



Brussel, 23.5.2022
COM(2022) 621 final

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**

{SWD(2022) 621 final} - {SWD(2022) 640 final}

AANBEVELING VAN DE RAAD

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) 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 EU. 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 [is] geactualiseerd op [XX] juni 2022, overeenkomstig artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241.
- (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

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

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).

2022 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarin is terdege rekening gehouden met de gezamenlijke toezegging die op de sociale top van Porto van mei 2021 is gedaan 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 zijn⁴. Op dezelfde datum heeft de Commissie ook een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, die op 5 april 2022 door de Raad is aangenomen, alsook het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022 waarin de uitvoering van de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten wordt geanalyseerd, dat op 14 maart 2022 door de Raad is aangenomen.

- (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 bijvoorbeeld voelbaar door hogere energie- en voedselprijzen en lagere groeivoorzichten. De hogere energieprijzen trekken vooral een wissel op de meest kwetsbare huishoudens die te maken hebben met of risico lopen op energiearmoede. De EU ziet ook een ongekeerde instroom van mensen die Oekraïne ontvluchten. In dit verband werd op 4 maart 2022 voor het eerst de richtlijn tijdelijke bescherming in werking gesteld⁵, waarbij ontheemden uit Oekraïne het recht kregen om legaal in de EU te verblijven, plus het recht op toegang tot onderwijs en opleiding, arbeidsmarkt, gezondheidszorg, huisvesting en sociale voorzieningen.
- (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 worden afgestemd op de uitvoeringsvereisten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zoals uiteengezet in de jaarlijkse groei-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 semestercycli 2019 en 2020 zijn gedaan. De landspecifieke aanbevelingen van 2019 en 2020 blijven ook relevant voor herstel- en veerkrachtplannen die zijn herzien, geactualiseerd of gewijzigd overeenkomstig de artikelen 14, 18 en 21 van Verordening (EU) 2021/241, naast landspecifieke aanbevelingen die zijn gedaan tot de datum van indiening van het gewijzigde plan.
- (5) De algemene ontsnapingsclausule is sinds maart 2020 actief⁶. In haar mededeling van 3 maart 2021⁷ heeft de Commissie het standpunt ingenomen dat het besluit om de

⁴ Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

⁵ 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).

⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnapingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, Brussel, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

⁷ 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.

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. 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 het advies van de Raad van 18 juni 2021 over het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de begrotingskoers momenteel het best gemeten als de verandering in de primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde), exclusief tijdelijke COVID-19-noodmaatregelen, maar inclusief uitgaven gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun (subsidies) uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, 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 COVID-19-noodmaatregelen) en investeringen.
- (7) Op 2 maart 2022 heeft de Commissie een mededeling aangenomen met brede richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023¹⁰, 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 in 2023 gepast zou lijken, terwijl kon worden ingespeeld op de veranderende economische situatie. 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 op te nemen. Zij 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) De op 2 maart 2022 verstrekte begrotingsaanbevelingen voor 2023 houden rekening met de verslechterde economische vooruitzichten, de toegenomen onzekerheid en verdere neerwaartse risico's, en de hogere inflatie in vergelijking met de winterprognoses. Tegen deze achtergrond moet de budgettaire respons zijn dat de overheidsinvesteringen voor de groene en digitale transitie en energiezekerheid worden verhoogd en de koopkracht van de meest kwetsbare huishoudens in stand wordt gehouden, om de gevolgen van de stijging van de energieprijzen op te vangen

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 uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan de Raad: Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023, Brussel, 2.3.2022, COM(2022) 85 final.

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, en moet van land tot land worden gedifferentieerd naar gelang van hun begrotings- en economische situatie, onder meer wat betreft de gevolgen van de crisis en 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 Nederland¹¹ 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 EU inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding, en bij de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN.
- (11) De Commissie heeft op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 een diepgaande evaluatie uitgevoerd voor Nederland en de resultaten ervan bekendgemaakt op 23 mei 2022¹². 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) Op 20 juli 2020 heeft de Raad Nederland aanbevolen om in 2020 en 2021 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. In 2021 is het overheidstekort van Nederland volgens door Eurostat gevalideerde gegevens gedaald van 3,7 % van het bbp in 2020, tot 2,5 % in 2021. 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, stemmen 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 bedroeg in 2021 de overheidsschuld 52,1 % van het bbp.
- (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 haar

¹¹ SWD(2022) 621 final.

¹² SWD(2022) 636 final.

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 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. Dit is hoger dan het tekort dat in het stabiliteitsprogramma 2022 voor 2022 werd voorspeld, voornamelijk omdat het programma 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.

Op basis van de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt de gemiddelde 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 overheidstekort 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 2023¹³. Deze maatregelen bestaan voornamelijk uit sociale overdrachten aan armere huishoudens en verlagingen van indirecte belastingen op energieverbruik. Deze maatregelen zijn aangekondigd als tijdelijk. Indien de energieprijzen ook in 2023 hoog blijven, kunnen sommige van deze maatregelen echter worden voortgezet. Een van deze maatregelen is niet gericht, namelijk 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 2023¹⁴, en door de stijging van de kosten van defensie-uitgaven met 0,1 % van het bbp in 2023.
- (15) Op 18 juni 2021 heeft de Raad Nederland aanbevolen¹⁵ 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 hij Nederland aanbevolen om, wanneer de economische omstandigheden dit toelaten, een begrotingsbeleid te voeren dat gericht

¹³ 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 – in voorkomend geval – kapitaaluitgaven.

¹⁴ Aangenomen wordt dat het totale aantal ontheemden uit Oekraïne in de EU 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 EU 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 wordt gehouden met zowel overdrachten in contanten als uitkeringen in natura, zoals onderwijs en gezondheidszorg.

¹⁵ 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.

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.

- (16) Op basis van de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie en rekening houdend met de informatie in het stabiliteitsprogramma 2022 van Nederland, gaat de Commissie in 2022 uit van een begrotingskoers van -2,6 % van het bbp, zoals aanbevolen door de Raad¹⁶. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zal in 2022 naar verwachting stabiel blijven ten opzichte van 2021¹⁷. Nationaal gefinancierde investeringen zullen in 2022 naar verwachting een neutrale bijdrage van 0,0 procentpunt leveren aan de begrotingskoers¹⁸. 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. Deze 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) en maatregelen op het gebied van onderwijs (omscholing, opleiding van leerkrachten) naar verwachting 0,3 % van het bbp respectievelijk 0,2 % van het bbp zullen bijdragen aan de groei van de netto lopende uitgaven.
- (17) In de voorjaarsprognoses 2022 van de Commissie wordt uitgegaan van een begrotingskoers in 2023 van + 0,5 % van het bbp bij ongewijzigd beleid¹⁹. De positieve bijdrage aan de economische activiteit van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen gefinancierde uitgaven zal in 2022 naar verwachting onveranderd blijven ten opzichte van 2022. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting zorgen voor een expansieve bijdrage aan de begrotingskoers van 0,1 procentpunt in 2023²⁰. 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. Dit omvat ook het effect van

¹⁶ 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. Een positief getal wijst op lagere primaire uitgaven en een contractief begrotingsbeleid.

¹⁷ Dit zijn prognoses van de Commissie op basis van een lineair uitgavenprofiel. De Commissie heeft het herstel- en veerkrachtplan voor Nederland nog niet ontvangen.

¹⁸ Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een expansieve bijdrage van 0,5 procentpunt van het bbp zullen leveren. Dit 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 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. Een positief getal wijst op lagere primaire uitgaven en een contractief begrotingsbeleid.

²⁰ Verwacht wordt dat andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven een expansieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp zullen leveren. Dit is deels te verklaren door investeringsfondsen die aan gemeenten ter beschikking zijn gesteld voor de uitvoering van het klimaatbeleid en aanvullende financiering voor jongeren.

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 wordt verwacht dat het overheidstekort binnen de programmaperiode onder de 3 % van het bbp zal blijven. In deze prognoses wordt uitgegaan van enkele aanvullende budgettaire consolidatiemaatregelen die nog niet zijn gespecificeerd. Volgens het stabiliteitsprogramma zou de overheidsschuldquote tegen 2025 stijgen, meer specifiek te stijgen tot 53,1 % van het bbp in 2024 en tot 54,4 % in 2025. Op basis van de analyse van de Commissie lijken de risico's voor de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn middelgroot.
- (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 wordt verlaagd, is de verlaging slechts gedeeltelijk en blijft de belastingvermindering voor hypotheekbetalingen genereus. In combinatie met relatief hoge kredietlimieten (loan-to-value) blijft dit bijdragen tot een sterke bevoordeling van schulden voor huishoudens. Tegelijkertijd blijft de particuliere huurmarkt klein en onderontwikkeld. Door het gebrek aan een goed functionerend middensegment 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 wordt ondermijnd.
- (20) Terwijl het pensioenstelsel goed presteert qua toereikendheid van de 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 moet worden gemonitord.
- (21) Nederland heeft zijn programmeringsdocumenten voor het cohesiebeleid²¹ ingediend op 22 december 2021, 23 december 2021 en 22 maart 2022. Overeenkomstig

²¹ 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

Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdt Nederland bij de programmering van de fondsen voor het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027 rekening met de relevante landspecifieke aanbevelingen. Dit is een voorwaarde voor het verbeteren van de doeltreffendheid en het maximaliseren van de toegevoegde waarde van de financiële steun die uit de fondsen van het cohesiebeleid wordt ontvangen, en voor het bevorderen van de coördinatie, complementariteit en samenhang tussen deze fondsen en andere EU-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 digitale transitie en een evenwichtige territoriale ontwikkeling.

- (22) Het aandeel flexwerk blijft hoog en vertegenwoordigt nog steeds een aanzienlijk deel van de arbeidsmarkt in Nederland. Dit wijst op een toenemend risico op segmentatie van de arbeidsmarkt. Het gebruik van dit soort arbeid wordt in aanzienlijke mate beïnvloed door institutionele factoren en nationale beleidskeuzes, zoals verschillen in fiscale behandeling (voor zelfstandigen zonder personeel), socialezekerheidsdekking en arbeidsbeschermingsregelgeving. Deze 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 vaker 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. Deze trends stemmen overeen met 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 ICT-sector. 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 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 EU-staatshoofden en -regeringsleiders, zoals uiteengezet in de Verklaring van Versailles, beoogt het REPowerEU-plan de afhankelijkheid van de Europese Unie van de invoer van fossiele brandstoffen uit

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).

Rusland zo spoedig mogelijk af te bouwen. Daartoe worden in overleg met de lidstaten de meest geschikte projecten, investeringen en hervormingen op nationaal, regionaal en EU-niveau vastgesteld. Deze maatregelen zijn erop gericht de totale afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en fossiele brandstoffen liever uit anderen landen dan uit Rusland in te voeren.

- (25) De afhankelijkheid van fossiele brandstoffen is zeer groot. Volgens de gegevens van 2020 is de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen uit Rusland op hetzelfde niveau als het EU-gemiddelde voor steenkool (namelijk 54 %) en ruwe olie (26 %) en lager dan het EU-gemiddelde voor aardgas (30 % tegenover 44 %)²². Het aandeel van olie (39 % tegenover 33 %) en aardgas in de energiemix (44 % tegenover 24 %) ligt beide boven het EU-gemiddelde, 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 energiebronnen 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 EU-doelstellingen voor hernieuwbare energie voor 2030 te halen, worden opgevoerd. Nederland was de op vier na slechtst presterende lidstaat wat betreft het aandeel hernieuwbare energie in het bruto-eindverbruik van energie in 2020, en heeft een van de grootste verschillen tussen het aandeel voor 2020 en de streefcijfers 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 te 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. Wil Nederland de „Fit for 55”-doelstellingen halen, dan zal er meer ambitie nodig zijn om broeikasgasemissies te verlagen en in te zetten op hernieuwbare energiebronnen en meer energie-efficiëntie.
- (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 EU-gemiddelde, geraamd op 4 % van het jaarlijkse Nederlandse bbp. Investeringen in duurzame mobiliteitsinfrastructuur kunnen positieve overloopeffecten hebben op de

²² Eurostat (2020), aandeel van de Russische invoer in de totale invoer van aardgas, ruwe olie. Voor het gemiddelde van de EU-27 is de totale invoer gebaseerd op de invoer uit landen buiten de EU-27. Voor NL omvat de totale invoer ook de handel binnen de EU.

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 EU-gemiddelde, terwijl de Nederlandse ammoniakemissies per hectare het hoogst zijn in Europa. De stikstofafzetting is te hoog om de biodiversiteitsdoelstellingen te bereiken, beïnvloedt de waterkwaliteit en leidt ertoe dat Nederland de drempels van 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, met name door de intensieve veehouderij. Nederland is het land met de hoogste veedichtheid in de EU.
- (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 gebruik maken van het Europees Sociaal Fonds Plus om de kans op werk te verbeteren en de sociale cohesie te versterken.
- (29) Met het oog op deze beoordeling door de Commissie heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht, en zijn advies²³ daarover is met name in de onderstaande 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 aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone uit te voeren. Voor Nederland is dit met name weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1 en 3.
- (31) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2022 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 en 4 weergegeven. Aanbeveling 1 draagt ook bij tot de uitvoering van de aanbevelingen voor de eurozone, met name de eerste aanbeveling voor de eurozone. Het begrotingsbeleid en ander beleid waarnaar in aanbeveling 1 en 4 wordt verwezen, helpt onder meer om 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.

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

1. In 2023 ervoor zorgen dat de groei van de nationaal gefinancierde 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

²³ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

Oekraïne ontvluchten. Klaar staan om de lopende uitgaven aan te passen aan de veranderende situatie. Meer overheidsinvesteringen voor de groene en digitale transitie en voor energiezekerheid, onder meer door gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, RePowerEU en andere EU-fondsen. 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, met name 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 netwerkinfrastructuur 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*