



TER ADVISERING

Aan de Minister

Aan de Staatssecretaris

Chief Economist

Directie Algemene Economische
Politiek

Auteur

10.2.e
@minezk.nl

Datum

13 augustus 2020

Kenmerk

CE-AEP / 20215963

Bhm

20216263

Kopie aan

10.2.e
(AEP)
(BES)

nota

Recovery and Resilience Facility (RRF)

Parafenroute

10.2.e 10.2.e	10.2.e 10.2.e	AEP	10.2.e 10.2.e	DEIZ
BBR	10.2.e			

Aanleiding

Nederland ontvangt naar verwachting ongeveer €5,5 miljard uit de nog op te richten *Recovery and Resilience Facility* (RRF) van de Europese Commissie. Om dit geld te ontvangen moet Nederland waarschijnlijk uiterlijk april 2021 een *Recovery and Resilience Plan* (RRP) indienen bij de Commissie. EZK coördineert dit plan. Deze notitie geeft aan waar een RRP naar verwachting aan moet voldoen en bevat een passieve lijn die u kunt uitdragen tijdens de augustusbesluitvorming.

Advies

- U kunt kennisnemen van de kabinetsinzet ten aanzien van het RRP.
- Advies is om deze kabinetsinzet niet actief uit te dragen tijdens de augustusbesluitvorming en te wachten tot september.
- Wanneer het RRP en de bijbehorende inzet alsnog ter sprake worden gebracht, kunt u uitdragen dat (i) besluitvorming over het RRP dit najaar volgt, (ii) het plan zowel structurele hervormingen als additionele publieke investeringen zal bevatten (additioneel aan het Groeifonds), (iii) de tijdelijke middelen ingezet worden voor economisch herstel en (iv) vergroening en digitalisering hierbij belangrijke pijlers zijn.

Kernpunten

- Waarschijnlijk kan een aanzienlijk deel van de maatregelen/uitgaven waar geen dekking voor gevonden wordt tijdens de augustusbesluitvorming worden doorgeschoven naar het RRP. Besluitvorming over het RRP volgt in het najaar.
- Het herstelplan moet structurele hervormingen en publieke investeringen bevatten die in lijn zijn met de uitdagingen die de Europese Commissie voor Nederland heeft geïdentificeerd, zoals de landspecifieke aanbevelingen van het Europees Semester (zie bijlage 1). Deze aanbevelingen zijn echter breed geformuleerd. Om de effectiviteit van de RRF-middelen te vergroten, en daarmee het herstel in Nederland te versnellen, is enige focus binnen het RRP noodzakelijk.

Ontvangen BBR

Chief EconomistDirectie Algemene Economische
Politiek**Kenmerk**

CE-AEP / 20215963

- *Inzet op hervormingen*: het RRP moet belangrijke hervormingen bevatten die bijdragen aan het oplossen van structurele uitdagingen waar de Nederlandse economie voor staat (zie de bijlage). Uitdagingen zijn geïdentificeerd op o.a. het gebied van pensioenen (pensioenakkoord), arbeidsmarkt (commissie Borstlap) en fiscaliteit/woningmarkt (hypotheekrenteaftrek).
- *Inzet op investeringen*: het is wenselijk om de RRF-middelen in te zetten voor additionele publieke investeringen die tot uitgaven leiden in de periode 2021-2022 met beperkte overloop naar 2023. Investerings moeten getoetst zijn op uitvoerbaarheid en realiseerbaarheid, zodat de middelen daadwerkelijk bijdragen aan duurzaam economisch herstel. In dit kader is het onwenselijk om de tijdelijke RRF-middelen in te zetten voor zaken die structureel de aandacht verdienen (zoals pandemiebestrijding en het Groeifonds).
- *Inzet op klimaat*: de aanvullende middelen van de RRF zijn belangrijk ter versnelling van de klimaattransitie mede in de context van de verwachting van een tegenvallend beeld in de Klimaat- en Energieverkenning over het doelbereik voor 2030. Om deze reden wordt in de Klimaatnota van het kabinet in oktober gerefereerd aan een ambitieuze inzet op aanvullende middelen uit de RRF voor Klimaat (30-40% zie hieronder). De inzet in de Klimaatnota i.r.t. het beeld uit de KEV bespreekt u d.d. woensdag 19-08 met **10.2.e** directie Klimaat.
- *Inzet op de verdeling van middelen*: doel is om tot een evenwichtig pakket te komen, met de volgende verdeling van middelen:
 - 30-40% van RRF-middelen naar investeringen in de klimaattransitie.
 - Minimaal 10% van RRF-middelen naar investeringen in digitalisering.
 - Overige middelen inzetten voor publieke investeringen die bijdragen aan economisch herstel en in lijn zijn met de landspecifieke aanbevelingen en de directe kosten die voortkomen uit hervormingen.
- Internationaal is door Nederland uitgedragen dat de herstelplannen van EU-lidstaten structurele hervormingen moeten bevatten (relevant voor o.a. **10.2.a**). Als Nederland kritisch wil zijn op de inhoud van de herstelplannen van andere lidstaten moet ook het Nederlandse RRP structurele hervormingen bevatten.¹ Het formuleren van een ambitieuze nationale hervormingsagenda is echter politiek uitdagend met het oog op de aanstaande verkiezingen.

is dit nou
een goede
verhouding?
er ligt toch
heel veel
"klimaatgeld"
nog op de
plank?

Toelichting*Algemene informatie over het proces*

- Alle EU-lidstaten moeten naar verwachting uiterlijk eind april 2021 plannen indienen bij de Europese Commissie. Vanaf 15 oktober 2020 kunnen conceptplannen ingediend worden. De Commissie alloceert 70% van de middelen voor 2021/2022 en 30% voor 2022/2023. Hervormingen moeten geïmplementeerd zijn vóór 31 december 2026. Lidstaten moeten tweejaarlijks rapporteren over voortgang. Lidstaten ontvangen 10% voorfinanciering. Overige betalingen volgen na het behalen van doelstellingen/mijlpalen.

¹ Lidstaten keuren elkaars herstelplannen goed in de Raad met een gekwalificeerde meerderheid. De implementatie van de herstelplannen wordt gemonitord door het *Economic and Financial Committee*. Bij onvoldoende voortgang kan een lidstaat de noodremprocedure in gang zetten en verzoeken het onderwerp in de Europese Raad te bespreken.

- Streven is om in het najaar van 2020 politieke besluitvorming plaats te laten vinden over het Nederlandse herstelplan.

Europese voorwaarden van een Recovery and Resilience Plan (RRP)

- De voorwaarden van een herstelplan zijn al in grote lijnen bekend, maar over de details wordt op dit moment onderhandeld. De belangrijkste voorwaarden waar een herstelplan volgens het voorstel van de Europese Commissie aan moet voldoen zijn als volgt:
 - Het plan draagt effectief bij aan uitdagingen die geïdentificeerd zijn in de landspecifieke aanbevelingen of andere documenten (macro-economische onevenwichtigheden procedure) die officieel door de Europese Commissie zijn aangenomen in het Europees Semester.
 - Het plan draagt aanzienlijk bij aan de uitdagingen die volgen uit de groene en digitale transitie. Specifiek moeten het volgende Meerjarig Financieel Kader en het Europees herstelinstrument (waaronder RRF) voor 30% bijdragen aan klimaat.²
 - Maatregelen worden in het kader van het 'do no harm'-principe uitgevoerd, dus geen maatregelen die klimaat- en milieuproblemen vergroten.
 - Het plan draagt effectief bij aan het versterken van het groeipotentieel, het vergroten van de werkgelegenheid en de economische en sociale weerbaarheid van een lidstaat. Het plan mitigeert de economische en sociale impact van de crisis en draagt bij aan economische, sociale en territoriale cohesie.
 - Het plan brengt permanente verandering in beleid/instituties teweeg.
 - RRF-ondersteuning is additioneel aan andere EU-ondersteuning.

RRF en kabinetsinzet tijdens de augustusbesluitvorming

- Het is aannemelijk dat uitgaven waar geen dekking voor gevonden wordt tijdens de augustusbesluitvorming doorgeschoven worden naar de RRF (waarover besluitvorming volgt in het najaar). Het is wenselijk om de verwachtingen rondom het RRP in goede banen te leiden als het ter sprake komt tijdens de augustusbesluitvorming.
- **Bereiken inzet hervormingen:** Het RRP moet belangrijke hervormingen bevatten die bijdragen aan het oplossen van structurele uitdagingen waar de Nederlandse economie voor staat (zie bijlage 2 voor een overzicht van mogelijke hervormingen). Belangrijke beleidsterreinen zijn de arbeidsmarkt (bijv. verlagen zelfstandigenaftrek), pensioenen, vreemd vermogen financiering (afbouwen hypotheekrenteaftrek) en het belastingstelsel.
- **Bereiken inzet investeringen:** Het RRP moet maatregelen bevatten voor additionele publieke investeringen die daadwerkelijk bijdragen aan duurzaam herstel van onze economie. De volgende criteria kunnen gehanteerd worden:
 1. Investeringen leiden tot uitgaven in 2021, 2022 met beperkte uitloop naar 2023.
 2. Investeringen leiden tot extra economische activiteit in 2021 en 2022.
 3. Investeringen zijn getoetst op uitvoerbaarheid en realisatie.

² Om over beide instrumenten (het MFK en het herstelinstrument) een percentage van 30% te bereiken zullen uitgaven uit de RRF naar verwachting minimaal 35% moeten bijdragen aan klimaat. De Commissie berekent op dit moment welk specifiek percentage passend is.

- **Bereiken verdeling RRF-middelen:** komen tot een evenwichtig pakket volgens de onderstaande verdeling:
 - 30-40% naar kosteneffectieve investeringen voor de klimaattransitie.
 - Minimaal 10% naar kansrijke investeringen in digitalisering (o.a. digitale vaardigheden en digitale toepassingen in zorg/onderwijs).
 - Overige RRF-middelen naar publieke investeringen (in lijn met de landspecifieke aanbevelingen) die bijdragen aan economisch herstel en naar directe kosten die voortkomen uit hervormingen (zoals inzet extra personeel). Relevante beleidsdomeinen zijn de arbeidsmarkt, woningmarkt en onderzoek en ontwikkeling. Investeringen worden beoordeeld op basis van criteria die de effectiviteit t.a.v. herstel weergeven (zoals toename in banen en woningen).
- **Voorkomen:**
 - De tijdelijke impuls van de RRF vermengen met de structurele inzet die het kabinet nastreeft met het Groeifonds. Het Groeifonds onderbrengen onder het Nederlands herstelplan gaat tevens gepaard met extra bewijslast richting Brussel.
 - De RRF-middelen gebruiken om louter kosten van de pandemiebestrijding te dekken. Dit is onwenselijk aangezien het pakket zich moet richten op duurzaam economisch herstel en het versterken van de wend- en weerbaarheid van onze economie. Pandemiebestrijding moet niet afhankelijk zijn van een tijdelijke impuls uit Brussel, maar dient structureel versterkt te worden.
 - Sectorale steun (bijvoorbeeld aan de sierteelt) met terugwerkende kracht onder het RRP laten vallen. Deze uitgaven zijn immers niet additioneel en dragen niet bij aan economisch herstel.

Bijlage 1. Landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie voor Nederland in 2020 en 2019

Kenmerk
CE-AEP / 20215963

Landspecifieke aanbevelingen 2020

1. Alle nodige maatregelen nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid 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. De veerkracht van het gezondheidszorgstelsel versterken, onder meer door de bestaande tekorten aan gezondheidswerkers aan te pakken en de uitrol van relevante elektronische gezondheidsinstrumenten te versnellen.
2. De effecten op de werkgelegenheid en de sociale effecten van de crisis beperken en adequate sociale bescherming van zelfstandigen stimuleren.
3. Publieke investeringsprojecten vervroegen en private investeringen aanmoedigen om het economisch herstel te bevorderen. De investeringen toespitsen op de groene en digitale transitie, met name op de ontwikkeling van digitale vaardigheden, duurzame infrastructuur, het schoon en efficiënt opwekken en gebruiken van energie, en missiegedreven onderzoek en innovatie.
4. Stappen ondernemen voor een volledige aanpak van de kenmerken van het belastingstelsel die agressieve fiscale planning mogelijk kunnen maken voor uitgaande betalingen in het bijzonder, met name door de vastgestelde maatregelen ten uitvoer te leggen en de doeltreffendheid ervan te waarborgen. Zorgen voor effectief toezicht op en handhaving van het kader voor de bestrijding van witwaspraktijken.

Landspecifieke aanbevelingen 2019

1. De bevoordeling van schulden door huishoudens en de verstoringen op de woningmarkt terugdringen, onder meer door de ontwikkeling van de particuliere huursector te bevorderen. Ervoor zorgen dat de tweede pijler van het pensioenstelsel transparanter, intergenerationeel billijker en schokbestendiger wordt. Beleid uitvoeren om het beschikbare inkomen van huishoudens te verhogen, onder meer door de voorwaarden ter ondersteuning van loongroei te versterken, met inachtneming van de rol van de sociale partners. Kenmerken van het belastingstelsel aanpakken die agressieve fiscale planning, vooral door middel van uitgaande betalingen, in de hand kunnen werken, met name door uitvoering van de aangekondigde maatregelen.
2. De prikkels voor zelfstandigen zonder personeel verminderen en adequate sociale bescherming voor zelfstandigen bevorderen, en schijnzelfstandigheid aanpakken. Levenslang leren versterken en vaardigheden verbeteren, met name voor mensen aan de rand van de arbeidsmarkt en inactieven.
3. Met inachtneming van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, het begrotings- en structuurbeleid gebruiken om een opwaartse trend van de investeringen te steunen. Het investeringsgerelateerde economisch beleid focussen op onderzoek en ontwikkeling, met name in de particuliere sector, op hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en strategieën ter vermindering van broeikasgasemissies, en op het aanpakken van knelpunten in het vervoer.

**Bijlage 2. Mogelijke hervormingen en investeringen die aansluiten bij de
landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie**

Kenmerk
CE-AEP / 20215963

Beleidsdossier	Hervorming of investering
Arbeidsmarkt/sociale zekerheid	• Zelfstandigenaftrek verder afbouwen • Vaste contracten meer wendbaar maken • Verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp
Arbeidsmarktmobiliteit, scholing en de onderkant van de arbeidsmarkt	• Inactiviteit beperken en matching arbeidsmarkt verbeteren • Aandacht voor specifieke groepen • Om- en herscholing
Klimaat/energie/landbouw	• Groen herstel – vasthouden aan doelstellingen, investeren in herstel, internaliseren externe effecten via energiebelasting, autobelasting, aanscherpen CO2-heffing, beprijzen stikstof • Kringlooplandbouw – intensiveren maatregelen (m.n. transitiefonds)
Woningmarkt/vastgoed	• Structureel: meer sturing vanuit het Rijk (ook financieel op aanbod) en Transformatiefaciliteit • Vraagstimulering op termijn afbouwen ◦ Aftoppen HRA en eigen woning naar box 3 ◦ Defiscaliseren ◦ Hervorming huurtoeslag richting genormeerde huren
Onderwijs	• Digitalisering
Mobiliteit	• Mobiliteitssysteem beter benutten (verlagen maximale kilometervergoeding voor woon-werkverkeer en zakelijk verkeer, maximale reisafstand hanteren in woon-werkverkeer (enkele reis), (hyper)spits spreiden, ov-studentenreisproduct aanpassen) • Stimulering fiets (subsidie aankoop fiets, fietspaden) • Betalen naar gebruik (autobelasting, duurzaam herstel luchtvaartsector; onderzoek naar en inzet van duurzame luchtvaartbrandstoffen en technologische innovaties, inzet op invoering van een Europese bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen)
Fiscaliteit	• Evenwichtige fiscale behandeling IB-ondernemers, werknemers en dga's (zelfstandigenaftrek verlagen, belastingdruk dga's verhogen, afschaffing doelmatigheidsmarge bij gebruikelijk loon en beperkingen in het lenen vanuit eigen BV) • Hervorming eigen woning (versoberen eigenwoningregeling; HRA bedrag aftoppen, defiscaliseren eigen woning, overhevelen naar box 3) • Beprijzing van de uitstoot (minder vrijstellingen en degressie in de energiebelasting, aanscherping CO2-heffing, beprijzen van stikstof en accijnzen voor de internationale scheep- en luchtvaart)