni 2022
(OR. fr, en)

9766/22

ECOFIN 555
UEM 159
SOC 350
EMPL 232
COMPET 453
ENV 554
EDUC 223
RECH 346
ENER 262
JAI 817
GENDER 95
ANTIDISCRIM 75
JEUN 106
SAN 351

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. Comdoc.:	9419/22 - COM(2022) 621 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het economisch beleid van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Nederland

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2022) 621 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

over het economisch beleid van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Nederland

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

- (1) Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad³, waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt financiële ondersteuning voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen door de Unie. Zij draagt bij tot het economisch herstel en de tenuitvoerlegging van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren, en versterkt tegelijkertijd de veerkracht en potentiële groei van de economieën van de lidstaten. Zij helpt ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te versterken en de groei en werkgelegenheid op middellange en lange termijn te stimuleren. De maximale financiële bijdrage per lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal in juni 2022 worden geactualiseerd, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.

³ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

- (2) Op 24 november 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse duurzamegroei-analyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2022 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarin is terdege rekening gehouden met het op 7 mei 2021 ondertekende sociaal engagement van Porto om de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd, verder uit te voeren. De Europese Raad heeft op 25 maart 2022 de prioriteiten van de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022 goedgekeurd. Op 24 november 2021 heeft de Commissie op basis van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Nederland heeft genoemd als een van de lidstaten waarvoor een diepgaande evaluatie nodig zou zijn. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, alsook een voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022, waarin de uitvoering van de werkgelegenheids-richtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd. De Raad heeft op 5 april 2022 de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone⁴ ("de aanbeveling van 2022 over de eurozone") aangenomen, en op 14 maart 2022 het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid.

⁴ Aanbeveling van de Raad van 5 april 2022 over het economisch beleid van de eurozone (PB C 153 van 7.4.2022, blz. 1).

- (3) De Russische invasie in Oekraïne in de nasleep van de wereldwijde pandemie heeft de geopolitieke en economische context aanzienlijk veranderd. De impact van de invasie op de economieën van de lidstaten is onder meer voelbaar door hogere prijzen voor energie, voedsel en grondstoffen en door lagere groeivoorzichten. De hogere energieprijzen treffen vooral de meest kwetsbare huishoudens die te maken hebben met of risico lopen op energiearmoede, alsook de bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor energieprijsstijgingen. De Unie ziet ook een ongekende instroom van mensen die Oekraïne ontvluchten. De economische gevolgen van de Russische aanvalsoorlog hebben een asymmetrisch effect gehad op de lidstaten. In dat verband werd op 4 maart 2022 voor het eerst Richtlijn 2001/55/EG van de Raad⁵ door Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad⁶ in werking gesteld, waarbij ontheemden uit Oekraïne het recht kregen om legaal in de Unie te verblijven, plus het recht op toegang tot onderwijs en opleiding, de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, huisvesting en sociale voorzieningen.

⁵ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12).

⁶ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

- (4) Rekening houdend met de snel veranderende economische en geopolitieke situatie wordt de brede coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in het kader van het Europees Semester in 2022 hervat, waarbij de ontwikkelingen afgestemd worden op de uitvoeringsvereisten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zoals uiteengezet in de jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022. De uitvoering van de goedgekeurde herstel- en veerkrachtplannen is van essentieel belang voor de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van het Europees Semester, aangezien de plannen betrekking hebben op ten minste een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen die in de cycli 2019 en 2020 van het Europees Semester gedaan zijn. De landspecifieke aanbevelingen van 2019 en 2020 blijven ook relevant voor de herstel- en veerkrachtplannen die herzien, geactualiseerd of gewijzigd zijn overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241, naast andere landspecifieke aanbevelingen die gedaan zijn tot de datum van indiening van dergelijke herziene, geactualiseerde of gewijzigde herstel- en veerkrachtplannen.
- (5) De algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact is actief sinds maart 2020. In haar mededeling van 3 maart 2021 getiteld "Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid" heeft de Commissie het standpunt ingenomen dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren dan wel te blijven toepassen, gezien moet worden als een algehele evaluatie van de toestand van de economie, waarbij het niveau van economische activiteit in de Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Grotere onzekerheid en sterke neerwaartse risico's voor de economische vooruitzichten in verband met de oorlog in Europa, ongekende stijgingen van de energieprijzen en aanhoudende verstoringen van de toeleveringsketen rechtvaardigen de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact tot 2023.

- (6) Volgens de aanpak in de aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021⁷, waarbij een advies van de Raad werd geformuleerd over het stabiliteitsprogramma 2021 van Nederland, wordt de algemene begrotingskoers momenteel het best gemeten als de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis), maar inclusief uitgaven gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen, in verhouding tot de potentiële groei op middellange termijn⁸. Naast de algemene begrotingskoers wordt, bij de beoordeling of het nationale begrotingsbeleid prudent is en de samenstelling ervan bevorderlijk is voor duurzaam herstel in overeenstemming met de groene en de digitale transitie, ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van nationaal gefinancierde⁹ primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke noodmaatregelen die verband houden met de COVID-19-crisis) en investeringen.

⁷ Aanbeveling van de Raad van 18 juni 2021 met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Nederland (PB C 304 van 29.7.2021, blz. 88).

⁸ De ramingen van de begrotingskoers en de componenten daarvan in deze aanbeveling zijn ramingen van de Commissie op basis van de aannames die ten grondslag liggen aan de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie. In de ramingen van de Commissie van de potentiële groei op middellange termijn is geen rekening gehouden met het positieve effect van hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan, die de potentiële groei van Nederland kunnen stimuleren.

⁹ Niet gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit of andere Uniefondsen.

- (7) Op 2 maart 2022 heeft de Commissie een mededeling aangenomen met brede richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023 ("de begrotingsrichtsnoeren"), die tot doel heeft de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te ondersteunen en zo de beleidscoördinatie te versterken. Op basis van de macro-economische winterprognoses 2022 was de Commissie van mening dat de overgang van een geaggregeerde ondersteunende begrotingskoers in 2020-2022 naar een in grote lijnen neutrale geaggregeerde begrotingskoers, waarbij kan worden ingespeeld op de veranderende economische situatie, in 2023 gepast zou lijken. De Commissie kondigde aan dat de begrotingsaanbevelingen voor 2023 van lidstaat tot lidstaat gedifferentieerd moeten worden en rekening moeten houden met mogelijke overloopeffecten tussen landen. De Commissie heeft de lidstaten verzocht de richtsnoeren in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's te verwerken. De Commissie heeft zich ertoe verbonden de economische ontwikkelingen nauwlettend te volgen en zo nodig haar beleidsrichtsnoeren aan te passen, en wel uiterlijk eind mei 2022 in haar voorjaarspakket van het Europees Semester.
- (8) Wat de begrotingsrichtsnoeren betreft, houden de begrotingsaanbevelingen voor 2023 rekening met de verslechterde economische vooruitzichten, de toegenomen onzekerheid en verdere neerwaartse risico's, en de hogere inflatie in vergelijking met de winterprognoses 2022 van de Commissie. Tegen die achtergrond moet de budgettaire respons zijn dat de overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en energiezekerheid verhoogd worden en de koopkracht van de meest kwetsbare huishoudens in stand gehouden wordt, om de gevolgen van de stijging van de energieprijzen op te vangen en de inflatoire druk van tweederonde-effecten te helpen beperken door middel van gerichte en tijdelijke maatregelen. Het begrotingsbeleid moet flexibel blijven om zich aan te passen aan de snel veranderende omstandigheden, met inbegrip van de uit de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne voortvloeiende uitdagingen op het vlak van defensie en veiligheid, en het moet differentiëren tussen de lidstaten naar gelang van hun begrotings- en economische situatie, ook wat betreft hun blootstelling aan de crisis en aan de instroom van ontheemden uit Oekraïne.

- (9) Op 29 april 2022 heeft Nederland zijn stabiliteitsprogramma 2022 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97. Nederland heeft nog geen nationaal hervormingsprogramma ingediend, aangezien het programma zal worden geïntegreerd in het herstel- en veerkrachtplan.
- (10) De Commissie heeft op 23 mei 2022 het landverslag 2022 voor Nederland gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Nederland heeft geboekt bij de tenuitvoerlegging van de in 2019, 2020 en 2021 door de Raad vastgestelde relevante landspecifieke aanbevelingen en van nieuwe en opkomende uitdagingen, waaronder de uitdagingen die voortvloeien uit de Russische invasie in Oekraïne. Ook werd de vooruitgang beoordeeld die Nederland heeft geboekt bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en bij de verwezenlijking van de kerndoelen van de Unie inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, alsook bij de verwezenlijking van de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties.
- (11) De Commissie heeft uit hoofde van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 een diepgaande evaluatie uitgevoerd voor Nederland en de resultaten ervan bekendgemaakt op 23 mei 2022. Op basis van haar analyse heeft de Commissie geconcludeerd dat Nederland macro-economische onevenwichtigheden ondervindt. De kwetsbaarheden houden met name verband met een hoge particuliere schuld en een groot overschot op de lopende rekening, die grensoverschrijdende relevantie hebben.

- (12) In zijn aanbeveling van 20 juli 2020¹⁰ heeft de Raad Nederland aanbevolen om in 2020 en 2021 overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Nederland aanbevolen om als de economische omstandigheden dat toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend. In 2021 is het overheidstekort van Nederland volgens door Eurostat gevalideerde gegevens gedaald van 3,7 % van het bbp in 2020, tot 2,5 %. De begrotingsmaatregelen van Nederland ondersteunden het economisch herstel in 2021, terwijl de tijdelijke noodmaatregelen in zowel 2020 als 2021 goed waren voor 3,3 % van het bbp. De maatregelen die Nederland in 2021 heeft genomen, stemden overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De door het kabinet in 2020 en 2021 genomen discretionaire begrotingsmaatregelen waren tijdelijk of gingen gepaard met compenserende maatregelen. Volgens door Eurostat gevalideerde gegevens is de overheidsschuld van 54,3 % van het bbp in 2020, gedaald tot 52,1 % van het bbp in 2021.

¹⁰ Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Nederland (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 122).

- (13) Het aan de begrotingsprognoses van het stabiliteitsprogramma voor 2022 ten grondslag liggende macro-economische scenario is realistisch. Het kabinet gaat ervan uit dat het reële bbp in 2022 met 3,6 % en in 2023 met 1,7 % zal groeien. In de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt uitgegaan van een gelijkaardige groei van het reële bbp van 3,3 % in 2022 en 1,6 % in 2023. In zijn stabiliteitsprogramma 2022 zegt het kabinet te verwachten dat het nominale tekort in 2022 op een niveau van 2,5 % van het bbp zal blijven en in 2023 zal afnemen tot 2,3 %. Volgens het stabiliteitsprogramma 2022 zou de overheidsschuldquote dalen tot 53,1 % van het bbp in 2022 en tot 52,7 % in 2023. De Commissie gaat in haar voorjaarsprognoses 2022 op basis van beleidsmaatregelen die op de afsluitingsdatum van de prognoses bekend waren uit van een overheidstekort voor 2022 en 2023 van respectievelijk 2,7 % en 2,1 % van het bbp. Dat is hoger dan het tekort dat in het stabiliteitsprogramma 2022 voor 2022 werd voorspeld, voornamelijk omdat het stabiliteitsprogramma 2022 slechts gedeeltelijk maatregelen bevatte die waren genomen naar aanleiding van de hoge energieprijzen, en iets lager voor 2023, voornamelijk als gevolg van een lager niveau van bruto-investeringen in vaste activa en andere uitgaven die door de Commissie werden verwacht. De Commissie gaat in haar voorjaarsprognoses 2022 uit van een lagere overheidsschuldquote van 51,4 % van het bbp in 2022 en 50,9 % van het bbp in 2023. Het verschil is toe te schrijven aan een andere prognose voor het nominale bbp. Volgens de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt de potentiële groei op middellange termijn (10-jaarsgemiddelde) geraamd op 1,5 %.

- (14) In 2022 heeft het kabinet het merendeel van de naar aanleiding van de COVID-19-crisis genomen maatregelen geleidelijk afgeschaft, zodat de tijdelijke noodmaatregelen naar verwachting zullen dalen van 3,4 % van het bbp in 2021 tot 0,9 % in 2022. Het overheidsstekort wordt beïnvloed door de maatregelen die zijn genomen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen tegen te gaan, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,7 % van het bbp in 2022 en geleidelijk worden afgeschaft in 2023¹¹. Die maatregelen bestaan voornamelijk uit sociale overdrachten aan armere huishoudens en verlagingen van indirecte belastingen op energieverbruik. Die maatregelen zijn aangekondigd als tijdelijk. Indien de energieprijzen in 2023 hoog blijven, kunnen sommige van die maatregelen echter worden voortgezet. Een van die maatregelen is niet gericht, met name de verlaging van de indirecte belastingen op energieverbruik. Het overheidstekort wordt ook beïnvloed door de kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne, die in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie worden geraamd op 0,1 % van het bbp in zowel 2022 als 2023¹², en door de stijging van de kosten van defensie-uitgaven met 0,1 % van het bbp in 2023.
- (15) In zijn aanbeveling van 18 juni 2021 heeft de Raad Nederland aanbevolen om in 2022 een ondersteunende begrotingskoers te varen, onder meer met behulp van de impuls die uitgaat van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en om nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden. Ook heeft de Raad Nederland aanbevolen om, wanneer de economische omstandigheden dat toelaten, een begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties en houdbaarheid van de begroting op middellange termijn, en tegelijkertijd de investeringen te verhogen om het groeipotentieel te stimuleren.

¹¹ De cijfers geven het niveau weer van de jaarlijkse begrotingskosten van de maatregelen die sinds het najaar van 2021 zijn genomen, waaronder lopende ontvangsten en uitgaven en – indien relevant – kapitaaluitgaven.

¹² Aangenomen wordt dat het totale aantal ontheemden uit Oekraïne in de Unie eind 2022 geleidelijk zal oplopen tot 6 miljoen, en de geografische spreiding ervan wordt ingeschat op basis van de omvang van de bestaande diaspora, de relatieve bevolking van de ontvangende lidstaat en de feitelijke spreiding van ontheemden uit Oekraïne over de Unie vanaf maart 2022. Voor begrotingskosten per persoon zijn de ramingen gebaseerd op het Euromod-microsimulatiemodel van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie, waarbij rekening gehouden wordt met zowel overdrachten in contanten waarvoor mensen in aanmerking kunnen komen als uitkeringen in natura zoals onderwijs en gezondheidszorg.

- (16) Volgens de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie en rekening houdend met de informatie in het stabiliteitsprogramma 2022 van Nederland, zal de begrotingskoers in 2022 naar verwachting ondersteunend zijn, met -2,6 % van het bbp, zoals aanbevolen door de Raad¹³. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal in 2022 naar verwachting stabiel blijven ten opzichte van 2021¹⁴. Nationaal gefinancierde investeringen zullen in 2022 naar verwachting een neutrale bijdrage van 0,0 procentpunt leveren aan de begrotingskoers¹⁵. Daarom is Nederland van plan nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden, zoals aanbevolen door de Raad. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2022 naar verwachting een expansieve bijdrage aan de algemene begrotingskoers van 2,0 procentpunt leveren. Die aanzienlijke expansieve bijdrage omvat het aanvullende effect van de maatregelen om de economische en sociale gevolgen van de stijging van de energieprijzen aan te pakken (0,7 % van het bbp) plus de kosten voor het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne (0,1 % van het bbp), terwijl ook aanvullende klimaatmaatregelen (gericht op de vermindering van broeikasgasemissies en de bevordering van duurzame energie) evenals maatregelen op het gebied van onderwijs (omscholing en opleiding van leerkrachten) naar verwachting respectievelijk 0,3 % van het bbp en 0,2 % van het bbp zullen bijdragen aan de groei van de netto lopende uitgaven.

¹³ Een minteken bij de indicator komt overeen met een overschrijding van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief begrotingsbeleid.

¹⁴ Dit zijn prognoses van de Commissie op basis van een lineair uitgavenprofiel. De Commissie heeft het herstel- en veerkrachtplan voor Nederland nog niet ontvangen.

¹⁵ Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een expansieve bijdrage van 0,5 procentpunt van het bbp zullen leveren. Dat is deels te verklaren door investeringsfondsen die aan gemeenten ter beschikking zijn gesteld voor de uitvoering van het klimaatbeleid en aanvullende financiering voor jongeren.

- (17) Voor 2023 wordt in de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie uitgegaan van een begrotingskoers van +0,5 % van het bbp bij ongewijzigd beleid¹⁶. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting onveranderd blijven ten opzichte van 2022. Volgens de prognoses zullen de nationaal gefinancierde investeringen in 2023 een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 0,1 procentpunt leveren¹⁷. Tegelijkertijd zal de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend nieuwe maatregelen aan de ontvangstenzijde) in 2023 naar verwachting een contracterende bijdrage aan de algemene begrotingskoers van 1,0 procentpunt leveren. Dat omvat ook het effect van de geleidelijke afschaffing van de maatregelen om de stijgende energieprijzen aan te pakken (0,7 % van het bbp).
- (18) In het stabiliteitsprogramma 2022 wordt verwacht dat het overheidstekort geleidelijk zal dalen tot 2,5 % van het bbp in 2024 en vervolgens zal stijgen tot 2,9 % in 2025. Daarom zal het gepland overheidstekort binnen de looptijd van het stabiliteitsprogramma 2022 onder de 3 % van het bbp blijven. In die prognoses wordt uitgegaan van enkele aanvullende budgettaire consolidatiemaatregelen die nog niet zijn gespecificeerd. Volgens het stabiliteitsprogramma 2022 zou de overheidsschuldquote tussen nu en 2025 stijgen, meer specifiek tot 53,1 % van het bbp in 2024 en tot 54,4 % in 2025. Volgens de analyse van de Commissie lijken de risico's voor de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn middelgroot.

¹⁶ Een plusteken bij de indicator komt overeen met een overschrijding van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een versoberingsbeleid op begrotingsgebied.

¹⁷ Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een expansieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp zullen leveren. Dat is deels te verklaren door investeringsfondsen die aan gemeenten ter beschikking zijn gesteld voor de uitvoering van het klimaatbeleid en aanvullende financiering voor jongeren.

- (19) Verstoringen op de woningmarkt dragen bij tot de snel stijgende huizenprijzen en de hoge schuldenlast van huishoudens, waardoor huishoudens kwetsbaar zijn voor economische schokken. De groei van de huizenprijzen steeg in 2021 met 15 % in een jaar en er zijn steeds meer tekenen van oververhitting op de huizenmarkt, waardoor de risico's en kwetsbaarheden toenemen. Hoewel de hypotheekrenteaftrek geleidelijk verlaagd wordt, is de verlaging slechts gedeeltelijk en blijft de belastingvermindering voor hypotheekbetalingen genereus. In combinatie met relatief hoge kredietlimieten (loan-to-value) blijft dat bijdragen tot een sterke bevoordeling van schulden voor huishoudens. Tegelijkertijd blijft de particuliere huurmarkt klein en onderontwikkeld. Door het gebrek aan een goed functionerend midden-segment op de huurmarkt worden huishoudens ertoe aangezet eerder een woning te kopen dan te huren, wat bijdraagt tot hoge schuld/inkomen-ratio's en financiële kwetsbaarheid. Starheid aan de aanbodzijde draagt bij tot de verstoringen op de woningmarkt. Het relatief onelastische aanbod van woningen vergroot het risico dat beleidsmaatregelen die erop gericht zijn huisvesting betaalbaarder te maken, de vraag stimuleren en uiteindelijk de huizenprijzen verder opdrijven, waardoor de oorspronkelijke doelstelling van het beleid ondermijnd wordt.
- (20) Terwijl het pensioenstelsel goed presteert qua toereikendheid van pensioenen en budgettaire houdbaarheid, heeft het stelsel van bedrijfspensioenen (tweede pijler) minpunten wat betreft intergenerationele billijkheid, transparantie en flexibiliteit. De pensioenbijdragen van de tweede pijler zijn hoog en er kunnen grote aanpassingen van de bijdragen nodig zijn om onevenwichtigheden in de balansen van pensioenfondsen op te vangen. De grote verplichte spaartegoeden dragen ook bij tot het overschot op de lopende rekening. Een hervorming van het pensioenstelsel zou de pensioenfondsen beter bestand kunnen maken tegen schokken. Na een kaderovereenkomst over de algemene beginselen voor de pensioenhervorming in 2019 hebben het kabinet en de sociale partners in juni 2020 overeenstemming bereikt over een nieuwe structuur van de tweedepijlercontracten. Over het algemeen is de geplande hervorming erop gericht de grootste kwetsbaarheden van het pensioenstelsel aan te pakken. In de loop van 2022 zullen er wetgevingsmaatregelen voor de uitvoering van de overeengekomen pensioenhervorming door het Nederlandse parlement worden besproken en goedgekeurd. De grootste uitdaging is dan de volledige uitvoering van de hervorming, die zorgvuldig gemonitord moet worden.

- (21) Nederland heeft de cohesiebeidsprogramma's als bedoeld in Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad¹⁸ ingediend op 22 en 23 december 2021 en 22 maart 2022. Overeenkomstig Verordening (EU) 2021/1060 moet Nederland bij de programmering van de fondsen voor het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027 rekening houden met de relevante landspecifieke aanbevelingen. Dat is een voorwaarde voor het verbeteren van de doeltreffendheid en het maximaliseren van de meerwaarde van de financiële steun die uit de cohesiebeidsfondsen ontvangen wordt, en voor het bevorderen van de coördinatie, de complementariteit en de samenhang tussen die cohesiebeidsfondsen en andere Unie-instrumenten en fondsen. Het succes van de uitvoering van de cohesiebeidsprogramma's hangt ook af van het wegwerken van knelpunten voor investeringen, ter ondersteuning van de groene en de digitale transitie en een evenwichtige territoriale ontwikkeling.

¹⁸ Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159).

- (22) Het aandeel flexwerk blijft hoog en vertegenwoordigt nog steeds een aanzienlijk deel van de arbeidsmarkt in Nederland. Dat wijst op een toenemend risico op segmentatie van de arbeidsmarkt. Het gebruik van dat soort arbeid wordt in aanzienlijke mate beïnvloed door institutionele factoren en nationale beleidskeuzes, zoals verschillen in fiscale behandeling (voor zelfstandigen zonder personeel), socialezekerheidsdekking en arbeidsbeschermings-regelgeving. Die verschillende factoren en institutionele factoren creëren grote financiële (negatieve) prikkels, met bijzonder verstorende effecten in de marge van de arbeidsmarkt. De COVID-19-pandemie heeft ook de risico's van een gesegmenteerde arbeidsmarkt en de ongunstige werkgelegenheids- en sociale situatie van bepaalde groepen aan het licht gebracht, alsook de aanzienlijke uitdagingen op het gebied van toegang tot adequate sociale bescherming voor zelfstandigen, die vaak onderverzekerd zijn tegen ziekte, invaliditeit, werkloosheid en ouderdom. Daarnaast kunnen verdere maatregelen ter verduidelijking van de arbeidsrelatie van zelfstandigen en de handhaving van de toepasselijke regels bijdragen tot het terugdringen van schijnzelfstandigheid.

- (23) De tekorten aan arbeidskrachten zijn verder toegenomen en algemener geworden in alle sectoren, overeenkomstig het algemene economische herstel en het herstel van de vraag naar arbeid. Arbeidsmarktprognoses wijzen op een aanhoudend krappe arbeidsmarkt in de toekomst, met name in het onderwijs, de gezondheidszorg, de technische en de informatica- en communicatiotechnologiesector. Op korte termijn zijn er ook zeer grote tekorten in de bouw. De krappe arbeidsmarkt dreigt de grote investeringen te belemmeren die nodig zijn in het kader van de groene en de digitale transitie. Tegelijkertijd is er sprake van onbenutte of onderbenutte arbeid, met name gezien de lagere arbeidsparticipatie van mensen met een migratieachtergrond en het hoge aandeel deeltijdwerk. Het stimuleren van een toename van het aantal gewerkte uren door deeltijdwerkers, onder wie veel vrouwen (62,5 % van de werkende vrouwen werkte deeltijds in 2021), zou de bestaande tekorten op de arbeidsmarkt verder kunnen verminderen en de gemiddelde loon- en pensioenkloof tussen mannen en vrouwen kunnen verkleinen. Het activeren en bij- of omscholen van inactieven (personen die noch werken, noch werk zoeken), langdurig werklozen en mensen die zich in de marge van de arbeidsmarkt bevinden door middel van gerichte en op maat gesneden maatregelen, kan het tekort aan arbeidskrachten en vaardigheden helpen verminderen en tegelijkertijd gelijke kansen en actieve inclusie bevorderen.
- (24) In reactie op het mandaat van de staatshoofden en -regeringsleiders van de Unie, zoals uiteengezet in de Verklaring van Versailles, beoogt het Commissievoorstel voor een REPowerEU-plan de afhankelijkheid van de Unie van de invoer van fossiele brandstoffen uit Rusland zo spoedig mogelijk af te bouwen. Daartoe wil de Commissie in overleg met de lidstaten de meest geschikte projecten, investeringen en hervormingen op nationaal, regionaal en Unieniveau identificeren. Die maatregelen zijn erop gericht de algehele afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en fossiele brandstoffen niet langer uit Rusland in te voeren.

- (25) De afhankelijkheid van fossiele brandstoffen is zeer groot. Volgens de gegevens van 2020¹⁹ is de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen uit Rusland op hetzelfde niveau als het Uniegemiddelde voor steenkool (namelijk 54 %) en ruwe olie (26 %) en lager dan het Uniegemiddelde voor aardgas (30 % tegenover 44 %). Het aandeel van olie en aardgas in de energiemix (respectievelijk 39 % tegenover 33 % en 44 % tegenover 24 %) ligt beide boven het Uniegemiddelde, terwijl het aandeel van steenkool lager is (6 % tegenover 11 %). De afhankelijkheid van fossiele brandstoffen kan in het algemeen worden verminderd door meer te investeren in hernieuwbare energie en elektrificatie, door knelpunten in de infrastructuur aan te pakken en door energie-efficiëntie te stimuleren. Het is van cruciaal belang dat de inspanningen om de Uniedoelstellingen voor hernieuwbare energie voor 2030 te halen, opgevoerd worden. Nederland was de op vier na slechtst presterende lidstaat wat betreft het aandeel hernieuwbare energie in het bruto-eindverbruik van energie in 2020, en vertoont wat hernieuwbare energie betreft een van de grootste verschillen tussen het aandeel voor 2020 en de Uniestreefcijfers van de Unie voor 2030. Er zijn extra investeringen nodig om de uitrol van hernieuwbare energie te vergroten en de netcapaciteit te vergroten die nodig is voor de transmissie van hernieuwbare energie van productielocaties naar verbruikslocaties. Het opbouwen van netcapaciteit is met name belangrijk omdat de capaciteitsbeperkingen op het elektriciteitsnet in 2021 bleven toenemen, wat leidde tot vertragingen bij de uitvoering van projecten op het gebied van hernieuwbare energie. De administratieve procedures voor de uitrol van capaciteit op het gebied van hernieuwbare energie kunnen verder worden vereenvoudigd en gestroomlijnd. Het verdient aanbeveling nieuwe investeringen in gasinfrastructuur en -netwerken waar mogelijk toekomstbestendig te maken, teneinde de duurzaamheid ervan op lange termijn te bevorderen door ze in de toekomst voor duurzame brandstoffen te gebruiken. Bovendien biedt een betere energie-efficiëntie een kostenefficiënte kans om de koolstofemissies en de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, onder meer van invoer uit Rusland, verder terug te dringen. Er is met name ruimte voor verbeteringen op het vlak van renovatie van gebouwen en de uitrol van warmtepompen en stadsverwarming in de bouwsector, alsook door elektrificatie en de levering van schone energie aan energie-intensieve industrieën.

¹⁹ Eurostat (2020), aandeel van de Russische invoer in de totale invoer van aardgas, ruwe olie. Voor het gemiddelde van de EU27 is de totale invoer gebaseerd op de invoer van buiten de EU27. Voor NL omvat de totale invoer ook de handel binnen de EU.

Wil Nederland de "Fit for 55"-doelstellingen halen, dan zal er nog meer ambitie nodig zijn om broeikasgasemissies te verlagen en het aandeel hernieuwbare energie en de energie-efficiëntie op te voeren.

- (26) Verdere investeringen in vervoersinfrastructuur kunnen helpen knelpunten uit de weg te ruimen en duurzame mobiliteit te ondersteunen. De spoor- en wegeninfrastructuur is overbelast. Vergeleken met de rest van Europa wordt het Nederlandse spoorwegnet het intensiefst gebruikt. Nederland is bezig met de uitrol van het Europees beheersysteem voor het spoorverkeer ter ondersteuning van de uitbreiding van zijn spoorwegnetcapaciteit. In 2019 werden de kosten van files, hoewel iets lager dan het Uniegemiddelde, geraamd op 4 % van het jaarlijkse Nederlandse bbp. Investerings in duurzame mobiliteitsinfrastructuur kunnen positieve overloopeffecten hebben op de interne markt, gezien het belang van diverse Nederlandse vervoersknooppunten (haven van Rotterdam, luchthaven Schiphol), en de grote afhankelijkheid van het land van olie verder verminderen (39 % van de energiemix in 2020).
- (27) Overmatige stikstofafzetting is schadelijk voor het milieu en belemmert de bouw- en landbouwactiviteiten. Het stikstofoverschot is vier keer zo hoog als het Uniegemiddelde, terwijl de Nederlandse ammoniakemissies per hectare het hoogst zijn van Europa. De stikstofafzetting is te hoog om de biodiversiteitsdoelstellingen te bereiken, beïnvloedt de waterkwaliteit en leidt ertoe dat Nederland de drempels van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad²⁰ ("de nitraatrichtlijn") overschrijdt. Naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State in 2019 moet het Nederlandse kabinet actie ondernemen om de stikstofafzetting in Natura 2000-gebieden te verminderen. Om de stikstofafzetting verder terug te dringen, is een verschuiving naar duurzame landbouw nodig, waarvoor aanzienlijke investeringen nodig zijn. De landbouw is verantwoordelijk voor 45 % van de stikstofafzetting, vooral door de intensieve veehouderij. Nederland is daardoor de lidstaat met de hoogste veedichtheid van de Unie.

²⁰ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1).

- (28) Hoewel de versnelling van de transitie naar klimaatneutraliteit en naar niet-fossiele brandstoffen tot aanzienlijke herstructureringskosten in diverse sectoren zal leiden, kan Nederland in het kader van het cohesiebeleid gebruikmaken van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie om de sociaal-economische gevolgen van de transitie voor de zwaarst getroffen regio's te verzachten. Daarnaast kan Nederland uit het Europees Sociaal Fonds Plus putten (opgericht bij Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad²¹) om de werkgelegenheidskansen te vergroten en de sociale cohesie te versterken.
- (29) In het licht van de beoordeling door de Commissie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht, en zijn advies²² daarover is in aanbeveling 1 weergegeven.
- (30) Gezien de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de lidstaten van de eurozone en hun collectieve bijdrage aan de werking van de economische en monetaire unie, heeft de Raad de lidstaten van de eurozone aanbevolen actie te ondernemen om de aanbevelingen in de aanbeveling van 2022 over de eurozone uit te voeren. Voor Nederland is dat met name weergegeven in de aanbevelingen 1 en 3.
- (31) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en haar beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht. Zijn aanbevelingen uit hoofde van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de aanbevelingen 1 en 4 weergegeven. Aanbeveling 1 draagt ook bij tot de uitvoering van de aanbeveling van 2022 over de eurozone, met name de eerste aanbeveling over de eurozone. Het begrotingsbeleid en ander beleid waarnaar in de aanbevelingen 1 en 4 wordt verwezen, helpt om onder meer onevenwichtigheden in verband met het grote overschot op de lopende rekening aan te pakken. De beleidsmaatregelen waarnaar in aanbeveling 1 wordt verwezen, helpen ook onevenwichtigheden in verband met hoge particuliere schulden aan te pakken,

²¹ Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1296/2013 (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 21).

²² Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

BEVEELT AAN dat Nederland in 2022 en 2023 de volgende actie onderneemt:

1. In 2023 ervoor zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven in overeenstemming is met een algemeen neutrale beleidskoers, rekening houdend met de aanhoudende tijdelijke en gerichte steun aan huishoudens en bedrijven die het meest kwetsbaar zijn voor stijgingen van de energieprijzen en aan mensen die Oekraïne ontvluchten. Klaar staan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Meer overheidsinvesteringen voor de groene en de digitale transitie en voor energiezekerheid, met inachtneming van het REPowerEU-initiatief, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. Voor de periode na 2023 een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn. De bevoordeling van schulden van huishoudens en de verstoringen op de woningmarkt terugdringen, onder meer door de ontwikkeling van de particuliere huursector te bevorderen en maatregelen te nemen om het woningaanbod te vergroten. De in 2019 en 2020 overeengekomen hervorming van het pensioenstelsel vaststellen en uitvoeren.
2. De onderhandelingen met de Commissie over de programmeringsdocumenten voor het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027 snel afronden om van start te kunnen gaan met de uitvoering ervan.

3. Adequate sociale bescherming voor zelfstandigen zonder personeel bevorderen, schijnzelfstandigheid aanpakken en prikkels om gebruik te maken van flexibele of tijdelijke contracten verminderen. Tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden aanpakken, met name in de gezondheidszorg, het onderwijs, digitale en technische banen en de bouw, onder meer door het onderbenutte arbeidspotentieel door het hoge aandeel deeltijdwerk en de lagere arbeidsparticipatie van mensen met een migratieachtergrond aan te boren. Bij- en omscholing verbeteren, in het bijzonder voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt en inactieven.
4. De algemene afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderen door een snellere uitrol van hernieuwbare energie, met name door aanvullende investeringen in netwerk-infrastructuur te stimuleren en vergunningsprocedures verder te stroomlijnen, de energie-efficiëntie, met name van gebouwen, te verbeteren en investeringen in duurzaam vervoer en duurzame landbouw te versnellen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter
