

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1702

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2021

Op woensdag 2 juni jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) de voorstellen gepresenteerd die zij elk voorjaar doet in het kader van het Europees Semester (hierna: Semester). Dit zogenaamde lentepakket bestaat uit een overkoepelende Mededeling¹ over de coördinatie van economisch beleid, voorstellen voor landspecifieke aanbevelingen en verschillende documenten in het kader van de implementatie van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).² Ook heeft de Commissie de uitkomsten van de jaarlijkse diepte-onderzoeken naar macro-economische onevenwichtigheden gepubliceerd. Het Semester is het jaarlijkse proces waarin EU-lidstaten hun economisch en begrotingsbeleid coördineren. Het Semester combineert het toezicht op macro-economische onevenwichtigheden, overheidsfinanciën en het bevorderen van inclusieve economische groei in Europa en goed arbeidsmarktbeleid. De landspecifieke aanbevelingen op het gebied van economisch beleid worden dit jaar vervangen door de beoordeling van de plannen die lidstaten indienen in het kader van de RRF. Uw kamer is middels de brief over het herfstpakket³ op de hoogte gesteld van deze tijdelijke aanpassing van het Semester om het complementair te maken aan de implementatie van de RRF. Deze brief geeft een overzicht van de verschillende onderdelen van het lentepakket en de appreciatie van het kabinet.

¹ De mededeling van de Commissie (https://ec.europa.eu/info/system/files/com-2021-500_en.pdf) geeft een overzicht van het lentepakket en bevat geen nieuw beleid. Over de mededeling van de Commissie van maart jongstleden aangaande het proces rondom het intrekken van de algemene ontsnappingsclausule van het SGP is de Eerste en Tweede Kamer geïnformeerd middels een nazending voor de geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofin van 15 en 16 maart. (Kamerstukken 21 501-07 en 35 420, nr. 1746).

² Spring Package 2021 | European Commission (europa.eu)

³ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1639

Gevolgen COVID-19-crisis en economische vooruitzichten

De Commissie schetst in haar mededeling de economische situatie en de vooruitzichten. De uitbraak van de COVID-19 pandemie heeft geleid tot een ongekeerde crisis. Hierbij hebben landen maatregelen moeten nemen om de noodsituatie in de gezondheidszorg en hun economieën te adresseren. De activatie van de algemene ontsnapingsclausule van het SGP, de genomen nationale steunmaatregelen, de toegepaste flexibiliteit in de staatssteunregels en Europese crisismaatregelen zoals SURE (*European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency*) hebben bijgedragen aan het mitigeren van de economische schok. De totale omvang van de steunmaatregelen die in 2020 zijn genomen wordt door de Commissie op meer dan 6,5 procent van het bbp geraamd. Het overheidstekort in de EU en eurozone als geheel is in 2020 opgelopen tot ongeveer 7 procent van het bbp. De Commissie verwacht dat de Europese economie sterk zal opveren in de tweede helft van 2021. Desondanks blijven de economische voorspellingen met veel onzekerheid omgeven. De Commissie wijst op het belang van coördinatie en de inzet van EU-instrumenten. De Commissie hecht in het bijzonder veel belang aan de implementatie van de Europese faciliteit voor herstel en veerkracht (*Recovery and Resilience Facility, RRF*). Een succesvolle implementatie van de structurele hervormingen en investeringen die lidstaten in het kader van de RRF uitvoeren, zal bijdragen aan het verhogen van de potentiële economische groei en onevenwichtigheden verminderen. Over het proces omtrent de goedkeuring van de herstelplannen van de RRF is uw Kamer op meerdere momenten geïnformeerd o.a. middels de Kamerbrief over het proces omtrent ingediende herstelplannen, die op 5 mei jl. is verstuurd.⁴

Volgens de Commissie verdient de sociale dimensie van het herstel veel aandacht.

De Commissie verwijst in dit verband naar het Actieplan voor de Sociale Pijler en naar de Sociale Top die op 7-8 mei jl. plaatsvond in Porto.⁵ De leden van de Europese Raad namen op deze top een verklaring aan. De Porto-verklaring benadrukt dat de Europese pijler van sociale rechten een belangrijk onderdeel van het herstel uit de crisis vormt en bijdraagt aan een eerlijke digitale en groene transitie. In de verklaring⁶ verwelkomen lidstaten de nieuwe EU streefdoelen voor 2030 uit het Actieplan.⁷ Bij monitoring van de voortgang op deze doelstellingen via het Sociale Scorebord dat de prestaties van de lidstaten volgt, als onderdeel van het Europees Semester, worden nationale omstandigheden in acht genomen.

De verklaring benoemt dat de bestaande bevoegdheidsverdeling en de principes van subsidiariteit en proportionaliteit gerespecteerd dienen te worden. De verklaring bevat daarmee belangrijke elementen uit het *non-paper* dat Nederland voorafgaand aan de top heeft opgesteld samen met tien andere lidstaten⁸. Tijdens de top heeft Nederland heeft gewezen op het belang van hervormingen en het versterken van de weerbaarheid van arbeidsmarkten voor het bereiken van economische groei en opwaartse sociaaleconomische convergentie binnen de EU.

⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1753

⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1665

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 21 501-20, nr. 1665

⁷ Ten minste 78% van de bevolking tussen de 20 en 64 jaar moet in 2030 een baan hebben; ten minste 60% van alle volwassenen volgt in 2030 elk jaar een opleiding en het aantal mensen met risico op armoede of sociale uitsluiting moet in 2030 met ten minste 15 miljoen gereduceerd zijn.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken 21 501-20 en 21 501-02, nr. 1662

Begrotingsbeleid

De Commissie stelt dat er in 2021 en 2022 in de EU als geheel sprake moet blijven van stimulerend begrotingsbeleid. Het vroegtijdig intrekken van steun door lidstaten moet worden vermeden, vanwege het negatieve effect op het tempo van het economische herstel dat dit kan hebben. De coördinatie van begrotingsbeleid blijft volgens de Commissie van belang voor het economisch herstel. Omdat volgens de lenteraming in veel lidstaten de economische activiteiten zullen normaliseren in de tweede helft van 2021, moet het begrotingsbeleid in 2022 volgens de Commissie meer gedifferentieerd worden onder lidstaten, waarbij rekening moet worden gehouden met de schuldhoudbaarheid en de noodzaak om economische, sociale en territoriale divergentie te verminderen. Dit uit zich in de landspecifieke aanbevelingen (zie hieronder). De Commissie stelt dat de uitgaven in het kader van de RRF een aanvulling moeten vormen op het stimulerende nationale begrotingsbeleid, wat voor een substantiële begrotingsimpuls in 2022 en de jaren erna zal zorgen.

De Commissie stelt daarnaast dat de algemene ontsnappingsclausule van het SGP in 2022 van kracht zal blijven en naar verwachting in 2023 de gebruikelijke toepassing van het SGP weer zal gelden. Dit moet volgens de Commissie, zoals gecommuniceerd op 3 mei jl.⁹, op termijn worden vastgesteld op basis van een integrale beoordeling van economische indicatoren op Europees niveau. De Commissie noemt daarbij het bereiken van het pre-crisis (2019) reële bbp-niveau van de EU als belangrijkste graadmeter. Volgens de lenteraming zal het reële pre-crisis bbp-niveau voor de EU als geheel in het vierde kwartaal in 2021 worden bereikt en in de eurozone in het eerste kwartaal van 2022. Op basis hiervan zal de algemene ontsnappingsclausule in 2022 van kracht blijven. Ook merkt de Commissie op dat de landspecifieke situaties van lidstaten in acht worden genomen na de de-activatie van de algemene ontsnappingsclausule, zoals gebruikelijk bij de toepassing van het SGP.

Het kabinet kan de voortzetting van de toepassing van de algemene ontsnappingsclausule in 2022 steunen. Er is nog steeds sprake van een grote mate van economische schade en onzekerheid, wat de blijvende toepassing van de algemene ontsnappingsclausule rechtvaardigt. Lidstaten wordt met deze clausule de maximale flexibiliteit binnen het SGP verleend zolang de schuldhoudbaarheid op middellange termijn niet in gevaar te komt.

Landspecifieke aanbevelingen

Als onderdeel van het lentepakket heeft de Commissie ook haar voorstellen voor de landspecifieke aanbevelingen van de Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) aan de lidstaten gepubliceerd. De landspecifieke aanbevelingen beperken zich dit jaar zoals eerder genoemd tot het begrotingsbeleid, op basis van de Stabiliteits- of Convergenceprogramma's die lidstaten hebben opgesteld. De Raad besluit over deze aanbevelingen met gekwalificeerde meerderheid.

Zoals eerder werd aangekondigd in de mededeling van de Commissie van 3 maart jl. beperken de aanbevelingen zich tot het geven van kwalitatieve sturing vanwege de grote mate van onzekerheid als gevolg van de COVID-19-pandemie.¹⁰ Daarbij wordt in de voorgestelde aanbevelingen voor 2022 wel gedifferentieerd tussen lidstaten. Lidstaten met een hoge

⁹ Kamerstukken 21 501-07 en 35 420, nr. 1746

¹⁰ Communication from the Commission on Economic policy coordination in 2021: overcoming COVID19, supporting the recovery and modernising our economy, Brussels, 2.6.20

schuld worden geadviseerd om RRF-middelen te gebruiken voor additionele investeringen ten behoeve van herstel en gelijktijdig prudent begrotingsbeleid te voeren. Lidstaten met een lage schuld, waaronder Nederland, worden geadviseerd om een verruimend begrotingsbeleid te voeren. Voor een zuiver beeld moeten volgens de Commissie tijdelijke steunmaatregelen (en de eventuele afbouw ervan) daarbij niet worden meegerekend, en de impuls vanuit EU-fondsen (zoals de RRF) wel worden meegerekend. Lidstaten die hun lopende uitgaven sterk hebben zien stijgen, krijgen de aanbeveling de groei van die lopende uitgaven onder controle te brengen. De overige aanbevelingen zijn voor alle lidstaten gelijk. Lidstaten worden geadviseerd om in 2022 de nationaal gefinancierde investeringen op peil te houden. Lidstaten krijgen het advies om, als de economische omstandigheden het toelaten, een budgettair beleid te voeren dat gericht is op het bereiken van prudente begrotingsposities en het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op middellange termijn. Lidstaten krijgen de aanbeveling om bijzondere aandacht te besteden aan de samenstelling van de overheidsfinanciën en aan de kwaliteit van de begrotingsmaatregelen, om te zorgen voor een duurzaam en inclusief herstel. Lidstaten worden opgeroepen prioriteit te geven aan duurzame en groeibevorderende investeringen, en aan structurele budgettaire hervormingen die helpen bij het vinden van financiering voor beleidsprioriteiten en bijdragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Kwantitatieve aanbevelingen voor het begrotingsbeleid zullen weer in het voorjaar van 2022 gegeven worden, mits de onzekerheid dan voldoende is afgenomen. Dit is in lijn met de inschatting van de Commissie dat het SGP vanaf 2023 weer op normale wijze kan worden toegepast.

Het kabinet kan zich vinden in de aanbevelingen voor het begrotingsbeleid, zowel het benoemen van de noodzaak om de economie nu nog te ondersteunen als de aandacht voor de schuldhoudbaarheid op middellange termijn, en is daarom voornemens om daar mee in te stemmen in de Raad. Het kabinet acht het in het bijzonder positief dat lidstaten met een hoge schuld worden opgeroepen om in 2022 een prudent begrotingsbeleid te voeren, terwijl de investeringen ten behoeve van herstel op niveau blijven mede dankzij de steun vanuit de RRF.

Implementatie SGP

De Commissie heeft dit jaar bij uitzondering een omnibus 126(3)-rapport opgesteld voor alle lidstaten, met uitzondering van Roemenië. Een 126(3)-rapport, genoemd naar het relevante artikel in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), wordt opgesteld indien een lidstaat ex-ante of ex-post, de begrotingsdoelstellingen uit het VWEU overschrijdt of dreigt te overschrijden. In deze rapporten beoordeelt de Commissie de naleving van de schuld- en tekortnorm en wordt er vastgesteld of het openen van een buitensporigtekortprocedure (*Excessive Deficit Procedure*, EDP) voor een lidstaat gerechtvaardigd is. De Commissie heeft bij het opstellen van de rapporten over de naleving van de begrotingsdoelstellingen door lidstaten in 2020, rekening gehouden met de grote huidige onzekerheid vanwege de crisis, de afgesproken beleidsrespons op de crisis door lidstaten en de landspecifieke aanbevelingen zoals aangenomen door de Raad op 20 juli 2020¹¹. De Commissie concludeert dat de tekortnorm door 23 lidstaten niet is nageleefd en aan de schuldnorm niet is voldaan door 13 lidstaten¹². De

¹¹ European Semester 2020: country-specific recommendations adopted – Consilium (europa.eu)

¹² Alleen Denemarken, Bulgarije en Zweden voldeden in 2020 aan de tekortnorm. België, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Hongarije, Oostenrijk, Portugal, Slovenië en Finland voldeden niet aan de schuldregel.

verwachting is dat het overschrijden van de tekortnorm voor een deel van deze lidstaten slechts tijdelijk is en dat zij in 2022 weer aan de norm voldoen.¹³ De crisis heeft een uitzonderlijke macro-economische en begrotingsimpact op lidstaten gehad in 2020, waardoor de onzekerheid bijzonder hoog was en er geen geloofwaardige begrotingsinspanningen konden worden aanbevolen aan de lidstaten. Om deze reden concludeert de Commissie dat het openen van EDP's voor deze lidstaten niet gerechtvaardigd is. De Commissie zal de overheidsfinanciën van lidstaten opnieuw bekijken bij de beoordeling van de ontwerpbegrotingen voor 2022, als onderdeel van het herfstpakket komend najaar.

In het geval van Roemenië, welke als enige lidstaat reeds in een EDP zit, adviseert de Commissie de Raad om het EDP-aanpassingspad zo aan te passen dat er geen sprake meer is van een buitensporig begrotingstekort in 2024, op basis van artikel 126(7) VWEU¹⁴. De vorige aanbeveling van de Raad, uit april 2020, was om het buitensporig begrotingstekort in 2022 teruggebracht te hebben¹⁵. De Commissie heeft de deadline van 15 oktober 2021 voorgesteld voor Roemenië om effectieve maatregelen te nemen en te rapporteren over de beoogde strategie om de nieuwe doelstelling halen, op basis van artikel 3(4a) van verordening 1467/97. Daarna moet Roemenië elke 6 maanden over de voortgang rapporteren totdat er geen sprake meer is van een buitensporig tekort. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid over deze Raadsaanbeveling, waarbij de stem van Roemenië niet wordt meegerekend.

Het kabinet kan de communicatie van de Commissie over de implementatie van het SGP steunen. Er is nog steeds sprake van een grote mate van onzekerheid, wat de blijvende toepassing van de algemene ontsnappingsclausule en stimulerend beleid door lidstaten rechtvaardigt. Daarnaast verwelkomt het kabinet het omnibus 126(3)-rapport van de Commissie. Het niet openen van EDP's past bij de huidige aanhoudende onzekerheid. Het kabinet kan instemmen met de nieuwe aanbeveling van de Raad aan Roemenië. Gelet op de crisis is het billijk dat Roemenië langer de tijd krijgt om het begrotingstekort terug te dringen.

Macro-economisch onevenwichtighedenprocedure

In totaal heeft de Commissie in de diepteonderzoeken voor twaalf lidstaten (Cyprus, Kroatië, Frankrijk, Italië, Duitsland, Griekenland, Ierland, Nederland, Portugal, Roemenië, Spanje en Zweden) macro-economische onevenwichtigheden vastgesteld. Vorig jaar betrof dit dezelfde twaalf lidstaten plus Bulgarije. Van de twaalf hierboven genoemde lidstaten ondervinden Cyprus, Griekenland en Italië buitensporige onevenwichtigheden.

Het kabinet kan zich vinden in het handhaven van de indeling van de classificatie van onevenwichtigheden. Door het ontbreken van landspecifieke aanbevelingen op het gebied van economisch beleid dit jaar en de grotere onzekerheid omtrent de COVID-19-crisis blijft het monitoren van de macro-economische onevenwichtigheden en een sterk vooruitkijkend perspectief van belang.

In het Alert Mechanism Report (AMR), gepubliceerd in november 2020, werd geconcludeerd dat de Commissie een diepteonderzoek zou gaan

¹³ Voor Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Ierland, Cyprus, Letland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Finland en Zweden wordt verwacht dat zij in 2022 voldoen aan de tekortnorm

¹⁴ Dit houdt in dat Roemenië in 2021 een tekort van 8,0% bbp moet bewerkstelligen, in 2022 een tekort van 6,2% bbp, in 2023 een tekort van 4,4% bbp en in 2024 een tekort van 2,9% bbp.

¹⁵ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0408\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H0408(01)&from=EN)

uitvoeren naar mogelijke onevenwichtigheden in de Nederlandse economie die verband houden met het overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans en de hoge private schulden. Uit dit diepteonderzoek blijkt dat deze kwetsbaarheden blijven bestaan. Het Nederlandse overschot op de lopende rekening is in 2020 weliswaar gedaald van 9,9 procent van het bbp in 2019 tot 7,8 procent van het bbp in 2020, maar verwacht wordt dat het overschot hoog blijft. De private schuld als percentage van het bbp steeg licht van 234 procent in 2019 naar 235 procent in 2020. De verwachting van de Commissie is dat deze ratio hoog blijft in de aankomende jaren.

Het kabinet heeft de Kamer in een brief over het herfstpakket reeds geïnformeerd over de maatregelen die zijn genomen om de onevenwichtigheden te mitigeren.¹⁶

Vervolgproces

Besluitvorming over de aanbevelingen van de Raad over het budgettaire beleid en de aangepaste aanbeveling van de Raad voor Roemenië in het kader van de EDP zal naar verwachting tijdens de Ecofinraad van 18 juni plaatsvinden. Door de aanpassing van de Semestercyclus in 2021 waren de Commissie en lidstaten in staat om zowel herstelplannen op te stellen als macro-economische onevenwichtigheden te monitoren. De Europese Commissie zal met de publicatie van het aankomende *Annual Sustainable Growth Strategy* de hoofdelementen van het aankomende Semester aankondigen. Hierbij zal de implementatie van de herstelplannen gemonitord worden binnen het raamwerk van het Semester. Ook dient de monitoring van de voortgang op de principes van de Europese pijler voor sociale rechten in het Semester verder geïntegreerd te worden en zal het sociale scorebord hierop worden herzien.

Alle lidstaten hebben inmiddels het nieuwe Eigenmiddelenbesluit geratificeerd. Dit stelt de Commissie in staat om obligaties uit te geven en middelen uit te keren onder de RRF. Naar verwachting zullen de eerste voorstellen voor uitvoeringsbesluiten half juni gepubliceerd worden. De Raad heeft vervolgens maximaal één maand om hier een besluit over te nemen.¹⁷

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
S.A. Blok

¹⁶ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1509

¹⁷ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1753