



Brussel, 2.6.2021
COM(2021) 500 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, DE EUROPESE CENTRALE BANK, HET EUROPEES ECONOMISCH EN
SOCIAAL COMITÉ, HET COMITÉ VAN DE REGIO'S EN DE EUROPESE
INVESTERINGSBANK**

**Coördinatie van het economisch beleid in 2021:
COVID-19 overwinnen, het herstel ondersteunen en onze economie moderniseren**

{SWD(2021) 401 final} - {SWD(2021) 402 final} - {SWD(2021) 403 final} -
{SWD(2021) 404 final} - {SWD(2021) 405 final} - {SWD(2021) 406 final} -
{SWD(2021) 407 final} - {SWD(2021) 408 final} - {SWD(2021) 409 final} -
{SWD(2021) 410 final} - {SWD(2021) 411 final} - {SWD(2021) 412 final}

Coördinatie van het economisch beleid in 2021: COVID-19 overwinnen, het herstel ondersteunen en onze economie moderniseren

1. INLEIDING

De Europese Unie heeft ongekennde maatregelen genomen om de COVID-19-pandemie te bestrijden, de gevolgen van de crisis op te vangen en onze economie op weg te helpen naar robuuste, duurzame en inclusieve groei. Het voorbije jaar hebben de EU en de lidstaten blijk gegeven van besluitvaardigheid en solidariteit door een reeks beleidsmaatregelen vast te stellen om de pandemie te bestrijden, de economische en sociale gevolgen ervan te beperken, gunstige financieringsvoorwaarden te behouden, de integriteit van de eengemaakte markt te vrijwaren en voorbereidingen te treffen voor een snel, duurzaam en inclusief herstel. Volgens de economische voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie¹ was de daling van de economische activiteit minder groot dan eerst verwacht omdat de noodmaatregelen liquiditeit aan bedrijven hebben verschaft en de inkomens en jobs van de EU-burgers hebben beschermd.

Dankzij de doorbraak in de ontwikkeling van vaccins en de massale vaccinatiecampagne in Europa zijn de vooruitzichten sinds het najaar verbeterd. De vaccinaties in de EU liggen op schema om in juli van dit jaar 70 % van alle volwassenen te vaccineren². Volgens de economische voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie zal de kwartaalproductie van de EU-economie in de loop van 2021 opnieuw het niveau van vóór de crisis bereiken en zal de economische activiteit opveren in alle lidstaten³. De afgelopen jaren kenden de risico's voor de macro-economische stabiliteit een dalende tendens, maar de COVID-19-crisis kan tot gevolg hebben dat deze risico's opnieuw groter worden. Sterke coördinatie en doeltreffende inzet van alle EU-beleidsinstrumenten zullen van cruciaal belang zijn om deze risico's aan te pakken en uiteenlopende ontwikkelingen te voorkomen.

NextGenerationEU, ter waarde van 750 miljard euro, is een cruciaal instrument voor de EU om investeringen en herstel aan te moedigen, teneinde sterker en veerkrachtiger uit de huidige crisis te komen. De uitrol van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (“de faciliteit”) zal onze economieën en samenlevingen duurzamer, inclusiever, veerkrachtiger en beter voorbereid op de groene en de digitale transitie maken. De faciliteit, de hoeksteen van NextGenerationEU, zal de lidstaten grootschalige financiële steun verlenen ter waarde van maximaal 672,5 miljard euro, in de vorm van subsidies en leningen voor de financiering van hervormingen en investeringen.

Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten bevat concrete maatregelen om de sociale dimensie op alle beleidsgebieden van de Unie te versterken en zal bijdragen tot een inclusief herstel⁴. Op de sociale top in Porto van 7 en 8 mei 2021 erkenden

¹ Europese economische voorjaarsprognoses 2021. *European Economy – Institutional Papers*, 149, mei 2021.

² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: “Een verenigd front tegen COVID-19”, COM(2021) 35 final.

³ In de prognose wordt een overzicht gegeven van de nationale herstel- en veerkrachtplannen van alle lidstaten. Als de details van de plannen nog niet voldoende bekend waren op de afsluitdatum voor de prognose, werd uitgegaan van conventionele aannames.

⁴ COM/2021/102 final, beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0102&qid=1622016385810>

de EU-leiders dat de Europese pijler van sociale rechten een fundamenteel onderdeel is van het herstel, en in de verklaring van Porto⁵ benadrukten zij dat ze vastbesloten zijn de uitvoering ervan op EU- en nationaal niveau verder te verdiepen. Dit zal het streven van de Unie naar een digitale, groene en billijke transitie versterken, bijdragen tot opwaartse sociale en economische convergentie, waarbij de demografische uitdaging wordt aangepakt, en zorgen voor gelijke kansen voor iedereen⁶. De drie nieuwe kerndoelen en aanvullende subdoelen van de EU die tegen 2030 moeten worden bereikt op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en sociale inclusie, zullen de vooruitgang in de richting van een sterk sociaal Europa ondersteunen⁷. Bovendien zal het herziene sociale scorebord helpen om de vooruitgang bij de toepassing van de beginselen van de sociale pijler te monitoren, als onderdeel van het beleidscoördinatiekader in de context van het Europees Semester. De EU-leiders verwelkomden ook het gezamenlijke voorstel van de Europese sociale partners voor een alternatieve reeks indicatoren om de economische en sociale vooruitgang en de vooruitgang op milieugebied te meten, ter aanvulling op het bbp als welvaartsmaat voor inclusieve en duurzame groei⁸.

Milieuduurzaamheid, productiviteit, billijkheid en macro-economische stabiliteit blijven de leidende beginselen van de economische agenda van de EU. Het concept van concurrerende duurzaamheid en de vier dimensies daarvan, zoals vastgesteld aan het begin van het mandaat van dit college⁹, blijven de overkoepelende prioriteiten van de langetermijngroeistrategie van de EU; dit concept ligt in de lijn van de Europese Green Deal en ondersteunt dus de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten. Ook de digitale transformatie van onze samenlevingen, bedrijven en economieën, overeenkomstig het Digitale Decennium, is van cruciaal belang om de productiviteit en het concurrentievermogen van Europa te verhogen en te zorgen voor robuust herstel¹⁰.

Effectieve beleidscoördinatie in het kader van het Europees Semester blijft van cruciaal belang om de EU-economie op weg te zetten naar sterkere groei na de crisis. De cyclus van dit jaar werd tijdelijk aangepast om de facilititeit op te starten, maar het Europees Semester blijft de lidstaten de mogelijkheid bieden hun beleidsmaatregelen te bespreken, beste praktijken uit te wisselen en een gemeenschappelijke aanpak af te spreken. In hun herstel- en veerkrachtplannen moeten de lidstaten vastberaden alle of een aanzienlijk deel van de problemen aanpakken die in de betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn aangegeven, met inbegrip van de begrotingsaspecten ervan. Aanbevelingen die buiten het toepassingsgebied van de facilititeit vallen en nog niet zijn aangepakt, blijven geldig en zullen verder worden gemonitord in het kader van het Europees Semester.

⁵ Beschikbaar op: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

⁶ Overeenkomstig de diverse initiatieven die tot doel hebben de Unie van gelijkheid op te bouwen.

⁷ In 2030 moet minstens 78 % van de bevolking tussen 20 en 64 jaar een baan hebben; minstens 60 % van alle volwassenen (tussen 25 en 64 jaar) moet jaarlijks aan een opleiding deelnemen; het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, moet met minstens 15 miljoen worden verminderd (in vergelijking met 2019), waaronder minstens 5 miljoen kinderen.

⁸ Overeenkomstig de ambitie van de Commissie, zoals benadrukt in het verslag inzake strategische prognoses, COM(2020)493final.

⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-annual-sustainable-growth-strategy_en

¹⁰ Mededeling van de Commissie van 3 maart 2021 “Digitaal kompas 2030: de Europese aanpak voor het digitale decennium”, COM(2021) 118 final.

2. ECONOMISCHE EN WERKGELEGENHEIDSSITUATIE EN VOORUITZICHTEN

De EU-economie zal zich sterk herstellen. Sinds vorig najaar hebben de strenge COVID-19-inperkingsmaatregelen ertoe geleid dat de EU-economie in een recessie is terechtgekomen. Nu de inperkingsmaatregelen geleidelijk worden versoepeld en de vaccinatiecampagne vordert, wordt verwacht dat de activiteit in alle EU-lidstaten zal aantrekken en vanaf de tweede helft van 2021 zal versnellen, mede omdat de toepassing van de nationale herstel- en veerkrachtplannen een impuls zal geven aan de groei. De snelheid van het herstel zal verschillen van lidstaat tot lidstaat en van regio tot regio. Naar verwachting zullen alle EU-lidstaten tegen eind 2022 opnieuw hun kwartaaloutput van vóór de crisis bereiken.

Zeer omvangrijke begrotingsmaatregelen en een brede reeks monetaire maatregelen hebben de economische schade beperkt en vormen de motor achter het herstel. De snelle activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact¹¹ en van de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun¹² heeft grootschalige begrotingssteun mogelijk gemaakt in alle lidstaten. In totaal wordt de begrotingssteun die de lidstaten in 2020 hebben verstrekt, geraamd op meer dan 6,5 % van het bbp¹³. Daardoor is het gemiddelde overheidstekort in de eurozone en in de EU gestegen van een historisch laag niveau van ongeveer 0,5 % van het bbp in 2019 tot om en bij de 7 % in 2020. Bovendien heeft de ECB een brede reeks monetaire beleidsmaatregelen genomen om de gunstige financieringsvoorwaarden voor alle sectoren van de economie te behouden, teneinde de economische activiteit te ondersteunen en prijsstabiliteit op middellange termijn veilig te stellen. Het wederzijds versterkend effect van de begrotings- en monetaire maatregelen, in combinatie met regelgevings- en prudentiële maatregelen voor de financiële sector, was van cruciaal belang om de gevolgen van de crisis op te vangen.

Dankzij de maatregelen op EU- en nationaal niveau zijn de gevolgen van de pandemie voor de Europese arbeidsmarkten beperkt gebleven. Toen de pandemie uitbrak, had de Europese arbeidsmarkt het zesde opeenvolgende jaar van expansie achter de rug; in het vierde kwartaal van 2019 hadden meer dan 209 miljoen mensen een baan en bedroeg het werkloosheidspercentage 6,5 %. Eén jaar later was de werkgelegenheid met 3 miljoen gedaald en het werkloosheidspercentage gestegen tot 7,2 %. De omvang van de schok in acht genomen, is het banenverlies beperkt gebleven. Om de gevolgen te verzachten, hebben de lidstaten een breed scala aan maatregelen voor het behoud van banen ingevoerd, zoals werktijdverkortingsregelingen en tijdelijke werkloosheid, waardoor tot 32 miljoen Europese banen werden ondersteund. Dit resultaat is mede te danken aan EU-financiering, met inbegrip van de tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (het SURE-instrument) en het Investeringsinitiatief Coronavirusrespons (CRII)¹⁴. Tot dusver is meer dan 90 miljard euro aan SURE-leningen verstrekt aan 19 lidstaten, waarmee 25 tot 30 miljoen mensen en 1,5 tot 2,5 miljoen bedrijven konden worden ondersteund.

¹¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, COM(2020) 123 final.

¹² Mededeling van de Commissie: Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak, C(2020) 1863 final.

¹³ Gemeten aan de hand van de ontwikkeling op jaarbasis van de primaire saldi, gebaseerd op gegevens die in april 2021 door Eurostat zijn gevalideerd.

¹⁴ Via CRII is meer dan 23 miljard EUR aan EU-middelen beschikbaar gesteld om de pandemie en de economische en sociale gevolgen ervan aan te pakken.

De gevolgen van de crisis zijn ongelijk verdeeld tussen sociale groepen, sectoren en regio's; de meest kwetsbaren zijn het hardst getroffen. Jongeren, vrouwen, laaggeschoolde werknemers, migranten, gehandicapten, mensen met een tijdelijk contract of andere atypische arbeidsvormen, maar ook zelfstandigen, zijn onevenredig getroffen. Dit is nog verergerd door het feit dat dienstverlenende bedrijven ernstige schade hebben geleden, met name in industriële ecosystemen zoals toerisme, cultuur en creatieve activiteiten. Inkomenssteun en sociale vangnetten hebben een grote terugval van de gezinsinkomens voorkomen, maar de COVID-19-crisis heeft tekortkomingen in de toegang tot sociale bescherming aan het licht gebracht, waardoor werd benadrukt dat het belangrijk is grotere veerkracht te bevorderen. In dit opzicht hebben de meeste lidstaten de bestaande regelingen opgeschaald door tijdelijk de dekking ervan uit te breiden en de subsidiabiliteitsvoorwaarden te versoepelen; er is echter nog ruimte om de sociale bescherming voor iedereen op duurzame wijze te versterken.

De risico's voor de groeiprognozes zijn over het geheel genomen in evenwicht. De onzekerheid zal echter groot blijven zolang de dreiging van de pandemie aanhoudt voor de EU- en wereldeconomie. Ondanks de lopende vaccinatiecampagnes bestaan er vanuit epidemiologisch en economisch oogpunt nog steeds aanzienlijke risico's voor de prognoses. De evolutie van de pandemie en de efficiëntie en effectiviteit van de vaccinatieprogramma's kunnen beter of slechter uitvallen dan verwacht, waardoor een ander niveau van activiteitsbeperkingen vereist kan zijn. De economische groei kan ook zwakker uitvallen dan verwacht als het uitgerolde begrotingsbeleid in een te vroeg stadium wordt stopgezet. Ook een te late stopzetting kan de ongewenste neveneffecten doen toenemen en de overgang naar een duurzamere en toekomstbestendige economie vertragen. Positief is dan weer dat de consumptiebereidheid van de huishoudens misschien wordt onderschat in de ramingen, na enkele kwartalen van minder consumeren en meer sparen. Het is ook mogelijk dat het herstel buiten de EU sterker is dan verwacht.

Het economisch beleid moet steun blijven verlenen in 2021 en 2022. Wanneer de economische omstandigheden dit toelaten, moet de focus van het beleid opnieuw worden verlegd naar het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van deze crisis op middellange termijn. De uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal de potentiële groei en werkgelegenheid helpen vergroten en zo de onevenwichtigheden beperken. In de beginfase van de crisis en tijdens de lockdowns was de beleidssteun sterk gericht op het voorkomen van banenverlies en faillissementen. Dit heeft diepe en blijvende economische schade helpen voorkomen. In de toekomst moeten gerichte steunmaatregelen levensvatbare, maar nog steeds kwetsbare bedrijven helpen hun bedrijfsmodellen aan te passen. De nadruk van de steun moet geleidelijk worden verlegd naar het opbouwen van vaardigheden, onder meer door meer aandacht te besteden aan opleiding, ontwikkeling van vaardigheden, onderzoek en innovatie en ondersteuning van banencreatie, en aan overgang naar een nieuwe baan. Daarom zal de faciliteit steun verlenen aan investeringen en hervormingen die de potentiële groei en werkgelegenheid van de lidstaten versterken. Dit zal tot gevolg hebben dat in 2021 en 2022 de verhouding tussen overheidsinvesteringen en het bbp in de Unie het hoogst zal zijn sinds meer dan tien jaar. In de geactualiseerde nieuwe Europese industriestrategie wordt het kader uiteengezet om Europa's herstel en transitie naar een schoner, digitaler en veerkrachtiger economisch en industrieel model te versnellen en om een sterkere en veerkrachtigere eengemaakte markt op te bouwen¹⁵.

¹⁵ Mededeling van de Commissie van 5 mei 2021 "Actualisering van de nieuwe industriestrategie van 2020: een sterkere eengemaakte markt tot stand brengen voor het herstel van Europa, COM(2021) 350 final.

De volgehouden hervormingen en investeringen van de lidstaten volgens het pad dat is uitgestippeld in de werkgelegenheidsrichtsnoeren zullen van cruciaal belang zijn om het herstel te bevorderen, de creatie van jobs van goede kwaliteit te ondersteunen en arbeidsmarkttransities vlotter te laten verlopen, met de actieve betrokkenheid van de sociale partners. Meer in het algemeen wordt in de werkgelegenheidsrichtsnoeren¹⁶ een koers uitgezet om de arbeidsmarktinstellingen, onderwijs en opleiding en de sociale zekerheid en gezondheidszorg te moderniseren, zodat ze inclusiever en billijker worden. Ze bevatten specifieke richtsnoeren om de sociale en werkgelegenheidseffecten van de crisis te verzachten en de groene en de digitale transitie op sociaal rechtvaardige wijze tot stand te brengen. Aangezien ze nog steeds relevant zijn, stelt de Commissie voor de huidige werkgelegenheidsrichtsnoeren¹⁷ over te dragen naar 2021, waarbij de rol van de nieuwe kerndoelen van de EU en de beleidsrichtsnoeren naar aanleiding van de sociale top van Porto moeten worden benadrukt.

Voorts bevat **de aanbeveling van de Commissie over effectieve actieve steun voor werkgelegenheid na de COVID-19-crisis (EASE)**¹⁸ concrete richtsnoeren voor een geleidelijke overgang van noodmaatregelen die gericht zijn op het behoud van banen naar actief arbeidsmarktbeleid dat nodig is voor een herstel dat banen oplevert.

3. UITROL VAN DE HERSTEL- EN VEERKRACHTFACILITEIT

De snelle uitvoering van nationale herstel- en veerkrachtplannen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is van essentieel belang om het herstel te ondersteunen en tegelijk onze economieën en samenleving duurzamer, inclusiever, veerkrachtiger en beter geschikt te maken voor de groene en de digitale transitie. Via de faciliteit, die op 19 februari 2021 in werking is getreden, zal in de komende zes jaar 312,5 miljard euro aan subsidies en tot 360 miljard euro aan leningen beschikbaar worden gesteld om hervormingen en investeringen in alle lidstaten te ondersteunen. De faciliteit vormt dan ook een ongekende kans voor alle lidstaten om cruciale structurele uitdagingen en investeringsbehoeften aan te pakken en tegelijkertijd de groene en de digitale transitie te omarmen.

De Commissie heeft intensief samengewerkt met alle lidstaten om hen te helpen ambitieuze herstel- en veerkrachtplannen op te stellen. In deze plannen moeten investeringen en hervormingen worden voorgesteld die de landspecifieke uitdagingen en omstandigheden in elke lidstaat weerspiegelen, voortbouwend op de grondige analyse van het Europees Semester en de uitdagingen die daarin in de voorbije jaren zijn vastgesteld. Deze plannen helpen om in de komende jaren vorm te geven aan de hervormings- en investeringsagenda in de lidstaten. De eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten en de betrokkenheid van alle relevante belanghebbenden zijn van cruciaal belang om te zorgen voor een doeltreffende uitvoering en een blijvend effect. Het is om deze reden dat de lidstaten

¹⁶ Die moeten worden opgesteld krachtens artikel 148 VWEU.

¹⁷ De werkgelegenheidsrichtsnoeren zijn als bijlage bij Besluit (EU) 2020/1512 van de Raad gevoegd, dat op 13 oktober 2020 is vastgesteld.

¹⁸ [Aanbeveling van de Commissie voor doeltreffende actieve steun voor werkgelegenheid \(EASE\) | Europese Commissie \(europa.eu\)](#)

gedurende het volledige proces sterk zijn aangemoedigd om lokale en regionale overheden, sociale partners, maatschappelijke organisaties, bedrijven, jeugdorganisaties en andere relevante belanghebbenden te raadplegen, overeenkomstig hun nationaal rechtskader. In elk nationaal plan moet een samenvatting van deze raadplegingen worden opgenomen en moet worden aangegeven hoe de input van deze belanghebbenden in het plan tot uiting komt.

Tot dusver hebben 23 lidstaten hun plannen ingediend, en in de komende dagen worden meer plannen verwacht¹⁹. Zodra de Commissie klaar is met haar beoordeling van die plannen, heeft de Raad één maand de tijd om de plannen goed te keuren en zo het pad te effenen voor de eerste uitbetalingen als voorfinanciering in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

De herstel- en veerkrachtplannen die al zijn ingediend of in voorbereiding zijn, zullen naar verwachting een aanzienlijke bijdrage leveren aan de zes pijlers van de verordening. Zoals de verordening voorschrijft, moet elk plan op een alomvattende en voldoende evenwichtige wijze bijdragen aan de beleidsgebieden van Europees belang, die gestructureerd zijn in zes pijlers: groene transitie; digitale transformatie; slimme, duurzame en inclusieve groei, productiviteit en concurrentievermogen; sociale en territoriale cohesie; gezondheid, economische, sociale en institutionele veerkracht; en beleid voor de volgende generatie, kinderen en jongeren. Over het algemeen verwacht de Commissie een aanzienlijk aandeel aan klimaatgerelateerde²⁰ en digitale uitgaven in de plannen, samen met maatregelen die bijdragen tot sociale en territoriale cohesie en veerkracht. De Commissie verwacht ook belangrijke hervormingen en investeringen die voor al deze beleidsterreinen gelden en die helpen ervoor te zorgen dat alle zes pijlers volledig worden aangepakt, zoals maatregelen om de digitale vaardigheden te verbeteren en de connectiviteitskloof te dichten, welke de digitale transformatie bevorderen, de cohesie ondersteunen en kmo's ten goede komen.

Door de middelen van het herstelinstrument NextGenerationEU te combineren met het nieuwe meerjarig financieel kader zal de EU in 2021-2027 1,8 biljoen euro aan financiering verstrekken. NextGenerationEU zal 750 miljard euro ter beschikking stellen om het herstel snel op gang te brengen via specifieke programma's (herstel- en veerkrachtfaciliteit, REACT-EU, Fonds voor een rechtvaardige transitie, plattelandontwikkeling, InvestEU, rescEU en Horizon Europa). InvestEU brengt bijvoorbeeld verschillende financiële instrumenten samen om investeringen in de EU te ondersteunen door middel van een EU-begrotingsgarantie van 26,2 miljard euro. Naar verwachting zal InvestEU in de komende zeven jaar meer dan 370 miljard EUR aan extra investeringen aantrekken. De middelen van NextGenerationEU komen bovenop de 1 074 biljoen euro uit de EU-begroting voor 2021-2027. De 338,6 miljard euro van NextGenerationEU die bestemd zijn voor het cohesiebeleid, hebben tot doel om via investeringen de ontwikkelingsstrategieën van de lidstaten op langere termijn te ondersteunen.

¹⁹ BE, CZ, DK, DE, IE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE

²⁰ Hieronder zullen ook maatregelen vallen die ten goede komen aan de biodiversiteit, de circulaire economie en andere milieudoelstellingen.

4. COÖRDINATIE VAN HET BEGROTINGSBELEID

De coördinatie van het nationale begrotingsbeleid blijft van cruciaal belang om het herstel te ondersteunen. Rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit moet de algemene begrotingskoers in 2021 en 2022 ondersteunend blijven. Het fiscaal beleid moet flexibel blijven en waar nodig worden aangepast aan de veranderende situatie, en een voortijdige stopzetting van de begrotingssteun moet worden vermeden. Zodra de gezondheidsrisico's afnemen, moeten de begrotingsmaatregelen geleidelijk aan de vorm aannemen van meer gerichte maatregelen die een veerkrachtig en duurzaam herstel bevorderen. Gezien de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 langzamerhand zal normaliseren, moet het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer gedifferentieerd worden, rekening houdend met de stand van het herstel, de budgettaire houdbaarheid en de noodzaak om de economische, sociale en territoriale verschillen te verkleinen. Naarmate het herstel doorzet, moet het begrotingsbeleid zich prioritair richten op meer publieke en particuliere investeringen, ter ondersteuning van de transitie naar een groene en digitale economie.

De algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact zal ook in 2022 van toepassing blijven en zal naar verwachting vanaf 2023 worden gedeactiveerd. De algemene ontsnappingsclausule heeft de lidstaten in staat gesteld zeer omvangrijke maatregelen aan de uitgaven- en inkomstenzijde te nemen om de economische en sociale gevolgen van de pandemie tot een minimum te beperken. Ze heeft hen ook in staat gesteld hun begrotingsbeleid flexibeler te coördineren. Zoals aangekondigd in de mededeling van 3 maart 2021²¹, moet het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren, worden vastgesteld op basis van een algemene evaluatie van de toestand van de economie op grond van kwantitatieve criteria, waarbij het niveau van de economische activiteit in de EU vergeleken met de niveaus van voor de crisis het belangrijkste kwantitatieve criterium is. Uitgaande van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt verwacht dat de economische activiteit in het vierde kwartaal van 2021 opnieuw het niveau van vóór de crisis (eind 2019) zal bereiken voor de EU als geheel, en in het eerste kwartaal van 2022 voor de eurozone. Op basis van deze prognose is voldaan aan de voorwaarden voor de voortgezette toepassing van de algemene ontsnappingsclausule in 2022 en de deactivering ervan vanaf 2023. Na de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule zal verder rekening worden gehouden met landspecifieke omstandigheden.

Rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit moet de algemene begrotingskoers in 2022 ondersteunend blijven. Uitgaven die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd, zullen in 2022 en de daaropvolgende jaren een aanzienlijke impuls geven aan de begroting. De uitgaven die worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun, maken de financiering mogelijk van kwalitatief hoogstaande investeringsprojecten en dekken de kosten van productiviteitsverhogende hervormingen zonder aanleiding te geven tot grotere tekorten en schuld. De lidstaten moeten gebruikmaken van de financiering uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, hetgeen zal bijdragen tot de ondersteuning van het economisch herstel, tot hogere potentiële groei en tot de geleidelijke verbetering van hun onderliggende begrotingsposities. Met name lidstaten met een lage schuldenlast moeten een ondersteunende begrotingskoers nastreven, met inbegrip van de impuls van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Lidstaten met een hoge schuldenlast moeten

²¹ Zie de Mededeling van de Commissie "Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid", COM(2021) 105 final, 3.3.2021.

gebruikmaken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om aanvullende investeringen ter ondersteuning van het herstel te financieren en tegelijkertijd een prudent begrotingsbeleid te voeren. De lidstaten moeten nationaal gefinancierde investeringen behouden. Tegelijkertijd moet de groei van de nationaal gefinancierde lopende uitgaven onder controle worden gehouden en beperkt blijven voor lidstaten met een hoge schuldenlast. Hierdoor kunnen begrotingsmaatregelen zorgen voor maximale ondersteuning van het herstel zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten en een permanente last voor de overheidsfinanciën te creëren²².

Voor de periode na 2022 moet in het begrotingsbeleid verder rekening worden gehouden met de kracht van het herstel, de mate van economische onzekerheid en de houdbaarheid van de begroting. Als de economische omstandigheden dit toelaten, moeten de lidstaten een begrotingsbeleid voeren dat erop gericht is op middellange termijn prudente begrotingssituaties tot stand te brengen en de duurzaamheid van de begroting te waarborgen. Tegelijkertijd moeten de lidstaten de investeringen optrekken om de potentiële groei te stimuleren. In het licht van de nog steeds uitzonderlijk hoge mate van onzekerheid, ook over de gevolgen van de crisis voor het groeipotentieel en de hervormingen en investeringen die met steun van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zijn verricht, blijven de richtsnoeren van dit jaar overwegend kwalitatief. In 2022 moeten preciezer gekwantificeerde richtsnoeren worden verstrekt, zodra de mate van onzekerheid voldoende is afgenomen.

De Commissie heeft de naleving van de tekort- en schuldcriteria in 2020 beoordeeld. Aangezien de activering van de algemene ontsnappingsclausule de procedures in het kader van het stabiliteits- en groeipact niet opschort, blijft de Europese Commissie de jaarlijkse cyclus van begrotingstoezicht uitvoeren. De Commissie heeft een verslag uitgebracht²³ (overeenkomstig artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)) waarin wordt beoordeeld of alle lidstaten, met uitzondering van Roemenië, de tekort- en schuldcriteria hebben nageleefd²⁴. In dit verband heeft de Commissie rekening gehouden met de grote onzekerheid, de overeengekomen budgettaire beleidsrespons op de COVID-19-crisis en de aanbevelingen van de Raad voor 2021. De analyse, waarin rekening is gehouden met alle relevante factoren, wijst erop dat drie lidstaten voldoen aan het *tekortcriterium*, zoals gedefinieerd in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/1997, en 23 lidstaten niet. 13 lidstaten voldoen niet aan het *schuld criterium*, zoals gedefinieerd in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/1997. De uitbraak van COVID-19 heeft een buitengewoon macro-economisch en budgettair effect gehad en een uitzonderlijke mate van onzekerheid doen ontstaan, ook wat betreft het uitstippelen van een geloofwaardig pad voor het begrotingsbeleid. Rekening houdend met de grote onzekerheid, de overeengekomen respons vanuit het begrotingsbeleid op de COVID-19-crisis en de aanbevelingen van de Raad van 20 juli 2020²⁵, is de Commissie van mening dat er op dit moment geen besluit moet

²² Zie de aanbevelingen van de Commissie voor aanbevelingen van de Raad met adviezen van de Raad inzake de stabiliteits- of convergentieprogramma's, die tegelijk met deze mededeling zijn aangenomen.

²³ De opstelling van een omnibusverslag uit hoofde van artikel 126, lid 3, VWEU dat zesentwintig lidstaten bestrijkt, in plaats van landspecifieke verslagen uit hoofde van dit artikel, is een eenmalige aanpak in het licht van de uitzonderlijke werklust in verband met de start van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de beoordeling door de Commissie van de door de lidstaten ingediende plannen.

²⁴ De situatie van Roemenië, op dit ogenblik de enige lidstaat waartegen een buitensporigtekortprocedure lopende is, komt niet aan bod in dit verslag.

²⁵ De Raad heeft de lidstaten aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Als de economische omstandigheden dit toelaten, moeten de lidstaten een begrotingsbeleid voeren dat gericht is op het tot stand

worden genomen over de vraag of de buitensporigtekortprocedure moet worden toegepast op bepaalde lidstaten. In het geval van Roemenië, waartegen een buitensporigtekortprocedure lopende is op basis van de gegevens voor 2019, beveelt de Commissie een actualisering aan van het aanpassingstraject met als doel het buitensporige tekort in 2024 te corrigeren. De Commissie zal de begrotingssituatie van de lidstaten opnieuw beoordelen op basis van de economische najaarsprognoses 2021 en de ontwerpbegrotingsplannen 2022 die de lidstaten van de eurozone uiterlijk op 15 oktober 2021 moeten indienen.

De kwaliteit van de overheidsfinanciën staat centraal in het ontwerp van het begrotingsbeleid. In de loop van 2020 hebben alle lidstaten zeer snel gereageerd door noodmaatregelen ter bestrijding van de pandemie vast te stellen en door de inkomens van bedrijven en huishoudens te ondersteunen. Naarmate de gezondheidsrisico's afnemen, moet het economisch beleid verschuiven van noodmaatregelen naar herstelgerichte doelstellingen. De kwaliteit van de begrotingsmaatregelen moet zorgen voor een duurzaam en inclusief herstel. De lidstaten moeten prioriteit geven aan groeibevorderende investeringen, met name ter ondersteuning van de groene en de digitale transitie. Het is van cruciaal belang dat de nadruk wordt gelegd op structurele begrotingshervormingen, onder meer om de efficiëntie van de uitgaven en het beheer van de overheidsmiddelen te verbeteren. Aan de ontvangstenzijde is het ook van essentieel belang dat hervormingen worden doorgevoerd die erop gericht zijn de belastingdruk te verschuiven van belastingen op arbeid naar milieubelastingen, die minder verstorend zijn en schadelijke belastingconcurrentie en agressieve fiscale planning voorkomen. Dit zal bijdragen tot de financiering van de prioriteiten van het overheidsbeleid en tot de duurzaamheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, onder meer door de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de gezondheids- en socialezekerheidsstelsels te versterken voor iedereen. Na de onmiddellijke crisisrespons in 2020 hebben verscheidene lidstaten hun plannen hervat om de evaluatie en toetsing van hun uitgaven te verbeteren. Het verbeteren van uitgaventoetsingen door capaciteitsopbouw, beter beheer en een nauwere koppeling met de begrotingscyclus, is een belangrijke hervorming in sommige herstellepakketten. Sterkere beleidsevaluatie en een grotere nadruk op beleidsprioriteiten spelen een belangrijker rol in de begrotingsplanning. Sommige lidstaten ontwikkelen ook groene begrotingspraktijken om klimaat- en milieuoacties te intensiveren. Deze praktijken zullen hen in staat stellen het groene karakter van hun begrotingsbeleid te beoordelen en te zorgen voor samenhang tussen overheidsuitgaven en -inkomsten enerzijds en milieudoelstellingen anderzijds. De Commissie zet haar dialoog en steun voort voor de ontwikkeling en verfijning van processen en praktijken die de kwaliteit van de overheidsfinanciën verbeteren.

5. MACRO-ECONOMISCHE ONEVENWICHTIGHEDEN IN DE LIDSTATEN

De Commissie heeft macro-economische kwetsbaarheden in verband met onevenwichtigheden en buitensporige onevenwichtigheden vastgesteld voor 12 lidstaten. Deze lidstaten zijn geselecteerd voor diepgaande evaluaties in het waarschuwingsmechanismeverslag 2021²⁶. Drie lidstaten ondervinden nog steeds

brenge van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en op het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, en tegelijk de investeringen verhogen. Zie PB C 282 van 26.8.2020, blz. 1.

²⁶ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank en het Europees Economisch en Sociaal Comité: Waarschuwingsmechanismeverslag 2021, COM(2020) 745 final.

buitensporige onevenwichtigheden (Cyprus, Griekenland en Italië) en negen andere lidstaten ondervinden *onevenwichtigheden* (Kroatië, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Nederland, Portugal, Roemenië, Spanje en Zweden) in de zin van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden. De uitrol van de herstel- en veerkrachtfaciliteit speelt een sleutelrol in het beperken van de bestaande macro-economische onevenwichtigheden omdat ze hervormingen en investeringen ondersteunt die tijdens voorgaande semestercycli vastgestelde problemen aanpakken.

De belangrijkste oorzaken van onevenwichtigheden zijn grotendeels dezelfde als een jaar geleden, maar de risico's zijn groter geworden. De COVID-19-crisis heeft de aard van de onevenwichtigheden van de lidstaten niet fundamenteel veranderd, maar zorgde wel voor een kink in de kabel bij het verminderen van die onevenwichtigheden en kan de risico's voor de macro-economische stabiliteit doen toenemen. De overheidsschuld en de particuliere schuld zijn zichtbaar gestegen, hetgeen, naast de recessie, ook in grote mate kan worden verklaard door beleidsmaatregelen om de pandemie aan te pakken en de economie en het herstel te ondersteunen. Sommige lidstaten hebben nog steeds een groot overschot op de lopende rekening. Verschillende lidstaten met hoge schuld niveaus hebben ook een lage potentiële groei. In deze gevallen zal het efficiënte gebruik van de faciliteit groeibevorderende investeringen en hervormingen helpen aanmoedigen. Schuldaflossingsproblemen kunnen zich vertalen in niet-renderende leningen zodra de steunmaatregelen zijn uitgefaseerd. Bepaalde kwetsbaarheden in verband met de druk op het kostenconcurrentievermogen zijn daarentegen afgenomen tijdens de COVID-19-crisis.

In dit stadium lijkt een herziening van de classificatie van onevenwichtigheden niet gerechtvaardigd. De COVID-19-crisis kan de risico's voor de macro-economische stabiliteit vergroten, maar niet op een wijze die een herziening van de classificatie van onevenwichtigheden in dit stadium noodzakelijk maakt. Door de aanhoudende grote onzekerheid moet nauwlettend toezicht worden gehouden op onevenwichtigheden en macro-economische stabiliteitsrisico's, met een sterk toekomstgericht perspectief.

- Cyprus, Griekenland en Italië hebben nog steeds te kampen met buitensporige onevenwichtigheden in verband met hoge overheidsschulden en een groot aandeel niet-renderende leningen, ondanks aanhoudende en aanzienlijke vooruitgang op dit gebied. Cyprus en Griekenland combineren dit met een hoge externe schuld en in het geval van Cyprus ook met een hoge particuliere schuld. Bovendien blijft de potentiële groei te laag om de schuldafbouw aan te wakkeren.
- De onevenwichtigheden in Kroatië, Ierland, Portugal en Spanje zijn te wijten aan een combinatie van hoge particuliere schulden, overheidsschulden en externe schulden, terwijl de onevenwichtigheden in Frankrijk worden veroorzaakt door de nog steeds stijgende overheids- en particuliere schulden. Voor deze lidstaten blijft het belangrijk te zorgen voor productiviteit en concurrentievoordelen. In Roemenië neemt het verlies aan concurrentievermogen af, maar het grote tekort op de lopende rekening houdt aan en de begrotingstrends moeten na jaren van achteruitgang resoluut worden omgebogen. Duitsland en Nederland vertonen aanhoudend grote overschotten op de lopende rekening, wat verband houdt met hogere besparingen dan investeringen; in Nederland gaat dit gepaard met een hoge particuliere schuld. In Zweden blijven de huizenprijzen hoog en blijft de hoge en nog toenemende schuld van de huishoudens een bron van bezorgdheid.

Zie aanhangsel 1 voor nadere informatie over de landspecifieke aspecten van de analyse van de onevenwichtigheden.

6. AANPASSING VAN HET EUROPEES SEMESTER

Gezien de grote overlappingsen tussen het Europees Semester en de vroege stadia van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, was het noodzakelijk de cyclus van het Europees Semester 2021 tijdelijk aan te passen aan de opstart van de faciliteit. Hierdoor konden de Commissie en de lidstaten de cyclus van dit jaar toespitsen op de voorbereiding van de herstel- en veerkrachtplannen, als belangrijkste toekomstgericht referentiedocument van de hervormings- en investeringsagenda van de lidstaten. Ondertussen is het toezicht op macro-economische onevenwichtigheden voortgezet, waarbij de nadruk lag op de ontluikende risico's als gevolg van de COVID-19-crisis; voor zover relevant zijn deze risico's aan bod gekomen tijdens de besprekingen met de lidstaten over hun ontwerpplannen.

In de volgende jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2022 zullen de belangrijkste elementen van de komende cyclus van het Europees Semester worden geschetst. Het eerste jaar van uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen moet worden gemonitord binnen het jaarlijkse coördinatiekader van het Europees Semester. In dit verband is in de verordening tot oprichting van de herstel- en veerkrachtfaciliteit bepaald dat de lidstaten tweemaal per jaar verslag uitbrengen over hun vorderingen bij de uitvoering van hun plannen in het kader van het Europees Semester. De EU-leiders hebben tijdens de sociale top van Porto benadrukt dat het toezicht op de vorderingen op weg naar de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten moet worden geïntegreerd in het Europees Semester. In de jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2022 zal stapsgewijs worden beschreven hoe het governancekader van het semester in 2022 moet worden gestructureerd. Op basis daarvan zal de Commissie een dialoog aangaan met het Europees Parlement, de Raad, de lidstaten, de sociale partners en alle andere relevante belanghebbenden.

7. VOLGENDE STAPPEN

Het verheugt de Commissie dat alle lidstaten het eigenmiddelenbesluit hebben goedgekeurd. Deze goedkeuring effent het pad voor de Commissie om leningen aan te gaan in het kader van NextGenerationEU, zodat de fondsen ter beschikking kunnen worden gesteld, met inbegrip van de voorfinanciering van subsidies en leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

De Commissie zal vanaf de tweede helft van juni haar voorstellen voor uitvoeringsbesluiten van de Raad inzake de herstel- en veerkrachtplannen vaststellen. De Commissie ziet uit naar een spoedige aanneming door de Raad met het oog op een tijdige uitvoering van de plannen, teneinde een duurzaam en inclusief economisch herstel mogelijk te maken, overeenkomstig de conclusies van de EU-leiders tijdens de top van Porto. De Commissie is ook beschikbaar om lidstaten die daarom verzoeken, technische bijstand te bieden en de autoriteiten te helpen optimaal gebruik te maken van de EU-middelen.

De Commissie is verheugd over de intensieve en constructieve samenwerking tussen alle EU-instellingen, met name via de start van de herstel- en veerkrachtdialoog. De sterke betrokkenheid van het Europees Parlement is van cruciaal belang om bij te dragen tot meer transparantie en verantwoordingsplicht bij de uitvoering van de faciliteit. De Commissie is vastbesloten alle relevante informatie te delen met het Parlement en de Raad, en terdege rekening te houden met de standpunten die door het Parlement worden uitgedrukt in het kader van de dialoog, overeenkomstig de voorschriften van de verordening.

De Commissie roept de lidstaten op ervoor te zorgen dat de herstel- en veerkrachtplannen tijdig en volledig ten uitvoer worden gelegd, in overleg met de sociale partners, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden.

AANHANGSEL 1 - BEVINDINGEN VAN DIEPGAANDE EVALUATIES VAN MACRO-ECONOMISCHE ONEVENWICHTIGHEDEN IN EU-LANDEN

Voor de 12 lidstaten die een diepgaande evaluatie hebben ondergaan, is de classificatie van onevenwichtigheden en buitensporige onevenwichtigheden bevestigd. Tijdens de diepgaande evaluatie (IDR) wordt gekeken naar de ernst van de onevenwichtigheden, hun recente en toekomstige ontwikkeling en de daarmee verband houdende beleidsreacties. Voorts wordt ook rekening gehouden met relevante overloopeffecten en de systemische grensoverschrijdende gevolgen van onevenwichtigheden.

De context van de beoordeling van kwetsbaarheden dit jaar wijkt af van de analyse in de diepgaande evaluaties van vorig jaar. In 2020 waren de beleidsinspanningen in het algemeen gericht op het aanpakken en verzachten van de gevolgen van de pandemie en het ondersteunen van een duurzaam herstel, wat op zichzelf bevorderlijk is voor de correctie van onevenwichtigheden, terwijl er ook behoefte was aan beheersing van macrostabiliteitsrisico's op middellange termijn. Het toekomstgerichte perspectief is daarom van cruciaal belang voor de risicobeoordeling. De onzekerheid blijft echter groot en het is nog steeds moeilijk om de volledige gevolgen van de crisis in te schatten. Hiervoor moet blijvend en nauwlettend toezicht worden gehouden op onevenwichtigheden en risico's voor de macro-economische stabiliteit. Met het oog op de toekomst werden deze onevenwichtigheden met de lidstaten besproken in de voorbereidingsfase van hun herstel- en veerkrachtplannen, aangezien de herstel- en veerkrachtfaciliteit een unieke kans biedt om macro-economische onevenwichtigheden en investerings- en hervormingsbehoeften aan te pakken. De beleidsanalyses in het kader van de huidige diepgaande evaluaties waren afgerond vóór de formele indiening van de herstel- en veerkrachtplannen en houden dus geen rekening met de informatie in deze plannen. Hoewel de beoordeling door de Commissie van de herstel- en veerkrachtplannen nog aan de gang is op het ogenblik van de publicatie van deze mededeling, en daar dus niet op kan worden vooruitgelopen, biedt de effectieve uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen een kans om bestaande onevenwichtigheden aan te pakken.

In het algemeen hebben macro-economische risico's en kwetsbaarheden dezelfde oorsprong als voorheen. De COVID-19-crisis vormde een tegenslag bij het beperken van de in het voorbije decennium waargenomen macro-economische onevenwichtigheden, maar niet in die mate dat een herziening van de classificatie van onevenwichtigheden in dit stadium is gerechtvaardigd. Verscheidene lidstaten combineerden reeds vóór de crisis hoge particuliere, overheids- en externe schulden. In andere gevallen stond ofwel de overheidssector, ofwel de particuliere sector centraal in de schuldgerelateerde problemen. In 2020 zijn al die schuldquotas gestegen omdat de economische activiteit terugviel en met name ondernemingen en overheden aanzienlijk meer hebben geleend om de nadelige gevolgen van de pandemie te verzachten en een nog ernstiger verslechtering van de economische situatie en de macro-economische stabiliteit te voorkomen. Tijdelijke moratoria op schuldaflossing door ondernemingen en huishoudens hebben ervoor gezorgd dat de schulden rendabel bleven en hebben het risico op liquiditeitstekorten verkleind.

De dynamiek van de particuliere en de overheidsschuld kan in de toekomst moeilijker worden, maar zal naar verwachting verbeteren naarmate het herstel vordert. Diverse landen met een hoge schuldenlast worden gekenmerkt door een lage potentiële groei, en de crisis kan de groei verder temperen, met name waar de getroffen sectoren een groter deel uitmaken van de bedrijvigheid; in het algemeen zal de schuldafbouw hierdoor vertragen. Hieruit blijkt hoe belangrijk de effectieve toepassing van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is om de potentiële groei te versterken, een duidelijk herstel te ondersteunen en deze

onevenwichtigheden te helpen aanpakken. Toenemende moeilijkheden bij het aflossen van schulden kunnen zich in de toekomst vertalen in niet-renderende leningen, met name in de sectoren die het zwaarst door de crisis zijn getroffen en zodra de moratoria op schuldaflossingen en andere steunmaatregelen verstrijken. Hoewel de veerkracht van de banken de voorbije jaren is verbeterd, kunnen ze met enige vertraging dus toch langdurig worden getroffen; dit kan gevolgen hebben voor de kredietverschaffing aan de economie, wat op zijn beurt de kracht van het herstel kan aantasten.

De externe rekeningen zijn grotendeels stabiel gebleven tijdens de COVID-19-crisis. De tekorten op de lopende rekening zijn over het algemeen weinig veranderd, aangezien veranderingen in de nettobesparingen van de overheid en de privésector elkaar compenseren. Een uitzondering hierop heeft zich voorgedaan in landen die het meest te lijden hadden onder de terugval van het buitenlandse toerisme; daar zijn de lopende rekeningen duidelijker verslechterd in 2020 en het is mogelijk dat ze dit of volgend jaar nog niet volledig zullen herstellen. Ook grote overschotten op de lopende rekening zijn amper gewijzigd, net als het overschot op de lopende rekening voor de eurozone in haar geheel. De negatieve internationale netto-investeringsposities zijn verslechterd in 2020, maar zullen dit of volgend jaar naar verwachting niet verder verslechteren. De externe financieringsvoorwaarden waren gunstig, met uitzondering van een korte periode van verhoogde risicoaversie op de mondiale financiële markten onmiddellijk na het uitbreken van de crisis en met name voor niet-eurozonelanden.

De aanhoudende expansie in de jaren vóór de crisis heeft geleid tot oververhitting, met verlies aan kostenconcurrentievermogen en een sterke toename van de huizenprijzen tot gevolg: het eerste probleem is afgenomen tijdens de COVID-19-crisis, het tweede in mindere mate. Het kostenconcurrentievermogen zal naar verwachting stabiliseren naarmate de loongroei zich matigt op een arbeidsmarkt die duidelijk is verzwakt door de COVID-19-situatie, en dit en volgend jaar neemt de druk op de arbeidskosten per eenheid verder af door een cyclische productiviteitsstijging. Wat de huizenprijzen betreft, kon een blijvende dynamiek worden waargenomen in landen waar het risico op overwaardering relevanter is. In sommige gevallen kan echter niet worden uitgesloten dat het verstrijken van moratoria op de terugbetaling van schulden en de stopzetting van andere tijdelijke steunmaatregelen een neerwaartse druk uitoefent op de huizenprijzen, met name op de plaatsen waar de inkomens van huishoudens het zwaarst te lijden hadden.

Landen met buitensporige onevenwichtigheden

- **Griekenland** vertoont buitensporige onevenwichtigheden. De kwetsbaarheden houden verband met de hoge schuldenlast van de overheid, het onvolledige herstel van het externe evenwicht en het hoge aandeel niet-renderende leningen, in een context van hoge werkloosheid en lage potentiële groei. De COVID-19-crisis heeft het in de voorgaande jaren ingezette aanpassingsproces onderbroken. De overheidsschuld is in 2020 aanzienlijk gestegen en zal naar verwachting pas in 2022 opnieuw iets teruglopen. De overheidsschuld is grotendeels in handen van crediteuren uit de officiële sector, hetgeen, samen met de grote cashbuffer, Griekenland tegen kortetermijnschommelingen beschermt. Het tekort op de lopende rekening is recentelijk toegenomen en zal naar verwachting groot blijven, vooral door de impact van de COVID-19-crisis op de omvangrijke toeristische sector. Ondanks aanzienlijke dalingen in de afgelopen jaren zijn er nog steeds veel niet-renderende leningen; hun aantal dreigt zelfs nog toe te nemen wanneer de tijdelijke steunmaatregelen geleidelijk worden afgebouwd. Inspanningen om de groeivoorzichten te verbeteren, worden

bemoelijkert door de uitgeputte kapitaalvoorraad, een vergrijzende bevolking en uitgaande migratie van geschoolde arbeidskrachten. De lage potentiële groei belemmert de schuldafbouw.

- **Italië** vertoont buitensporige onevenwichtigheden. De kwetsbaarheden houden verband met de hoge overheidsschuld en de aanhoudend zwakke productiviteitsdynamiek, die een grensoverschrijdend belang hebben in de context van een kwetsbare arbeidsmarkt en bankensector. De overheidsschuldquote is in 2020 sterk gestegen ten gevolge van de daling van het bbp en de begrotingsrespons op de COVID-19-crisis, en zal naar verwachting pas in 2022 opnieuw iets teruglopen. De arbeidsproductiviteit is in 2020 toegenomen, maar de productiviteitsgroei op lange termijn blijft beperkt door belemmeringen voor particuliere en openbare investeringen en door beperkingen aan de groei van de meest productieve bedrijven. De activiteiten- en werkgelegenheidsgraad blijven onder het EU-gemiddelde. De zeer trage productiviteitstoename en de lage werkgelegenheidscijfers belemmeren de potentiële groei, wat op zijn beurt de ruimte voor schuldafbouw beperkt. Hoewel de Italiaanse banksector robuuster en veerkrachtiger was geworden in de jaren vóór de COVID-19-crisis, zijn er toch nog steeds kwetsbaarheden. Met name de niet-renderende leningen zijn in de afgelopen jaren wel afgenomen, maar blijven nog steeds relatief hoog en dreigen toe te nemen zodra de tijdelijke steunmaatregelen worden uitgefaseerd.
- **Cyprus** vertoont buitensporige onevenwichtigheden. De kwetsbaarheden hebben te maken met hoge externe, overheids- en particuliere schulden en nog steeds hoge niet-renderende leningen, samen met een aanzienlijk tekort op de lopende rekening. Door de uitgesproken terugval van het toerisme tijdens de COVID-19-crisis, is het tekort op de lopende rekening in 2020 aanzienlijk opgelopen tot meer dan 10 %; volgens de prognoses zal het op korte termijn slechts licht verbeteren. De externe schuld blijft hoog en de negatieve internationale netto-investeringspositie, zelfs wanneer geen rekening wordt gehouden met special purpose entities, verslechtert, gedeeltelijk als gevolg van de grote tekorten op de lopende rekening. De COVID-19-crisis heeft de schuldafbouw in de particuliere sector onderbroken omdat de hoge schuldquotes in 2020 zijn gestegen, voornamelijk als gevolg van de daling van het bbp. De niet-renderende leningen behoren nog steeds tot de hoogste van de EU, ondanks zichtbare dalingen in de afgelopen jaren, en het risico bestaat dat ze opnieuw beginnen stijgen zodra de tijdelijke steunmaatregelen worden afgebouwd. De overheidsschuldquote is aanzienlijk gestegen in 2020, maar zal naar verwachting nog dit jaar opnieuw beginnen dalen.

Landen met onevenwichtigheden

- **Duitsland** vertoont onevenwichtigheden. Het overschot op de lopende rekening blijft op een hoog niveau; dit weerspiegelt een gematigd investeringsniveau in verhouding tot het spaargeld en heeft grensoverschrijdende relevantie. Na een geleidelijke daling sinds 2015 zal het overschot op de lopende rekening naar verwachting toenemen in 2021 en opnieuw afnemen in 2022; het blijft hoog, maar onder het niveau van vóór de crisis. In 2020 is de groei van de overheidsinvesteringen verder versneld als reactie op de crisis, terwijl de particuliere investeringen terugliepen. In 2020 werden de hogere nettospaartegoeden van de particuliere sector grotendeels tenietgedaan door een hoger overheidstekort, waardoor de lopende rekening nauwelijks is veranderd. Bovendien blijven de investeringen als percentage van het bbp gematigd, ondanks de gunstige financieringsvoorwaarden, de aanhoudende investeringsbehoeften, die al van vóór de

COVID-19-crisis dateren, en het lage risico voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn. Bij gebrek aan bestedingsmogelijkheden zijn de nettospaartegoeden van huishoudens verder toegenomen in 2020; naar verwachting zullen ze in 2022 ongeveer terugkeren naar het niveau van vóór de pandemie.

- **Ierland** vertoont onevenwichtigheden. De kwetsbaarheden hebben betrekking op grote particuliere en overheidsschulden en de externe nettoverplichtingen blijven bestaan. De overheidsschuld blijft volgens verschillende meetmethoden hoog, wat neerwaartse risico's met zich meebrengt in verband met mogelijke veranderingen in de vennootschapsbelastingregels en hervormingen van de internationale belastingen. De particuliere schuldenlast blijft hoog. De bedrijfsschuld is hoog door de aanwezigheid van multinationale ondernemingen, die meestal zeer weinig banden hebben met de binnenlandse economie. De schuld van huishoudens als percentage van hun bruto beschikbaar inkomen behoort nog steeds tot de hoogste in de EU. De internationale netto-investeringspositie is nog steeds sterk negatief, maar verbetert en is veelal een weerspiegeling van de activiteiten van multinationale ondernemingen en beleggingsfondsen die weinig banden hebben met de binnenlandse economie.
- **Spanje** vertoont onevenwichtigheden. De kwetsbaarheden houden verband met hoge externe en interne schuld, zowel in de overheids- als in de particuliere sector, in een context van hoge werkloosheid, en hebben grensoverschrijdende relevantie. De internationale netto-investeringspositie blijft negatief maar zal waarschijnlijk geleidelijk verbeteren in 2021. De COVID-19-crisis heeft een aanzienlijke negatieve impact gehad op het toerisme. De lopende rekening is door de crisis verslechterd, maar zal dit en volgend jaar naar verwachting bijna in evenwicht zijn. De overheidsschuld is in 2020 aanzienlijk gestegen ten gevolge van de recessie en de steunmaatregelen die zijn genomen om de gevolgen van de crisis op te vangen; volgens de prognoses zal ze volgend jaar sterker dalen als gevolg van de verbeterende, zij het nog steeds hoge, overheidstekorten. De schuldafbouw door zowel het bedrijfsleven als de huishoudens is stilgevallen door de COVID-19-crisis. De werkloosheid is in 2020 gestegen en zal naar verwachting opnieuw beginnen dalen in 2022.
- **Frankrijk** vertoont onevenwichtigheden. De kwetsbaarheden houden verband met de hoge overheidsschuld, het zwakke concurrentievermogen en de lage productiviteitsgroei, die grensoverschrijdende relevantie hebben. De overheidsschuld is in 2020 zichtbaar gestegen ten gevolge van de recessie en de uitgebreide maatregelen om de COVID-19-crisis in te perken, en zal naar verwachting opnieuw iets teruglopen in 2022. De particuliere schuld is hoog en neemt ook al enkele jaren toe, ook al werd de nominale schuldstijging in 2020 gecompenseerd door de toename van de liquiditeitsbuffers van ondernemingen. Ondanks positieve ontwikkelingen vóór de COVID-19-crisis, kon het reeds eerder opgelopen verlies aan concurrentievermogen niet worden teruggewonnen. Bovendien blijft de productiviteitsgroei op lange termijn gematigd, wat een verdere verbetering van het concurrentievermogen in de weg staat, de potentiële groei belemmert en daardoor de ruimte voor publieke en private schuldafbouw beperkt.
- **Kroatië** vertoont onevenwichtigheden. De kwetsbaarheden houden verband met overheids-, particuliere en externe schuld, tegen een achtergrond van lage potentiële groei. De lopende rekening is in 2020 negatief geworden door de impact van de COVID-19-crisis op de omvangrijke toeristische sector in Kroatië; naar verwachting zal het herstel langzaam verlopen. De negatieve internationale netto-

investeringspositie zou in 2021 weer geleidelijk moeten verbeteren. De relatief hoge overheidsschuldquote is in 2020 aanzienlijk gestegen ten gevolge van de recessie en de steunmaatregelen die zijn genomen om de gevolgen van de crisis op te vangen, maar zal naar verwachting dit jaar opnieuw beginnen dalen. Na jaren van verbetering is de particuliere schuldquote in 2020 gestegen ten gevolge van een scherpe daling van het bbp, in combinatie met hogere financieringsbehoeften voor bedrijven. De banksector is veerkrachtiger geworden, mede dankzij de toetreding van Kroatië tot het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, maar de niet-renderende leningen kunnen toch toenemen zodra het beleid om ondernemingen te beschermen tegen de gevolgen van de COVID-19-crisis wordt uitgefaseerd.

- **Nederland** vertoont onevenwichtigheden. De particuliere schuld en het overschot op de lopende rekening blijven hoog en hebben grensoverschrijdende relevantie. Het overschot op de lopende rekening is in 2020 gedaald. Het blijft echter ruim boven het niveau dat gerechtvaardigd is in het licht van de economische fundamentals van het land, en zal naar verwachting hoog blijven. Ondanks een lopende pensioenhervorming en recente belastingwijzigingen die stimulansen bieden om inkomsten voor kleine en middelgrote ondernemingen te behouden, blijven de structurele oorzaken van de hoge spaartegoeden van huishoudens en bedrijven bestaan. Een deel van het externe overschot kan worden toegeschreven aan statistische elementen die verband houden met multinationale ondernemingen en zal naar verwachting niet dalen in de nabije toekomst. De schuld van de particuliere sector blijft hoog, gedeeltelijk door intraconcernschuld van multinationals, en is ten opzichte van het bbp verder toegenomen in 2020. De schuld van de huishoudens, die zich al op een hoog niveau bevond door de aanhoudende stijgingen van de huizenprijzen, neemt nog verder toe.
- **Portugal** vertoont onevenwichtigheden. De kwetsbaarheden houden verband met de grote volumes externe nettoverplichtingen en de particuliere en overheidsschuld; ook de niet-renderende leningen blijven hoog, tegen de achtergrond van lage productiviteitsgroei. De overheidsschuld is in 2020 aanzienlijk gestegen ten gevolge van de recessie en de steunmaatregelen die zijn genomen om de gevolgen van de crisis op te vangen, maar zal dit en volgend jaar naar verwachting licht dalen dankzij afnemende begrotingstekorten. De gevolgen van de COVID-19-crisis voor het toerisme zijn aanzienlijk en zullen dit in de nabije toekomst ook blijven. De lopende rekening is omgeslagen in een tekort als gevolg van de impact van de COVID-19-crisis op het toerisme. De negatieve internationale netto-investeringspositie is in 2020 verslechterd, maar zou dit jaar weer geleidelijk moeten verbeteren. Na de snelle schuldafbouw van de afgelopen jaren is de particuliere schuld in 2020 toegenomen ten gevolge van de scherpe daling van het bbp en de financieringsbehoeften van bedrijven in het licht van de crisis; de hypotheekschuld is positief geworden in 2020. Het risico van niet-renderende leningen neemt toe zodra de tijdelijke steunmaatregelen geleidelijk worden afgebouwd.
- **Roemenië** vertoont onevenwichtigheden. De kwetsbaarheden houden verband met een aanhoudend groot tekort op de lopende rekening in de context van grote overheidstekorten, terwijl de eerdere oververhitting afneemt. Het tekort op de lopende rekening zal naar verwachting hoog blijven, ook al neemt het marginaal af, en de negatieve internationale netto-investeringspositie verbetert niet langer. Naar verwachting zal het grote begrotingstekort dit en volgend jaar slechts geleidelijk afnemen, dankzij het herstel en enige begrotingsconsolidatie. De nettospaartegoeden

van de binnenlandse particuliere sector volstaan niet om deze hoge begrotingstekorten te compenseren, en financiering is meer afhankelijk geworden van de opbouw van externe schuld. Het verlies aan concurrentievermogen lijkt daarentegen af te nemen, omdat de oververhitting van de voorbije jaren door de COVID-19-crisis werd afgevlakt. De onvoorspelbaarheid van de wetgeving blijft wegen op het bredere ondernemingsklimaat.

- **Zweden** vertoont onevenwichtigheden. De kwetsbaarheden houden verband met de hoge en stijgende huishoudelijke schuld en de overwaarderingsrisico's op de huizenmarkt blijven aanwezig. De schuld van de huishoudens is verder toegenomen en de hypotheekverlening aan huishoudens is sterk blijven groeien. De huizenprijzen zijn blijven stijgen, zelfs sneller dan vóór de COVID-19-crisis, waardoor het risico op overwaardering nog groter is geworden. De banksector is veerkrachtig, met een relatief hoge winstgevendheid, voldoende liquiditeit en comfortabele kapitaalniveaus, maar de verhoogde blootstelling aan de commerciële vastgoedmarkt verdient aandacht.

AANHANGSEL 2 – VOORUITGANG BIJ DE UITVOERING VAN DE LANDSPECIFIEKE AANBEVELINGEN

In deze beoordeling van de vooruitgang wordt gekeken naar de beleidsmaatregelen die in het verleden zijn genomen om de uitdagingen aan te pakken die aan de orde zijn gesteld in de landspecifieke aanbevelingen van 2020. Deze beoordeling werd afgerond vóór de formele indiening van de herstel- en veerkrachtplannen en houdt dus geen rekening met de informatie in deze plannen. Om echter te garanderen dat de landspecifieke aanbevelingen voldoende ter harte worden genomen, werden ze met de lidstaten besproken tijdens de voorbereidingsfase van hun herstel- en veerkrachtplannen. Deze plannen worden afzonderlijk beoordeeld in het voorstel van de Commissie voor een uitvoeringsbesluit van de Raad met betrekking tot elk van de plannen.

Het aanpakken van structurele uitdagingen is van cruciaal belang voor een duurzaam herstel en aanhoudende groei. Hervormingen doorvoeren om structurele kwetsbaarheden aan te pakken, is van essentieel belang, niet alleen om beter het hoofd te kunnen bieden aan bestaande uitdagingen, maar ook om de dubbele transitie op een duurzame en billijke manier tot stand te brengen. Naar verwachting zullen veerkrachtigere lidstaten sneller en krachtadiger herstellen van de COVID-19-crisis, hetgeen aantoont dat hervormingen belangrijk zijn om beter voorbereid te zijn op de toekomst.

Op basis van de vorderingen met de hervormingen op jaarbasis hebben de lidstaten bij ongeveer 6 van de 10 landspecifieke aanbevelingen die zij in juli 2020 hebben ontvangen ten minste enige vooruitgang geboekt. Dit aanzienlijk hogere uitvoeringsniveau dan in voorgaande jaren lijkt nauw verband te houden met de aard van de landspecifieke aanbevelingen van 2020, die in grote mate gericht waren op de onmiddellijke begrotings-, economische, werkgelegenheids- en sociale uitdagingen van de respons op de COVID-19-crisis. De doortastende maatregelen die de lidstaten hebben genomen om het hoofd te bieden aan de door de pandemie veroorzaakte crisis hebben klaarblijkelijk geleid tot een relatief hoog niveau van uitvoering.

Het niveau van vooruitgang verschilt aanzienlijk per beleidsterrein. Van alle beleidsterreinen waarop een aanzienlijk aantal lidstaten in 2020 een aanbeveling heeft ontvangen, is de grootste vooruitgang geboekt op het gebied van toegang tot financiering, financiële diensten, begrotingsbeleid en budgettaire governance en wetgeving inzake arbeidsbescherming. De aanbevelingen in kwestie hebben meer specifiek betrekking op de behoefte aan blijvende en toereikende toegang tot financiering en de behoefte aan begrotingsmaatregelen, overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule, teneinde de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te ondersteunen en het herstel te bevorderen. De lidstaten hebben ook goede vooruitgang geboekt met de aanbevelingen om de sociale en werkgelegenheidseffecten van de crisis te verzachten, onder meer door (i) flexibele werkregelingen te promoten, te ontwikkelen en te versterken; (ii) werktijdverkortingsregelingen toe te passen; en (iii) maatregelen te nemen om te zorgen voor adequate vervangingsinkomens en toegang tot sociale zekerheid. De vooruitgang is daarentegen veel minder groot bij het opvolgen van aanbevelingen inzake openbaar bestuur, civiel recht, de strijd tegen belastingontwijking, opleiding en vaardigheden en levenslang leren.

Vanuit een meerjarig perspectief is het uitvoeringsniveau van de landspecifieke aanbevelingen de afgelopen jaren grotendeels stabiel gebleven. Sinds de start van het Europees Semester hebben de lidstaten minstens enige vooruitgang in de tenuitvoerlegging

geboekt voor [ongeveer twee derde van] alle landspecifieke aanbevelingen. Het meerjarige uitvoeringsniveau is de afgelopen 12 maanden echter licht gedaald, ten gevolge van het feit dat de lidstaten hun beleidsmaatregelen hebben toegespitst op onmiddellijke crisismitigatie. In het algemeen hebben de lidstaten sinds 2011 de meeste vooruitgang geboekt met betrekking tot aanbevelingen inzake toegang tot financiering en financiële diensten, gevolgd door wetgeving inzake arbeidsverhoudingen en arbeidsbescherming. De vooruitgang is het kleinst op het gebied van de hervorming van de gezondheidszorg en de langdurige zorg en de verbreding van de belastinggrondslagen.