

Vergaderjaar 2021–2022

36 045

Situatie in de Oekraïne

Nr. 64

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN
KLIMAAT, VAN FINANCIËN EN VAN SOCIALE ZAKEN EN
WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2022

De gruwelijke oorlog in Oekraïne is in de eerste plaats verschrikkelijk voor de Oekraïners. Dagelijks vallen er onschuldige slachtoffers, en inmiddels zijn miljoenen mensen op de vlucht geslagen, op zoek naar een veilig onderkomen. Daarnaast gaat het over vrede en veiligheid in Europa, het is ongekend wat er is gebeurd. Dit alles heeft daarbij economische gevolgen, ook voor Nederland. Voor de wereldwijde onzekerheid en de sancties die we aan Rusland en Wit-Rusland hebben opgelegd om de Russische agressie een halt toe te roepen, zullen ook wij een prijs betalen.

Op 28 februari en 15 maart jl. zijn twee moties van het lid Van Haga¹ aangenomen die de regering verzoeken de economische impact op de Nederlandse economie en huishoudens in kaart te brengen. Middels onderstaande analyse beantwoorden wij, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de moties van het lid Van Haga. In deze analyse wordt uitgegaan van de situatie per 16 maart. De ontwikkelingen in Oekraïne volgen elkaar namelijk snel op, waardoor het lastig blijft de macro-economische gevolgen van zowel de oorlog als van de sancties in te schatten. De analyse zal aan de hand van het Centraal Economisch Plan (CEP)² eerst een beschrijving geven van het algemeen macro-economisch beeld en de kanalen van impact op de Nederlandse economie en huishoudens. Daarna wordt kort vooruitgeblekt op toekomstige risico's en scenario's aan de hand van de Verdieping CEP 2022³. Tevens wordt op verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking uiteengezet hoe het kabinet bedrijven die actief waren in Rusland, maar door de oorlog in Oekraïne en de afgekondigde sancties daar geen zaken meer kunnen

¹ Kamerstuk 36 045, nrs. 5 en 27.

² Centraal Economisch Plan (CEP) 2022, raming maart 2022 | CPB.nl.

³ Verdieping Centraal Economisch Plan 2022 | CPB.nl.

doen, begeleid worden om andere afzetmarkten te zoeken, inclusief in Oost-Europa.

Huidig macro-economisch beeld

De uitgangspositie van de Nederlandse economie vóór het uitbreken van het conflict in Oekraïne was goed. De economie herstelde in 2021 onverwachts snel en liep daardoor al snel tegen haar capaciteitsgrenzen aan. De verwachting van het Centraal Planbureau (CPB) is vooralsnog dat dit jaar het herstel doorzet. De laatste raming van CPB gaat uit van 3,6% groei in 2022 en 1,7% in 2023, waarbij de effecten van hogere energieprijzen als gevolg van de inval zijn Oekraïne meegenomen. Door de huidige ontwikkelingen en daarbij behorende economische risico's is een forse economische klap echter ook mogelijk, zo laat bijvoorbeeld het sombere scenario van het CPB zien waarbij er een kortstondige recessie zou zijn in 2022.

Kanalen van impact op de Nederlandse economie

De Nederlandse economie is een open economie. We verdienen met de export van goederen en diensten een derde van ons bbp.⁴ Door deze openheid is Nederland zeer afhankelijk van ontwikkelingen in de wereldhandel en verstoring in toeleveringsketens. Daarnaast heeft Nederland een relatief grote energie-intensieve sector en zijn we sinds 2018 netto-importeur van olie en gas. Dit maakt de economie gevoelig voor prijschommelingen, waardoor relatief grote gevolgen kunnen ontstaan voor het Nederlandse bedrijfsleven, bedrijfsinvesteringen en de koopkracht van huishoudens. Het conflict in Oekraïne en de getroffen sancties hebben daarmee (indirect) economische gevolgen via onderstaande kanalen.

Impact van stijgende prijzen

Voorafgaand aan het conflict in Oekraïne stegen de gasprijzen, waardoor de Nederlandse inflatie reeds opliep. In 2021 bedroeg de inflatie 2,7%⁵. De huidige situatie in Oekraïne zien we op dit met name terug in een verder aantrekkende inflatie en duurdere import. Hierdoor treedt het zogenoemde «ruilvoetverlies» op: de Nederlandse economie gaat er in welvaartstermen op achteruit doordat verhoudingsgewijs de import van goederen duurder wordt. Het CPB verwacht in het basisscenario dat de inflatie voor heel 2022 op 5,2% uit zal komen. Hierbij geven ze aan dat hogere energieprijzen via producenten kunnen worden doorberekend aan consumenten, waardoor de inflatie verder opgestuwd kan worden. Niet alle bedrijven kunnen op korte termijn de hogere energiekosten in de prijzen van hun eindproducten doorberekenen. Voor sommige bedrijven zal dit directe invloed hebben op hun bedrijfsvoering, waardoor zij door de hoge prijzen genoodzaakt zijn om hun productie te verminderen, en zijn er zelfs gevallen bekend waarin de productie tijdelijk is stilgelegd. Er is nog geen toename van het aantal faillissementen als gevolg van de hogere energieprijzen te zien.

De stijgende energie- en voedselprijzen hebben negatieve gevolgen voor de koopkracht van huishoudens. In 2022 daalt de doorsnee koopkracht met 2,7%. Het CPB geeft aan dat de koopkrachteffecten per huishouden sterk kunnen verschillen, bijvoorbeeld doordat huishoudens die in slecht geïsoleerde huizen wonen meer last hebben van stijgende energieprijzen. Het kabinet heeft op 11 maart jl. een pakket aan aanvullende koopkracht-

⁴ Verdiensten en arbeidsvolume; uitvoerstromen, landen (cbs.nl).

⁵ Inflatie 2,7 procent in 2021 (cbs.nl).

maatregelen aangekondigd om de gevolgen van de stijgende energiekosten te dempen voor huishoudens.⁶

Een aanhoudend hoge inflatie heeft gevolgen voor het functioneren van de economie: hoge inflatie gaat gepaard met grote onzekerheid over relatieve prijzen. Deze onzekerheid verstoort transacties en tast de economische groei structureel aan. De Europese Centrale Bank (ECB) borgt dat de inflatie op middellange termijn weer rond de twee procent ligt.

Impact via handel en toeleveringsketens

De directe impact van de aangekondigde sancties is op macroniveau beperkt, omdat de handelsrelatie met Rusland buiten fossiele brandstoffen beperkt is. De totale geschatte import vanuit Rusland naar Nederland betrof in 2021 naar schatting ca. 18,4 miljard euro (3,5% van totale import).⁷ De handelsrelatie met Rusland is tegelijkertijd goed voor ca. 1% van de totale Nederlandse export (6,5 miljard euro aan goederen en ca. 1,8 miljard euro aan diensten).⁸ Dit neemt echter niet weg dat er nog een flinke klap via de wereldhandel kan komen.

Nederland is in hoge mate verweven met Rusland als het gaat om energiedragers zoals ruwe aardolie, aardolieproducten, chemische componenten, en aardgas. Nederland is bijvoorbeeld voor ongeveer 15% afhankelijk van Russisch gas⁹ en ongeveer 88% van de import vanuit Rusland (16 miljard euro) betreft fossiele brandstoffen.¹⁰ Het gros van de overige import (1,55 miljard euro, ca. 8% procent) betreft ijzer, staal en andere, non-ferro metalen. Het deel van de goederenimport uit Rusland dat werd verwerkt voor de Nederlandse export nam tussen 2015 en 2019 toe van 75% naar 78% (6,3 miljard euro van 8,2 miljard euro).¹¹ De dienstenimport vanuit Rusland heeft voor Nederland met 0,49 miljard euro in 2020 (0,26% van de totale dienstenimport) zeer beperkte relevantie.¹²

Volgens het CBS zijn de belangrijkste waardeketens bezien vanaf de exportkant in de machine-industrie (landbouw- en tuinbouwmachines, machines voor de industriële bereiding of vervaardiging van voedingsmiddelen of dranken), de chemische industrie (kunststoffen in primaire vorm, organische chemische producten) en de voedingsmiddelenindustrie ondanks de al sinds 2014 geldende Russische importboycot van landbouwgoederen en voedingsmiddelen. De voornaamste exportgoederen binnen deze keten zijn veevoer en bereidingen van graan, melk en gebak.

De handelsrelatie met Oekraïne is met 1,2 miljard euro aan export en 2 miljard euro import in 2020 vrij beperkt (beide 0,2% van import en export). De import van voedsel (m.n. maïs en plantaardige olie) is hierbij vooral belangrijk. In 2020 kwam 8% van de totale Nederlandse geïmporteerde waarde van de dierlijke en plantaardige oliën en 19% van de granen (met name maïs) uit Oekraïne.¹³

⁶ Kamerbrief Aanvullende koopkrachtmaatregelen (11 maart 2022, Kamerstuk 35 925 XV, nr. 111).

⁷ StatLine – Internationale handel; in- en uitvoerwaarde, SITC (3 digits), landen (cbs.nl).

⁸ StatLine – Internationale handel; in- en uitvoerwaarde, SITC (3 digits), landen (cbs.nl).

⁹ CPB (2022), Centraal Economisch Plan 2022.

¹⁰ StatLine – Internationale handel; invoer en uitvoer van diensten naar land, kwartaal (cbs.nl).

¹¹ OESO Trade in Value Added (TiVA).

¹² StatLine – Internationale handel; invoer en uitvoer van diensten naar land, kwartaal (cbs.nl).

¹³ Wageningen Research, Impact analyse conflict Oekraïne, bijlage bij Geannoteerde agenda Landbouw- en Visserijraad 21 maart 2022 (Kamerstukken 21 501-32 en 36 045, nr. 1402).

Dit neemt echter niet weg dat individuele bedrijven flink getroffen worden, omdat voor hen Rusland, Oekraïne of Belarus een belangrijke handelspartner is. Denk bijvoorbeeld aan bedrijven die afhankelijk zijn van de graanproductie, zoals bakkers en veevoerders. Een boycot van Russisch olie en gas zal ook substantiële gevolgen hebben voor de Rotterdamse haven.¹⁴ Ook kan er indirect via leveringsproblemen en hogere prijzen van energie en cruciale grondstoffen grote hinder optreden. Met name bedrijven die energie-intensief zijn, zoals in de glas-, kunstmest, zink- en aluminiumproductie en in de glastuinbouw, zullen geconfronteerd worden met de impact van de hoge energieprijzen en de verdere onzekere ontwikkeling. Het kabinet heeft uw Kamer op maandag 14 maart jl. geïnformeerd over diens plan van aanpak voor de gasleveringszekerheid de komende winter en verder.¹⁵ Oekraïne levert 50% van de mondiale productie van neon(gas) en 40% van krypton, die beide gebruikt worden in de productie van chips en halfgeleiders. Daarnaast is Rusland verantwoordelijk voor een groot deel van de wereldtoevoer voor nikkel, koper en palladium. Verstoringen in de toelevering kunnen daarmee impact hebben op de wereldhandel.

Om met name mkb-bedrijven te ondersteunen bij het zoeken naar nieuwe afzetmarkten is er vanuit de overheid een pakket dat bestaat uit vier elementen en dat wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Het eerste onderdeel is de voortzetting van het Ondernemersloket Sancties Rusland van RVO waar ondernemers terecht kunnen met vragen over wat de sancties voor hen betekenen. Dit loket ontvangt nu al 40–70 vragen per dag en de webpagina wordt dagelijks door 3.500–4.000 ondernemers bezocht. Daarnaast biedt RVO proactief accountgesprekken aan met getroffen ondernemers vanuit het samenwerkingsverband Trade & Innovatie met regionale publieke partners. Voorts stelt RVO een financiële bijdrage (max. 80% subsidie) aan ondernemers ter beschikking voor coaching en advies gericht op het betreden van alternatieve markten, de optimalisatie van internationale ketens, het opstellen van een nieuw internationaal marketingplan of de (her)organisatie van procesbeheer. Deze vorm van ondersteuning wordt gekoppeld aan de vernieuwde SIB-regeling die per 1 april 2022 opengaat. Verder wordt door het kabinet, in nauw overleg met de nu actieve (sub)sectoren en bestaande consortia werkzaam in Oekraïne, Rusland en Belarus, geïnventariseerd wat kansrijke alternatieve markten zijn en waar extra inzet van het bestaande instrumentarium nodig is. Zo kan besloten worden tot extra inzet van business development missies of beursdeelname in kansrijke doelmarkten. Ten slotte kan ook ander instrumentarium vanuit de overheid bedrijven helpen in deze moeilijke tijden, zoals bijvoorbeeld de Borgstelling MKB-kredieten en de Garantie Ondernemingsfinanciering.

Impact via financiële sector en markten

Door afsluiting van Russische banken van het betalingssysteem SWIFT en het bevriezen van tegoeden, is Rusland grotendeels van mondiale financiële markten afgesneden. Dit betekent dat het voor Rusland moeilijk is om aan buitenlandse deviezen te komen en daarmee betalingen tot stand te brengen. Op de financiële markten leidde dit tot dalende rentes op staatspapieren van veilige landen, zoals Duitsland.

¹⁴ <https://fd.nl/economie/1432625/boycot-van-russische-olie-en-gas-gaat-rotterdam-pijn-doen-tic2caU4XHwS>.

¹⁵ Kamerbrief Plan van aanpak inzake gasleveringszekerheid komende winter en verder van 14 maart jl. (Kamerstuk 29 023, nr. 283).

De genomen sancties hebben gevolgen voor banken met Russische blootstelling. Op dit moment bestaan er volgens het CPB geen aanwijzingen dat het Europese financiële systeem de schok niet kan absorberen. Een aantal Europese banken met grote vorderingen (leningen aan Russische partijen, bezit van Russische schulden) of verplichtingen (leningen verkregen van Russische partijen, deposito's van Russische partijen) zijn hierdoor in de problemen gekomen. Vooralsnog is er weinig tot geen besmettingsgevaar voor het Europese financiële stelsel.

Volgens het CPB lijkt de Nederlandse blootstelling aan Rusland tot nu toe beperkt, maar het valt niet uit te sluiten dat er nog een correctie op de financiële markten volgt. De Nederlandse financiële sector, banken en pensioenfondsen komen goed uit de financiële stresstesten. De Nederlandse banken zijn goed gekapitaliseerd. Vooralsnog komt de Nederlandse financiële sector daarmee niet in de gevarezone.

Economische risico's en scenario's

Op basis van het CEP en de verdieping daarvan wordt een vooruitblik gegeven naar een scenario van aanhoudende dreiging en onzekerheid als gevolg van de oorlog in Oekraïne en een scenario waarin de gas- en olielevering uit Rusland beperkt wordt. Dit eerste scenario is doorge-rekend door het CPB, het tweede niet.

Wat zijn de effecten als de dreiging en onzekerheid groter worden en/of langer aanhouden?

In de basisraming van het CPB, zoals hierboven beschreven, zijn de effecten van hogere energieprijzen als gevolg van de inval in Oekraïne reeds meegenomen. Maar het CPB heeft ook een somberder «wat-als» scenario uitgewerkt om de gevolgen in te schatten indien de economisch risico's werkelijkheid worden. Dit is geen nieuw uitgangspunt, maar ook geen «worst-case» scenario. Doordat Nederland een zeer open economie is, zouden we als Nederland relatief hard geraakt worden ten opzichte van andere Europese landen.

In dit scenario wordt aangenomen dat de energieprijzen nog een stuk hoger worden en langer aanhouden, de handel met Rusland en Oekraïne nog sterker afneemt en door deze beide ontwikkelingen zowel het consumenten- als productenvertrouwen geraakt worden. In een dergelijk scenario zou Nederland in een kortstondige recessie terecht kunnen komen dit jaar, waarbij de groei in 2023 voorzichtig zou herstellen. Dit is op basis van verwachte kwartaalcijfers, want doordat deze effecten in zeer korte tijd zouden plaatsvinden zou dit niet tot uiting komen in de jaarlijkse groeicijfers. In de scenarioraming van het CPB wordt de economische groei in 2022 op 1,9% geraamd en in 2023 op 0%, dit ten opzichte van de basisraming waarin de economische groei op respectievelijk 3,6% en 1,7% wordt geraamd.

De ontwikkelingen in Oekraïne kunnen de onzekerheid voor langere tijd vergroten en vertrouwen drukken bij bedrijven en consumenten. Het CPB geeft aan dat uit voorzichtigheid mogelijk bedrijven investeringen kunnen uitstellen en dat consumenten meer zullen sparen. Vergelijkbare situaties uit het verleden laten zien dat vooral bedrijfsinvesteringen gevoelig zijn voor een toename van de onzekerheid in de economie. In het somberdere scenario van het CPB verwachten ze dan ook dat bedrijfsinvesteringen dit jaar zouden dalen met 1,2% in plaats van de stijging van 3,1% in de basisraming. Voor consumptie zou het effect grotendeels pas later komen, in 2023.

In dit scenario gaat het CPB uit van energieprijzen die nog een stuk hoger liggen en waardoor de inflatie dan ook nog hoger zou uitvallen, met grote gevolgen voor de koopkracht. De inflatie zou in dit geval op 7,9% kunnen uitkomen dit jaar in plaats van de 5,2% uit de basisraming met daarbij dan een koopkrachtdaling van 5,1% in plaats van 2,7%. In 2023 zou de koopkracht weer zeer licht stijgen met 0,6% in plaats van de 1,9% uit de basisraming. In de berekeningen voor zowel de basisraming als het somberdere scenario is het pakket aan aanvullende koopkrachtmaatregelen van 11 maart jl. niet meegenomen. Daarnaast gaat het somberdere scenario dus uit van nog een stuk hogere prijzen dan de prijzen die op het moment van schrijven gelden.

Lang aanhoudende prijsstijgingen hebben daarmee hun weerslag op huishoudens en het bedrijfsleven. Met name laag- en middeninkomens zullen de prijsstijgingen merken. In het uiterste geval kunnen bedrijven met rantsoenering geconfronteerd worden. Op dit moment noopt bij individuele gevallen de stijgende energieprijz reeds tot een productiestop. Bij verdere prijsstijgingen kan niet worden uitgesloten dat dit voor een groter deel van de economie zal gelden. Dit heeft volgens het CPB effect op zowel kleine als grote bedrijven: van (glas)tuinbouwbedrijven en bakkers tot grote staal- en kunstmestproducenten. De werkloosheid zou in dit scenario dan ook verder oplopen naar 4,8% in 2023, waarbij dit in de basisraming 4,3% is.

Vanwege hogere uitgaven aan onder andere werkloosheidsuitkeringen en lagere belastinginkomsten zouden in een dergelijk scenario ook de overheidsfinanciën verslechteren. Het CPB verwacht dat in dit geval het begrotingstekort zowel in 2022 als in 2023 voorbij de 3% komt. Dit laat zien dat de financiële marges van de overheid krap zijn.

Economische risico's rondom beperking van Russische gas- en olietoevoer

In het geval dat de gastoevoer uit Rusland beperkt wordt, is er voor het voorjaar op dit moment geen noodsituatie voorzien met betrekking tot leveringszekerheid. Uit de stresstests van Europese netbeheerders (EnTSO-G) komt dat bij normaal winterweer er geen gedwongen afschakeling nodig is, doordat de overige import en versneld leegtrekken van opslagen het wegvallen kunnen opvangen met andere bronnen. De consequentie is wel dat de opslagen extra leeg zijn en zonder Russische gasimport zal het voor de volgende winter een probleem zijn om de opslagen voldoende te vullen.

Het CPB geeft aan dat de gevolgen voor de Nederlandse economie echter groot kunnen zijn indien de EU besluit om minder gas uit Rusland te importeren of wanneer Rusland besluit om via tegensancties de gas- en olietoevoer volledig dicht te draaien. Rusland levert 44% van het aardgas in Europa (15% in Nederland), en 26% van de olie. Dit scenario is niet doorgerekend door het CPB, maar ze verwachten dat de effecten nog groter zouden zijn dan in het hierboven geschetste somberdere scenario.

Tot slot

De ontwikkelingen rondom het conflict in Oekraïne volgen elkaar snel op en zijn met grote onzekerheden omgeven. Economisch gezien blijven er dus grote onzekerheden bestaan en kan de economische impact, mede afhankelijk van de ontwikkelingen rondom het conflict, slechter uitpakken of juist meevallen. Voor het geval de situatie verder verslechtert, is het nuttig een «wat-als» scenario te hebben liggen. Dat is echter niet het scenario waar we nu in zitten. Het basisscenario van het CPB blijft daarom

het uitgangspunt. Het kabinet volgt de ontwikkelingen nauwgezet en blijft daarbij in gesprek met het bedrijfsleven en instanties zoals DNB en CPB.

Indien nieuwe ontwikkelingen of publicaties leiden tot nieuwe inzichten, zal het kabinet de Kamer daarover nader informeren.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip