

Vergaderjaar 2017–2018

CXXV

Europees Semester 2018

A

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2017

De Europese Commissie heeft op woensdag 22 november de start van het Europees Semester 2018¹ ingeluid met de publicatie van de jaarlijkse analyse van groeiprioriteiten van de Europese Unie voor 2018 (*Annual Growth Survey*, AGS), het jaarlijkse rapport over het waarschuwingsmechanisme (*Alert Mechanism Report*, AMR) in het kader van de macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP), en het voorstel voor de aanbevelingen voor de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten van de eurozone. Deze brief geeft een overzicht van deze startdocumenten en de appreciatie van het kabinet.

De stand van zaken van de economie

De Commissie is over het geheel genomen positief over de economische ontwikkelingen in de eurozone. Ook is de Commissie positief over de prestaties van de Nederlandse economie. Volgens de meest recente ramingen van de Commissie groeit de Nederlandse economie naar verwachting met 3,2% in 2017 en 2,7% in 2018. Daarmee behoort Nederland bij de best presterende lidstaten van de EU.

Annual Growth Survey

In de *Annual Growth Survey* blikt de Commissie vooruit op de belangrijkste economische beleidsuitdagingen voor het komende jaar. De Commissie stelt voor om in 2018 opnieuw de drieslag (1) investeringen, (2) hervormingen en (3) verantwoord begrotingsbeleid te hanteren. Een accentverschil is dat de Commissie bij de hervormingen en het begrotingsbeleid vanuit het perspectief van veerkracht, opwaartse convergentie en concurrentiekracht kijkt.

¹ Het Europees Semester is het kader voor de afstemming van het economisch- en begrotingsbeleid van de lidstaten van de Europese Unie.

Nederland deelt deze prioriteiten. Gerichte investeringen versterken het groeipotentieel van economieën. Voor het bevorderen van investeringen is het van belang dat er sprake is van een gezond investeringsklimaat en dat belemmeringen om te investeren worden weggenomen.

Ook het doorvoeren van structurele hervormingen is onverminderd belangrijk. Daarbij horen ook stappen richting een duurzame en klimaat-neutrale economie. Het kabinet onderschrijft daarbij het belang van structurele hervormingen voor veerkracht, opwaartse convergentie en concurrentievermogen. De focus is in lijn met de thematische besprekingen in de Eurogroep, waar is afgesproken dat het concept «veerkracht van de economie» als kapstok kan worden gebruikt voor toekomstige thematische discussies.² Goed functionerende arbeids- en productmarkten zijn van cruciaal belang voor het aanpassingsvermogen van de economie in geval van een economische schok. Bovenal dragen goed functionerende arbeidsmarkten bij aan het scheppen van banen en zorgen goed functionerende productmarkten voor een meer divers en kwalitatief beter productaanbod tegen lagere prijzen. Hier hebben consumenten baat bij. Bovendien versterken goed werkende markten de concurrentiekracht van de Europese Unie ten opzichte van de rest van de wereld.

Ten slotte dienen lidstaten hun overheidsfinanciën op orde brengen. De overheidsschuld van veel lidstaten neemt weliswaar iets af, maar is nog steeds op een veel hoger niveau dan in de jaren voor de crisis. Het is van belang dat lidstaten de aantrekkende economie en de periode van lage rentes gebruiken om overheidsschuld terug te dringen en buffers in de begroting op te bouwen.

Alert Mechanism Report

In het *Alert Mechanism Report* (AMR) worden aan de hand van een scoreboard met indicatoren en indicatieve drempelwaarden mogelijke macro-economische onevenwichtigheden opgespoord (zoals bubbels op de woningmarkt en kredietgroei). Aan de hand van het scoreboard wordt bepaald welke lidstaten onderworpen worden aan nader onderzoek. Deze diepteonderzoeken moeten uitwijzen of en in welke mate de betreffende lidstaten te kampen hebben met macro-economische onevenwichtigheden en in hoeverre deze een risico vormen voor de lidstaten zelf, de Economische en Monetaire Unie, of de Europese Unie als geheel.

De Commissie is voornemens om dit Semester twaalf lidstaten nader te onderzoeken om vast te stellen in welke mate zij kampen met onevenwichtigheden. Dit zijn Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië, Nederland, Portugal, Slovenië, Spanje en Zweden. Vorig jaar betrof dit dertien lidstaten. Finland wordt dit jaar niet meer nader onderzocht. Griekenland is voor de duur van haar macro-economisch aanpassingsprogramma uitgezonderd van monitoring in het kader van het Europees Semester, omdat voortgang in de afbouw van onevenwichtigheden hier al binnen het aanpassingsprogramma gemonitord wordt. De resultaten van de diepteonderzoeken worden in het voorjaar van 2018 verwacht.

De Commissie zal voor het zesde jaar op een rij een diepteonderzoek uitvoeren naar mogelijke onevenwichtigheden in de Nederlandse economie die verband houden met het overschot op de lopende rekening en de hoge schulden van de private sector. Het Nederlandse spaaroverschot is volgens de Commissie vooral toe te schrijven aan bedrijven. De hoge private schulden betreffen vooral hoge schulden van huishoudens,

² Zie Verslag Eurogroep en informele Ecofinraad 15 en 16 september 2017.

die volgens de Commissie nog altijd in belangrijke mate worden gedreven door de hypotheekrenteaftrek. De Commissie constateert dat schulden van huishoudens de afgelopen jaren tot 2016 langzaam zijn afgebouwd.

Ten aanzien van de hoge schulden van huishoudens neemt het kabinet maatregelen om de fiscale prikkel voor hypotheekfinanciering af te bouwen. De hypotheekrenteaftrek wordt in stappen van 3%-punt per jaar verlaagd tot het basistarief van de inkomstenbelasting. In combinatie met de woningmarkthervormingen die doorgevoerd zijn door het vorige kabinet zal deze maatregel de prikkel voor huishoudens om een hypotheekschuld aan te gaan kleiner maken, hetgeen een drukkend effect zal hebben op de ontwikkeling van de hypotheekschulden.

Verskillende maatregelen uit het regeerakkoord hebben als bijeffect een drukkend effect op het lopenderekeningoverschot. Het kabinet verhoogt de uitgaven en verlicht de lasten. Zo leidt bijvoorbeeld de aangekondigde lastenverlichting op arbeid tot hogere consumptie en import. Verder stimuleert een verlaging van de vpb-tarieven de bedrijfsinvesteringen. Dat heeft beide een drukkend effect op het lopenderekeningoverschot.

Indien een diepteonderzoek uitwijst dat een lidstaat met onevenwichtigheden kampt, kan de Europese Raad op voorstel van de Commissie aanbevelingen doen of, bij buitensporige onevenwichtigheden die een risico vormen voor de stabiliteit van de eurozone, overgaan tot plaatsing van een lidstaat in de buitensporige onevenwichtigheidsprocedure (de correctieve arm van de MEOP). Lidstaten met buitensporige onevenwichtigheden krijgen de kans om in hun Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) beleid aan te kondigen voor de aanpak van de geïdentificeerde onevenwichtigheden. Na aankondiging van deze programma's kan de Commissie alsnog voorstellen een lidstaat in de correctieve arm van de MEOP te plaatsen. Bij plaatsing in de correctieve arm worden lidstaten verplicht om hun onevenwichtigheden aan te pakken. Voor Nederland zijn er de afgelopen jaren geen buitensporige onevenwichtigheden geconstateerd.

Draft Joint Employment Report

Als bijlage bij de AGS heeft de Commissie een concept van het jaarlijks terugkerende *Joint Employment Report* (JER) gepubliceerd. De JER schetst de belangrijkste trends en uitdagingen voor werkgelegenheid en sociaal beleid. Daarnaast bekijkt de JER 2018 voor de eerste keer de prestaties van de lidstaten in relatie tot de Europese Pijler van Sociale Rechten³. Het rapport zal na bespreking in de Raad definitief worden vastgesteld.

De Europese Commissie schetst in de JER dat de economische expansie, die nu alle lidstaten heeft bereikt, gepaard gaat met verbeteringen op de arbeidsmarkt en de sociale situatie. Er zijn meer banen bijgekomen en werkgelegenheid blijft op een stevig tempo groeien. Zo was de participatiegraad in de tweede helft van 2017 72,2%. Daarmee is het Europa 2020-doel van 75% binnen bereik. Ook is het percentage personen met een risico op armoede of sociale uitsluiting afgenomen in 2016, en terug op het niveau van 2008.

In de JER maakt de Commissie dit jaar voor het eerst gebruik van het sociale scorebord dat bij de Europese Pijler van Sociale Rechten hoort. Dit scorebord is een centraal hulpmiddel voor het toezicht op de conver-

³ De Europese Pijler van Sociale Rechten is op 17 november 2017 ondertekend als inter-institutionele afkondiging door het Europees parlement, de Raad en de Europese Commissie.

gentie naar betere werk- en leefomstandigheden in lidstaten en bestaat uit 14 verschillende indicatoren. Deze indicatoren zijn onderverdeeld in de volgende categorieën: (1) Gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, (2) Dynamische arbeidsmarkten en eerlijke werkomstandigheden, (3) Overheidssteun/sociale bescherming en integratie. Op 11 van de 14 indicatoren is voor de EU als geheel een verbetering zichtbaar t.o.v. het afgelopen jaar. Echter, het sociale scorebord illustreert ook dat er nog steeds grote verschillen tussen de lidstaten bestaan op sociaal gebied.

Uit het scorebord blijkt dat Nederland het in relatief opzicht zeer goed doet. Ten aanzien van alle hoofdindicatoren presteert Nederland op of boven het gemiddelde. Wat betreft indicatoren als de «NEET-rate» (percentage jongeren die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen), vergoeding van werknemers per gewerkt uur, het risico op armoede of sociale exclusie, en het individuele niveau van digitale vaardigheden behoort Nederland zelfs tot de absolute kopgroep.

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat de situatie op de arbeidsmarkt en op het sociale terrein vragen om continue beleidsinspanningen en aanhoudende hervormingen om de economische groei verder aan te jagen en baancreatie te ondersteunen. Ook de analyse dat de sociaaleconomische situatie in de EU nog gepaard gaat met de nodige uitdagingen wordt door het kabinet gedeeld. Overtuigende beleidsmaatregelen zijn nodig om inclusieve groei te bevorderen, banen te creëren en armoede te verminderen. Het kabinet ziet de beleidsmix zoals eerder in deze brief beschreven als de juiste aanpak om dit te bewerkstelligen.

Aanbevelingen voor de eurozone

In de aanbevelingen voor de eurozone benoemt de Commissie gezamenlijke (beleids)uitdagingen. De Commissie heeft de volgende vijf aanbevelingen voorgesteld, die grotendeels dezelfde beleidsterreinen als vorig jaar behandelen:

1. Bevorderen van groei, veerkracht, herbalanceren en convergentie

De Commissie beveelt lidstaten aan om voortgang te boeken op de verdieping van de interne markt, en structurele hervormingen te implementeren om productiviteit en groeipotentieel te verhogen, alsmede om baancreatie te bevorderen en ongelijkheid te verminderen. Landen met een tekort op de lopende rekening of een hoog extern schuldniveau worden opgeroepen om de groei van arbeidskosten per eenheid product te beperken, terwijl landen met een hoog overschot op de lopende rekening de aanbeveling krijgen om loongroei te bevorderen en maatregelen te implementeren die investeringen en binnenlandse vraag stimuleren.

In het algemeen steunt het kabinet de inzet van de Commissie op beleid dat groei, convergentie en aanpassingsvermogen binnen het eurogebied bevordert. Verdieping van de interne markt en implementatie van structurele hervormingen zijn hiervoor de geëigende instrumenten. Nederland heeft van oudsher een relatief groot lopende rekening overschot, wat betekent dat Nederland meer spaart dan het in eigen land investeert. Dit overschot is grotendeels te verklaren door structurele factoren als vergrijzingsgerelateerde besparingen, grote multinationals, wier ingehouden winsten tot het Nederlandse overschot worden gerekend wanneer deze worden aangewend voor investeringen door dochterondernemingen, en de uitvoer van gas. Er zijn geen signalen dat het Nederlandse spaaroverschot te wijten is aan beleidsmatige verstoringen die

leiden tot te hoge besparingen of te lage investeringen en die verholpen moeten worden. Zoals hierboven beschreven hebben verschillende maatregelen uit het regeerakkoord als bijeffect een drukkend effect op het lopende rekeningoverschot.

2. Streven naar een gebalanceerde beleidsmix en een neutrale fiscal stance voor de eurozone

De Commissie beveelt een «*broadly neutral*» *fiscal stance* voor de eurozone als geheel aan. De Commissie definieert de *fiscal stance* van het eurogebied als het geaggregeerde structureel saldo van alle eurolanden. Daarnaast geeft de Commissie aan dat het budgettaire beleid van de lidstaten een balans moet vinden tussen houdbare overheidsfinanciën en steun voor het economische herstel, binnen de kaders van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Verder is het volgens de Commissie van belang dat lidstaten een evenwichtige belastingstructuur nastreven, waarbij moet worden ingezet op lagere belastingvoordelen voor financiering met vreemd vermogen en het aanpakken van agressieve belastingplanning om een gelijk speelveld te garanderen. Hierbij verwijst de Commissie specifiek naar het voortzetten van het werk aan een gemeenschappelijke geconsolideerde belastinggrondslag voor de vennootschapsbelasting, de CCCTB.

Het kabinet benadrukt dat de begrotingsafspraken in het SGP leidend moeten zijn voor de coördinatie van het budgettaire beleid in het eurogebied. Zolang begrotingsbeleid binnen de regels van het SGP blijft, is het immers een nationale bevoegdheid. Het kabinet is geen voorstander van een centrale rol voor het concept *fiscal stance*. Gezien het feit dat de overheidsschuld in veel lidstaten boven de grenswaarde van 60% ligt, is het kabinet van mening dat lidstaten de periode van aantrekkende groei en lage rentes moeten benutten om schuld niveaus terug te dringen en buffers in de begroting op te bouwen. Het kabinet onderschrijft de visie van de Commissie dat binnen de EU moet worden ingezet op een evenwichtige belastingstructuur, het aanpakken van belastingontwijking en het beperken van belastingvoordelen voor financiering door middel van vreemd vermogen. In het regeerakkoord geeft het kabinet aan dat het ondernemen met meer eigen vermogen wil bevorderen en de belastingvoordelen voor vreemd vermogen wil beperken. Het kabinet is voornemens hiertoe een strenge *earningsstripping*-maatregel (generieke renteaftrekbeperking) in te voeren. Het kabinet is geen voorstander om in de aanbevelingen vooruit te lopen op de uitkomst van de discussie over de CCCTB, die momenteel op technisch niveau gevoerd wordt. Bovendien hebben beide Kamers zich negatief over de subsidiariteit van dit voorstel uitgesproken.

3. Creëren van werkgelegenheid en doorvoeren van arbeidsmarkthervormingen

De Commissie roept lidstaten op om hervormingen door te voeren die baancreatie, sociale convergentie en eerlijke sociale uitkomsten stimuleren, ondersteund door middel van een effectieve sociale dialoog. Hierbij dient ingezet te worden op arbeidscontracten die zekerheid en flexibiliteit bieden, kwalitatief, efficiënt en leven-lang onderwijs dat aansluit op de arbeidsmarkt, actief arbeidsmarktbeleid gericht op arbeidsparticipatie en moderne en adequate sociale zekerheidsstelsels die de meest kwetsbaren ondersteunen en arbeidsparticipatie stimuleren. De belastingdruk op arbeid moet worden verminderd, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt en in landen met een relatief laag concurrentievermogen.

Het kabinet kan zich goed vinden in deze aanbeveling. De aangekondigde maatregelen in het regeerakkoord verhogen de arbeidsparticipatie en maken de arbeidsmarkt dynamischer en inclusiever. De structurele werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt groeit door de maatregelen licht. Ook maakt het kabinet werk meer lonend door middel van een verlichting van de lasten op arbeid. Ten slotte wordt de balans op de arbeidsmarkt hersteld door de verschillen tussen vaste en flexibele werknemers te verkleinen. De voorgenomen aanpassingen in het ontslagrecht en sociale zekerheidsregelingen (bijv. loondoorbetaling bij ziekte en WW-premiedifferentiatie) zullen hier aan bijdragen, net als het tegengaan van schijnconstructies en het oneigenlijk gebruik van payrollings.

4. Voltooiing van de bankenunie en risicoreductie in de bankensector

Ten aanzien van de bankensector beveelt de Commissie aan om de roadmap over de bankenunie te volgen zoals overeengekomen door de Raad in juni 2016. De Commissie verwijst hier onder meer naar de oprichting van een Europees Depositoverzekeringstelsel (EDIS) en het operationaliseren van de *common backstop* van het Single Resolution Fund, naast het versterken van het Europese toezichtraamwerk. Daarnaast verwijst de Commissie naar het actieplan ten aanzien van de afbouw van probleemleningen, schuldafbouw in lidstaten met hoge private schulden, en verdieping van kapitaalmarkten in de EU.

Het kabinet hecht aan de afspraken uit de routekaart. Er dienen de komende tijd vooral stappen te worden gezet in de richting van verdere risicoreductie. Dit betekent onder andere dat er Europese afspraken moeten worden gemaakt over adequate buffers die het beter mogelijk maken om bail-in toe te passen, implementatie van de «leverage ratio» met een opslag voor systeembanken en het aanpassen van de prudentiële behandeling van staatsobligaties. Overeenstemming hierover is eerst nodig voordat er kan worden overgegaan tot verdere risicodeling via een Europees Depositogarantiestelsel (EDIS). Over de recente ideeën van de Commissie omtrent het voltooien van de bankenunie heeft uw Kamer separaat een appreciatie van het kabinet ontvangen. Daarin gaat het kabinet ook in op de verschillende manieren om banken op hun gezondheid te toetsen.⁴

5. Voltooiing van de EMU

De Commissie wijst op het belang van vervolmaking van de muntunie. De aanbeveling bevat geen inhoudelijke voorstellen. Het kabinet heeft de Kamer per brief geïnformeerd over de visie ten aanzien van de toekomst van de EMU.⁵

De Commissie stelt verder dat de discussie over voltooiing van de EMU zou moeten plaatsvinden op basis van de voorstellen die de Commissie hierover heeft uitgebracht in het najaar van 2017. De Europese Commissie heeft op 6 december een pakket aan voorstellen over de verdieping van de EMU gepresenteerd. Het kabinet is er geen voorstander van om in de aanbevelingen in te gaan op deze voorstellen die nog niet door de Raad

⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/17/kamerbrief-kabinetsreactie-op-publicaties-inzake-bankenunie>.

⁵ Kamerbrief «Toekomst van de Economische en Monetaire Unie», 27 november 2017, nummer 2017Z16380.

zijn behandeld. De Kamer wordt onder andere in de Geannoteerde Agenda van de Europese Raad separaat over deze voorstellen geïnformeerd.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Planning Europees Semester 2018

In onderstaande tabel is een weergave van de geplande besprekingen van de documenten in de verschillende Europese gremia.

November en december 2017	<p>Start van het Europees Semester 2018 met de publicatie van:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Annual Growth Survey 2018 – Alert Mechanism Report 2018 – Aanbevelingen voor de eurozone 2018 <p>De publicaties worden besproken in de Ecofin-raad. De sociale en werkgelegenheidselementen van de aanbevelingen voor de eurozone worden besproken in de EPSCO-Raad (Ministers van werkgelegenheid en sociale zaken).</p>
Januari 2018	<p>De Ecofin-Raad neemt conclusies aan over de Annual Growth Survey, het Alert Mechanism Report en bespreekt de aanbevelingen voor de eurozone (op basis van behandeling in de Eurogroep).</p>
Februari 2018	<p>De Europese Commissie publiceert de landenrapporten, inclusief de diepteonderzoeken in het kader van de macro-economische onevenwichtigheden procedure.</p>
Maart 2018	<p>De EPSCO-Raad neemt conclusies aan over de Annual Growth Survey en het Joint Employment Report. De Europese Raad bekrachtigt de aanbevelingen voor de eurozone en neemt conclusies aan over de groeiprioriteiten op basis van de bespreking van de Annual Growth Survey in de verschillende Raadsformaties. De Ecofin-Raad neemt de aanbevelingen voor de eurozone formeel aan.</p>
April 2018	<p>De lidstaten dienen een Stabiliteits- of Convergenceprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma in bij de Europese Commissie.</p>
Mei 2018	<p>Op basis van de landenrapporten en de programma's van de lidstaten publiceert de Commissie haar voorstellen voor de landspecifieke aanbevelingen, die in de daaropvolgende maanden zullen worden behandeld in de relevante Raadsformaties. De Ecofin-Raad neemt conclusies aan over de landenrapporten en diepteonderzoeken.</p>