



Brussel, 20.5.2020
COM(2020) 530 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Nederland

**Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag
betreffende de werking van de Europese Unie**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Nederland

Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1. INLEIDING

Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. 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. In haar mededeling heeft de Commissie de Raad haar standpunt meegedeeld dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang ten gevolge van de COVID-19-uitbraak, de huidige omstandigheden de activering van de clausule toelaten. Op 23 maart 2020 hebben de ministers van Financiën van de lidstaten ingestemd met de beoordeling van de Commissie. De activering van de algemene ontsnappingsclausule maakt het mogelijk tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt. Voor het corrigerende deel kan de Raad ook, op grond van een aanbeveling van de Commissie, een herzien begrotingstraject vaststellen. De algemene ontsnappingsclausule schorst de procedures van het stabiliteits- en groeipact niet. De clausule maakt het voor de lidstaten mogelijk af te wijken van de budgettaire vereisten die normaal gesproken van toepassing zouden zijn, terwijl de Commissie en de Raad in staat worden gesteld om de nodige beleidsmaatregelen op het gebied van beleidscoördinatie binnen het kader van het pact te nemen.

Uit gegevens waarvan de Nederlandse autoriteiten op 31 maart 2020 kennisgeving hebben gedaan en die vervolgens door Eurostat zijn gevalideerd¹, blijkt dat het overheidsoverschot in Nederland in 2019 1,7 % van het bbp bedroeg, terwijl de bruto-overheidsschuld 48,6 % van het bbp beliep. In de Nederlandse Voorjaarsnota² voorziet het kabinet in 2020 een tekort van 11,8 % van het bbp en een schuld van 65,2 % van het bbp. Voorts wordt in de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie uitgegaan van een tekort van 6,3 % van het bbp in 2020 en van een schuld van 62,1 % van het bbp.

Het voor 2020 voorziene tekort wijst op het eerste gezicht op het bestaan van een buitensporig tekort in de zin van het stabiliteits- en groeipact.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie derhalve dit verslag opgesteld, waarin de naleving door Nederland van het tekortcriterium van het Verdrag wordt geanalyseerd. Het schuld criterium kan worden geacht te zijn nageleefd aangezien de schuldquote in 2019 onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp ligt. In dit verslag is

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

² Voorjaarsnota 2020, die door W. Hoekstra, minister van Financiën, op 24 april 2020 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

met alle relevante factoren rekening gehouden, en is terdege rekening gehouden met de grote economische schok als gevolg van de COVID-19-pandemie.

Tabel 1. Overheidstekort en -schuld (% van het bbp)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Tekortcriterium	Overheidssaldo	0,0	1,3	1,4	1,7	-6,3	-3,5
Schuld criterium	Bruto- overheidsschuld	61,9	56,9	52,4	48,6	62,1	57,6

Bron: voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie.

2. TEKORTCRITERIUM

Het door de Nederlandse autoriteiten op 29 april 2020 ingediende stabiliteitsprogramma³ voorziet een overschot van 1,1 % van het bbp in 2020. De budgettaire projectie is gebaseerd op een macro-economisch scenario waarin op een bbp-groei van 1,4 % in 2020 wordt gerekend en dat niet langer als realistisch kan worden beschouwd. Op 24 april heeft het Nederlandse ministerie van Financiën echter een begrotingsnota aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin wordt uitgegaan van een tekort van 11,8 % van het bbp in 2020, boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp.

De voorziene overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag in 2020 is uitzonderlijk, omdat deze het gevolg is van een ernstige economische neergang. Rekening houdend met de impact van de COVID-19-pandemie op de Nederlandse economie wordt in de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie uitgegaan van een krimp van het reële bbp in 2020 met 6,8 %.

De voorziene overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag zou volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie niet tijdelijk zijn: voorspeld wordt dat het overheidstekort in 2021 boven 3 % van het bbp zal blijven.

Kortom, het voor 2020 voorziene tekort ligt boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De voorziene overschrijding wordt als uitzonderlijk maar niet als tijdelijk in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact beschouwd. De analyse wijst er dus op dat op het eerste gezicht niet aan het tekortcriterium in het kader van het Verdrag en Verordening (EG) nr. 1467/97 is voldaan.

3. RELEVANTE FACTOREN

In artikel 126, lid 3, van het Verdrag is bepaald dat indien een lidstaat niet voldoet aan deze of aan een van deze criteria, de Commissie een verslag moet opstellen. In dat verslag moet “er tevens rekening mee [worden] gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking

³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-stability-programme-netherlands_en.pdf

genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn”.

Die factoren worden nader omschreven in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97, dat ook bepaalt dat terdege rekening moet worden gehouden met “alle andere factoren die naar het oordeel van de betrokken lidstaat relevant zijn om de naleving van de tekort- en schuldcriteria uitvoerig te kunnen beoordelen, welke factoren die lidstaat aan de Raad en de Commissie kenbaar heeft gemaakt”.

Wat de naleving van het tekortcriterium in 2020 betreft, kan echter, zoals bepaald in artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97, geen rekening worden gehouden met die relevante factoren in de stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort op basis van het tekortcriterium voor Nederland, aangezien wordt voorzien dat de overheidsschuldquote in 2020 de referentiewaarde van 60 % zal overschrijden en niet is voldaan aan de tweeledige voorwaarde – namelijk dat het overheidstekort dicht bij de referentiewaarde blijft en de overschrijding van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard is.

In de huidige situatie is een belangrijke extra factor waarmee voor 2020 rekening moet worden gehouden, de economische impact van de COVID-19-pandemie, die zeer aanzienlijke gevolgen heeft voor de begrotingssituatie en leidt tot hoogst onzekere vooruitzichten. De pandemie heeft ook geleid tot de activering van de algemene ontsnappingsclausule.

3.1. De COVID-19-pandemie

De COVID-19-pandemie heeft geleid tot een grote economische schok die in de hele Europese Unie aanzienlijke negatieve gevolgen heeft. De gevolgen voor de bbp-groei zullen afhangen van de duur van de pandemie en de duur van de maatregelen die door de nationale autoriteiten en op Europees en mondiaal niveau worden genomen om de verspreiding ervan te vertragen, de productiecapaciteit te beschermen en de totale vraag te ondersteunen. Nederland heeft al begrotingsmaatregelen genomen om de capaciteit van het gezondheidszorgstelsel te versterken en steun te verlenen aan de personen en sectoren die bijzonder hard door de crisis worden getroffen. Ook zijn belangrijke maatregelen ter ondersteuning van de liquiditeit en andere garanties goedgekeurd. Onder voorbehoud van nadere informatie moeten de bevoegde statistische instanties onderzoeken of deze maatregelen een onmiddellijk effect op het overheidssaldo hebben of niet. Samen met de afname van de economische activiteit zullen die maatregelen ertoe bijdragen dat het overheidstekort en de schuldpositie van de overheid aanzienlijk hoger uitvallen.

3.2 Economische situatie op middellange termijn

De voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zijn gebaseerd op verschillende aannames die worden gekenmerkt door een uitzonderlijke mate van onzekerheid. Vanaf 15 maart 2020 heeft het Nederlandse kabinet een gerichte lockdown doorgevoerd met inperkingsmaatregelen om de verspreiding van COVID-19 tegen te gaan. Op 6 mei 2020 werden de maatregelen voor de opheffing van de lockdown toegelicht. De socialdistancingmaatregelen blijven van toepassing en telewerk wordt aanbevolen. Scholen en kinderdagverblijven werden gesloten, maar heropenden gedeeltelijk op 11 mei 2020.

Restaurants, cafés en culturele instellingen werden gesloten, maar kunnen vanaf 1 juni 2020 heropenen, maar met beperkingen. Evenementen waarvoor een vergunning vereist is, en indoor-sportactiviteiten zijn verboden tot 1 september 2020. De duur van de gerichte lockdown is een van de belangrijkste factoren voor de macro-economische vooruitzichten voor 2020.

Na een groei van 1,8 % in 2019 wordt in de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie uitgegaan van een daling van het reële bbp met 6,8 % in 2020, door de verstoring van de economische activiteit als gevolg van de lockdownmaatregelen en een ongeken­de daling van de vraag. De uitgaven voor particuliere consumptie zullen naar verwachting krimpen omdat de huishoudens minder besteden. Bovendien zullen de ongunstige verwachtingen rond werkloosheid in combinatie met negatieve vermogens­effecten naar verwachting een stimulan­ zijn voor besparingen uit voorzorg, wat de bestedingen van huishoudens verder zal drukken. Verwacht wordt dat de investeringen in kapitaal­goederen in 2020 scherp zullen dalen, gezien de zwakke vraag, de grote on­zekerheid, de lage bezettingsgraad en de beperkte toegang tot krediet. De gedwongen bedrijfssluitingen en de abrupte daling van de economische activiteit zullen naar verwachting een ongunstig effect hebben op de werkgelegenheid in de betrokken sectoren. Als een zeer open economie is Nederland bijzonder gevoelig voor de ineenstorting van de wereldhandel.

Alles bij elkaar genomen worden de macro-economische vooruitzichten gekenmerkt door een uitzonderlijke mate van on­zekerheid over de duur van de pandemie en de economische impact daarvan. Dit is een verzachtende factor in de beoordeling van de naleving door Nederland van het tekortcriterium in 2020.

3.3 Budgettaire situatie op middellange termijn

Op basis van de begrotingsresultaten en de prognoses van de Commissie voldeed Nederland in 2019 aan de begrotingsdoelstelling op middellange termijn.

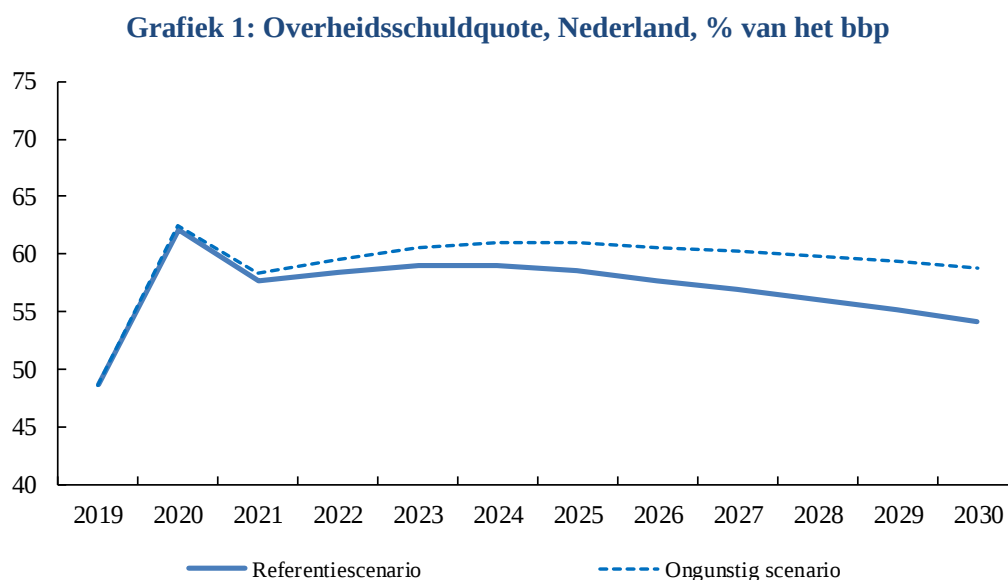
Het Nederlandse kabinet heeft in respons op de abrupte economische fall-out en het bijna volledige wegvallen van de vraag in specifieke sectoren een aanzienlijk pakket noodmaatregelen met een budgettaire impact van meer dan 2½ % van het bbp in 2020 goedgekeurd om structurele schade aan de economie te voorkomen. Die maatregelen zijn gericht op de gebieden die het zwaarst door de crisis zijn getroffen, met focus op bescherming van de werkgelegenheid en de koopkracht van huishoudens, alsook belastinguitstel en garanties voor leningen om de kredietstroom naar de particuliere sector te ondersteunen en te voorkomen dat tijdelijke liquiditeitsproblemen in solventieproblemen veranderen (door de overheid verleende garanties worden onderworpen aan een statistische beoordeling met betrekking tot hun mogelijke budgettaire impact). In de actualisering voor 2020 van het stabiliteitsprogramma en in de Voorjaarsnota worden de genomen maatregelen beschreven en wordt hun omvang op meer dan 20 miljard EUR (2,7 % van het bbp) geraamd.

De begroting voor 2020 wordt voorts beïnvloed door de neergang van de economische activiteit. Het effect van automatische stabilisatie op de begroting valt moeilijk in te schatten vanwege de on­zekerheden in verband met de economische schok. Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie en de Voorjaarsnota zal automatische stabilisatie het tekort met ongeveer 5 % van het bbp doen toenemen. In overeenstemming met de richtsnoeren van Eurostat voor de boekhouding op transactiebasis wordt in de

voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie aangenomen dat belastinguitstel geen onmiddellijk effect heeft op het tekort voor 2020⁴.

3.4. Schuldpositie van de overheid op middellange termijn

Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zal de overheidsschuld stijgen van 48,6 % van het bbp in 2019 tot 62,1 % in 2020. De schuldhoudbaarheidsanalyse is bijgewerkt op basis van de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie. Uit die analyse blijkt dat de schuldpositie op de middellange termijn houdbaar blijft, waarbij rekening is gehouden met belangrijke verzachtende factoren (waaronder het schuldprofiel). Hoewel de schuldpositie als gevolg van de COVID-19-crisis verslechtert, zal met name de schuldquote in het referentiescenario naar verwachting op een houdbaar (dalend) traject op de middellange termijn liggen⁵ (grafiek 1).



Bron: Diensten van de Commissie

⁴ Deze aanname is in overeenstemming met de richtsnoeren voor de statistische behandeling van die maatregelen door Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS_draft_note.pdf).

⁵ Het referentiescenario is gebaseerd op de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie. Na 2021 wordt uitgegaan van een geleidelijke aanpassing van het begrotingsbeleid, in overeenstemming met de kaders van de EU voor economische en budgettaire coördinatie en voor toezicht. De reële bbp-groei wordt voorspeld volgens de zogenaamde EPC/OGWG T+10-methodologie. De (reële) werkelijke bbp-groei hangt met name af van de potentiële groei en wordt beïnvloed door alle overwogen aanvullende budgettaire aanpassingen (via de begrotingsmultiplicator). Aangenomen wordt dat de inflatie geleidelijk zal convergeren naar 2 %. De aannamen voor de rentetarieven zijn in overeenstemming met de verwachtingen van de financiële markten. In het ongunstige scenario wordt uitgegaan van hogere rentetarieven (met 500 basispunten) en een lagere bbp-groei (-0,5 procentpunt) ten opzichte van het referentiescenario (gedurende de gehele prognoseperiode).

3.5 Andere door de lidstaat naar voren gebrachte factoren

Op 18 mei 2020 hebben de Nederlandse autoriteiten een brief gezonden met relevante factoren overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97. In de analyse die in de voorgaande punten is gepresenteerd, wordt reeds in grote lijnen ingegaan op de belangrijkste factoren die de autoriteiten naar voren hebben gebracht.

4. CONCLUSIES

In de Nederlandse Voorjaarsnota wordt voorzien dat het nominale overheidstekort van Nederland in 2020 zal stijgen tot boven – en niet dicht bij – de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De voorziene overschrijding van de referentiewaarde wordt als uitzonderlijk maar niet als tijdelijk beschouwd.

In overeenstemming met het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact zijn in dit verslag ook de relevante factoren onderzocht.

Wat de naleving van het tekortcriterium in 2020 betreft, kan echter, zoals bepaald in artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97, geen rekening worden gehouden met die relevante factoren in de stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort op basis van het tekortcriterium voor Nederland, aangezien wordt voorzien dat de overheidsschuldquote in 2020 de referentiewaarde van 60 % zal overschrijden en niet is voldaan aan de tweeledige voorwaarde – namelijk dat het overheidstekort dicht bij de referentiewaarde blijft en de overschrijding van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard is.

Al bij al wijst de analyse erop dat in 2020 niet is voldaan aan het tekortcriterium als vastgelegd in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/1997.