



Brussel, 2.6.2021
COM(2021) 519 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Nederland

{SWD(2021) 501 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Nederland

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

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 de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over de activering van de algemene ontsnappingsclausule² van het stabiliteits- en groeipact³. In haar mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-uitbraak, de voorwaarden om de algemene ontsnappingsclausule te activeren, vervuld waren. Op 23 maart 2020 hebben de ministers van Financiën van de lidstaten met de beoordeling van de Commissie ingestemd. De algemene ontsnappingsclausule biedt de lidstaten budgettaire flexibiliteit om met de crisis om te gaan. Zij heeft de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang vergemakkelijkt. De activering ervan maakt het mogelijk tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn van elke lidstaat, op voorwaarde dat daardoor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar komt. Op 17 september 2020 heeft de Commissie in haar jaarlijkse strategie voor duurzame groei aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven⁴.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² De clausule, die in artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang.

³ Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, Brussel, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

⁴ Mededeling van de Commissie over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021, Brussel, 17.9.2020, COM(2020) 575 final.

- (2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad Nederland aanbevolen⁵ om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de 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 dit 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.
- (3) In zijn aanbeveling over het economische beleid van de eurozone geeft de Raad aan dat het begrotingsbeleid in alle lidstaten van de eurozone in de loop van 2021 ondersteuning moet blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht moeten zijn⁶. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, moeten de noodmaatregelen worden uitgefaseerd en moeten tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt worden aangepakt. Er moet begrotingsbeleid worden gevoerd dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, waarbij de investeringen worden verhoogd. Lidstaten moeten hervormingen doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.
- (4) Op 18 november 2020 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan haar adviezen over de ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten van de eurozone voor 2021, die gebaseerd waren op een kwalitatieve beoordeling van de begrotingsmaatregelen. De Commissie was van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van Nederland al met al in overeenstemming was met de aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid die de Raad op 20 juli 2020 goedkeurde, en dat de meeste maatregelen in de plannen de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. Sommige discretionaire maatregelen bleken echter niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan.
- (5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit⁷ is op 19 februari 2021 in werking getreden. Deze faciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gerealiseerd met budgettaire stimulansen die door de EU worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot economisch herstel, tot de tenuitvoerlegging van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren, en zal de veerkracht en potentiële groei van de economie versterken. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal ook helpen om de overheidsfinanciën op korte termijn weer op gunstigere posities te brengen, en bijdragen tot de versterking van houdbare overheidsfinanciën, groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.
- (6) Op 3 maart 2021 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan een mededeling die verdere beleidsoriëntaties biedt om de coördinatie van het begrotingsbeleid en de

⁵ Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Nederland (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 122).

⁶ In afwachting van definitieve vaststelling door de Raad, na goedkeuring door de Europese Raad. De tekst waarover de Eurogroep op 16 december 2020 overeenstemming heeft bereikt, is te vinden op:

⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/nl/pdf>
PB L 57 van 18.2.2021, blz.17.

voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te vergemakkelijken⁸. De algemene begrotingskoers moet, rekening houdende met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend blijven. Tegelijkertijd moet, in het vooruitzicht van een geleidelijke normalisering van de economische activiteit in de tweede helft van 2021, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer gedifferentieerd worden. Het begrotingsbeleid van de lidstaten moet rekening houden met de mate van het herstel, de houdbaarheid van de begroting en de noodzaak om economische, sociale en territoriale verschillen terug te dringen. Gezien de noodzaak om een duurzaam herstel in de EU te steunen, moeten lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen richten op het handhaven van een ondersteunend begrotingsbeleid in 2022, rekening houdend met het effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Lidstaten met een hoge schuldenlast moeten een prudent begrotingsbeleid voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 moet bij het begrotingsbeleid verder rekening worden gehouden met de kracht van het herstel, de mate van economische onzekerheid en de houdbaarheid van de begroting. Een heroriëntering van het begrotingsbeleid met het oog op het bereiken van prudente begrotingsposities op middellange termijn, onder meer door het te zijner tijd uitfaseren van steunmaatregelen, zal bijdragen tot de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.

- (7) In de mededeling van 3 maart 2021 werd ook het standpunt van de Commissie aangekondigd dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren dan wel te blijven toepassen, moet worden gezien als een algehele evaluatie van de toestand van de economie, waarbij het niveau van economische activiteit in de EU of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (eind 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni van oordeel dat was voldaan aan de voorwaarden om de algemene ontsnappingsclausule in 2022 te blijven toepassen en vanaf 2023 te deactiveren. Landspecifieke omstandigheden zullen ook na de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule verder worden meegewogen⁹.
- (8) Op 30 april 2021 heeft Nederland zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.
- (9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Nederland volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 4,3 % van het bbp en steeg de overheidsschuld tot 54,5 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg 6,0 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 3,0 % ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Nederland verstrekke ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 5,3 % van het bbp.

Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, VWEU. In dit verslag wordt de begrotingssituatie van Nederland besproken

⁸ Mededeling van de Commissie aan de Raad – Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid, Brussel, 3.3.2021, COM(2021) 105 final.

⁹ Mededeling van de Commissie over de coördinatie van het economisch beleid in 2021: COVID-19 overwinnen, het herstel ondersteunen en onze economie moderniseren, Brussel, 2.6.2021, COM(2021)500 final.

aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium was voldaan.

- (10) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses van de autoriteiten ten grondslag ligt, is in 2021 en 2022 realistisch en strookt met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. De prognoses van de Commissie laten voor 2021 en 2022 een sterkere groei van de particuliere consumptie zien (0,5 procentpunten meer in 2021 en 0,4 procentpunten meer in 2022), alsook een sterkere groei van de bruto investeringen in vaste activa in 2022 (0,3 procentpunten meer). Dit wordt gecompenseerd door een sterkere groei van de invoer in de prognoses van de Commissie, wat leidt tot een positieve netto-invoer, terwijl het stabiliteitsprogramma uitgaat van een negatieve netto-invoer.
- (11) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van 4,3 % van het bbp in 2020 tot 5,9 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 58,6 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het programma bedroeg de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) 8,2 % van het bbp, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 1,9 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. In haar voorjaarsprognoses 2021 gaat de Commissie uit van een stijging van het overheidstekort tot 5,0 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 57,9 % van het bbp in 2021 verwacht. De prognose van de Commissie is gebaseerd op begrotingsresultaten die in 2020 robuustere ontvangsten laten zien, die in 2021 naar verwachting ongeveer hetzelfde zullen blijven. Het lagere geraamde tekort leidt tot lagere schuldniveaus.
- (12) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Nederland begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidstelsel te vergroten, de pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Deze krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld weer heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen moeten de steun voor het herstel maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er moet daarom worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, moet deze degelijk worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Nederland in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. Sommige van de door de regering in 2020 en 2021 genomen discretionaire maatregelen blijken niet tijdelijk te zijn of niet met compenserende maatregelen gepaard te gaan. Verder kijkend dan de prognoses van de Commissie wordt het resterende effect van deze niet-tijdelijke maatregelen in 2023 voorlopig geraamd op ongeveer 1 % van het bbp, geheel bestaande uit kapitaaloverdrachten, voornamelijk uit het Nationaal Groeifonds.
- (13) Het stabiliteitsprogramma 2021 bevat nog geen ontvangsten van subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De prognose van de Commissie gaat uit van een vereenvoudigde en lineaire integratie van uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde uitgaven, gezien het ontbreken van voldoende gedetailleerde informatie over het nationale herstel- en veerkrachtplan.

- (14) De in Verordening (EG) nr. 1466/97 vastgestelde indicatoren voor begrotingsaanpassing moeten worden beschouwd in het licht van de huidige omstandigheden. Om te beginnen is er aanzienlijke onzekerheid omtrent de ramingen van de outputgap. Ten tweede is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. In aanwezigheid van aanzienlijke overdrachten uit de EU-begroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet dan weer worden aangepast¹⁰ en aangevuld met bijkomende informatie om de begrotingsbeleidoriëntatie ten volle te meten.

Om te beginnen zijn, net als bij de aanpak van de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021, tijdelijke noodmaatregelen uitgesloten van het uitgaventotaal. Deze tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen ondersteunen de zorgstelsels en compenseren werknemers en bedrijven voor inkomensverlies ten gevolge van lockdowns en verstoringen van de toeleveringsketen; of de overheid deze maatregelen terugdraait, hangt af van de terugkeer naar een normale gezondheids- en economische situatie.

Ten tweede moeten, om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, de aanzienlijke overdrachten uit de EU-begroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt vervolgens de begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar beoordeelt eveneens of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw ervan bevorderlijk is voor een duurzaam herstel dat overeenstemt met de groene en de digitale transitie. Daarom wordt bijzondere aandacht besteed aan de evolutie van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven en investeringen.

- (15) Het stabiliteitsprogramma 2021 van Nederland gaat uit van een daling van het overheidstekort tot 1,8 % van het bbp in 2022, voornamelijk als gevolg van het economisch herstel en de beëindiging van de in 2020 en 2021 genomen noodmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen tot 56,9 % van het bbp in 2022. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.

Op basis van de prognose van de Commissie wordt de hierboven gedefinieerde algemene begrotingskoers – met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de EU-begroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit – geraamd op -0,4 % van het

¹⁰ Met name door de afvlakking van investeringen over vier jaar die in de uitgavenbenchmark wordt gebruikt, is het niet mogelijk de begrotingssteun via nationaal gefinancierde investeringen aan het herstel naar behoren te beoordelen.

bbp¹¹. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp stijgen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren¹². Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren.

- (16) De kwaliteit van de begrotingsmaatregelen van de lidstaten lijkt bijzonder belangrijk te zijn. Structurele begrotingshervormingen om de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren, kunnen potentiële groei ondersteunen, de broodnodige begrotingsruimte creëren en de houdbaarheid van de begroting op langere termijn helpen verzekeren, ook wat betreft klimaatverandering en gezondheidsvraagstukken. Aan de ontvangstenzijde heeft de COVID-19-crisis aangetoond dat hervormingen enorm belangrijk zijn voor een efficiënter en billijker stelsel van overheidsinkomsten. Aan de uitgavenzijde zijn meer en betere duurzame en groeibevorderende investeringen zelfs nog cruciaal geworden ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.
- (17) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het programma zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 1,4 % van het bbp in 2023 tot 1,1 % van het bbp in 2024. De overheidsschuldquote zal naar verwachting weer dalen tot onder 3 % van het bbp in 2022.

Het programma bevat niet de informatie die nodig is om de algemene begrotingskoers in 2023 en 2024 te ramen.

De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 3 %¹³. In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Nederland kunnen verhogen.

- (18) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 56,0 % van het bbp in 2023 tot 55,3 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Nederland geacht te maken te hebben met lage risico's voor de houdbaarheid van de begroting¹⁴.
- (19) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zullen de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zullen in 2022 worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.

De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Nederland van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld.

¹¹ 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.

¹² Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een expansieve bijdrage van 0,3 procentpunt van het bbp leveren.

¹³ Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

¹⁴ Zie werkdocument van de diensten van de Commissie – Statistical Annex providing background data relevant for the assessment of the 2021 Stability and Convergence Programmes.

BEVEELT NEDERLAND AAN:

1. In 2022 een ondersteunende begrotingskoers na te streven, met inbegrip van de impuls van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden.
2. Als de economische omstandigheden dit 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 begroting op middellange termijn. Tegelijkertijd investeringen te verhogen om het groeipotentieel te stimuleren.
3. Bijzondere aandacht te besteden aan de samenstelling van de overheidsfinanciën, zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde van de begroting, en aan de kwaliteit van de begrotingsmaatregelen, om een duurzaam en inclusief herstel te waarborgen. Voorrang te geven aan duurzame en groeibevorderende investeringen, met name ter ondersteuning van de groene en de digitale transitie. Voorrang te geven aan structurele budgettaire hervormingen die zullen bijdragen tot de financiering van prioriteiten van het overheidsbeleid en tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, onder meer door de dekking, de toereikendheid en de houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De Voorzitter*