



Brussel, 24.11.2021
COM(2021) 740 final

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

Jaarlijkse duurzamegroei-analyse 2022

1. Inleiding

De resultaten die Europa heeft geboekt met de COVID-19-vaccinatiecampagne en het verzachten van de sociaal-economische gevolgen van de pandemie, hebben de basis gelegd voor een duurzaam herstel. Bijna driekwart van de volwassen Europeanen is nu volledig gevaccineerd. Wat dat betreft, behoort de EU tot de wereldtop. Bovendien heeft Europa meer dan 1 miljard doses aan de rest van de wereld geleverd – meer dan het aantal dat in de EU zelf is geleverd. De bevordering van vaccinatie, mede in het licht van de grote verschillen in vaccinatiegraad tussen de lidstaten, en over de hele wereld blijft een topprioriteit van het beleid. Tegelijkertijd is het dankzij de ongekeerde gecoördineerde beleidsrespons op de pandemie op EU- en nationaal niveau gelukt om de sociaal-economische gevolgen van de crisis te verzachten¹.

Onze inspanningen om de onmiddellijke gevolgen van de COVID-19-schok aan te pakken, werpen vruchten af. Voor 2021 wordt in de eurozone en in de EU een bbp-groei van 5,0 % verwacht. Nu de EU-economie van herstel naar expansie gaat, ondersteund door een aantrekkende arbeidsmarkt, gunstige financieringsvoorwaarden en de krachtige inzet van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, wordt de groei van het reële bbp in de EU geraamd op 4,3 % in 2022 en 2,5 % in 2023. De werkloosheid blijft dalen, maar blijft iets boven het niveau van vóór de crisis. Wij verwachten dat de banencreatie gelijke tred zal blijven houden met het herstel en dat het werkloosheidspercentage zal dalen tot 6,7 % in 2022 en verder zal afnemen tot 6,5 % in 2023, tot het niveau van vóór de crisis. De inflatiedruk is toegenomen als gevolg van stijgende energieprijzen en aanbodverstoringen. Na eind 2021 een piek van 4 % te hebben bereikt, zal de inflatie naar verwachting afnemen tot 1,4 % in 2023. In de toekomst blijven de onzekerheid en de risico's groot, onder meer met betrekking tot de ontwikkeling van de pandemie, zowel binnen als buiten de EU.

De coördinatie van het economisch beleid is geleidelijk verschoven naar het leggen van de fundamenteën voor een transformatief en inclusief herstel en een grotere veerkracht. De economische activiteit moet steeds meer worden afgestemd op de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid, namelijk ecologische duurzaamheid, productiviteit, eerlijkheid en macro-economische stabiliteit². Deze vier dimensies mogen niet los van elkaar worden gezien, want zij versterken elkaar met een gemeenschappelijk doel: de overgang naar een duurzaam, veerkrachtig en inclusief economisch model dat mogelijk wordt gemaakt door een bredere verspreiding en toepassing van digitale en groene technologieën, wat zal helpen om van Europa een leider op het gebied van transformatie te maken. De Europese agenda voor economisch, sociaal en milieubeleid zou er dus voor moeten zorgen dat overheden op alle niveaus, ondernemingen, sociale partners en huishoudens consequent bijdragen aan de verwezenlijking van onze doelstellingen voor de groene en digitale transitie, alsook aan de doelstellingen op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding die in het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten zijn vastgesteld, waarbij de stabiliteit van onze economie en de goede werking van de eengemaakte markt worden gewaarborgd en niemand wordt achtergelaten.

¹ Europese Commissie, “De EU-economie na COVID-19: gevolgen voor de economische governance”, COM(2021) 662 final, 19 oktober 2021.

² Europese Commissie, “Jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2020”, COM(2019) 650 final, 17 december 2019.

De Unie heeft een ambitieuze beleidsagenda voorgesteld om een duurzaam, eerlijk en inclusief herstel aan te sturen, de economie van de EU beter bestand te maken tegen toekomstige schokken en onze economieën en samenlevingen te transformeren in overeenstemming met de ambitie van de dubbele transitie. Sinds de jaarlijkse strategie voor duurzame groei van vorig jaar zijn de groene, digitale en sociale ambities van de Unie toegenomen om het hoofd te bieden aan de groeiende uitdagingen waarmee we worden geconfronteerd. In juli 2021 heeft de Commissie een eerste reeks 'Klaar voor 55'-voorstellen³ ingediend om het klimaat-, energie-, ruimtelijkeordenings-, vervoers- en belastingbeleid geschikt te maken voor de verwezenlijking van de in de Europese klimaatwet verankerde doelstelling om de netto-uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen. De Commissie heeft een actieplan Verontreiniging naar nul goedgekeurd en zal doorgaan met de uitvoering van haar Europese Green Deal-agenda om het natuurlijk kapitaal te beschermen, in stand te houden en te verbeteren en om de groei van het bbp los te koppelen van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Bovendien heeft de Commissie in september 2021 een nieuw governancekader voorgesteld dat ervoor moet helpen zorgen dat de EU haar doelstelling van een digitale transformatie van de Europese samenleving en economie realiseert⁴. Het voorstel voorziet in de opstelling van nationale strategische routekaarten om de geplande trajecten voor elke doelstelling van het digitale decennium te verwezenlijken, alsook in instrumenten om digitale meerlandenprojecten te versnellen en te faciliteren. Om de negatieve gevolgen van de pandemie aan te pakken en bij te dragen tot het bereiken van opwaartse sociale en economische convergentie, maar ook om het streven van de Unie naar een digitale, groene en eerlijke transitie te versterken, heeft de sociale top van Porto van mei 2021 opnieuw de gezamenlijke verbintenis bevestigd om de Europese pijler van sociale rechten verder uit te voeren en de nieuwe EU-kerndoelen inzake banen, vaardigheden en armoedebestrijding verwelkomt⁵. Een stabiele economie die een op de lange termijn gericht beleid mogelijk maakt en een rechtvaardige transitie voor degenen die het meest door de veranderingen worden getroffen, zijn voorwaarden om deze hoge ambities te verwezenlijken.

De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal, als onderdeel van de directe respons van de EU om sterker uit de pandemie te komen, een centrale rol spelen bij het tot stand brengen van een veerkrachtige EU-economie die op de dubbele transitie is berekend. De faciliteit, die is ingebed in het Europees semester voor coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid, zal het belangrijkste instrument zijn om de beleidsagenda in de komende maanden en jaren uit te voeren. De uitvoering van de brede ambitieuze en elkaar versterkende maatregelen in de herstel- en veerkrachtplannen zal een belangrijke rol spelen bij het stimuleren van de economische activiteit en de werkgelegenheid en bij het bewerkstelligen van eerlijke en inclusieve groene en digitale transities. Een van de belangrijkste innovatieve kenmerken van de faciliteit is het resultaatgerichte karakter ervan. De middelen worden uitbetaald naarmate de lidstaten de in hun plannen overeengekomen

³ Europese Commissie, “Fit for 55’: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit”, COM(2021) 550 final, 14 juli 2021.

⁴ Europese Commissie, “Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het beleidsprogramma 2030 'Traject naar het digitale decennium”, COM(2021) 574 final, 15 september 2021.

⁵ Deze ambitieuze EU-doelstellingen zijn: ten minste 78 % van de bevolking tussen 20 en 64 jaar heeft een baan; ten minste 60 % van alle volwassenen neemt jaarlijks deel aan een opleiding; en een vermindering met ten minste 15 miljoen van het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd.

coherente investeringen en hervormingen uitvoeren. Dit zorgt ervoor dat beide soorten maatregelen parallel worden uitgevoerd, waarbij bestaande beleidslacunes en -uitdagingen worden aangepakt en knelpunten voor investeringen en een duurzamere en inclusievere bbp-groei worden weggenomen.

Nu de herstel- en veerkrachtplannen zijn goedgekeurd en de eerste middelen aan de lidstaten zijn uitbetaald, komt het erop aan de aandacht toe te spitsen op de uitvoeringsfase. Op het ogenblik dat deze mededeling werd goedgekeurd, waren 22 herstel- en veerkrachtplannen door de Commissie bekrachtigd en door de Raad goedgekeurd. Dit heeft voor 17 lidstaten 52,3 miljard EUR aan voorfinancieringen vrijgemaakt sinds augustus 2021. In totaal vertegenwoordigen de tot dusver door de Raad goedgekeurde plannen 291 miljard EUR aan niet-terugvorderbare financiering en 154 miljard EUR aan leningen. Alle aandacht zou nu moeten uitgaan naar de uitvoering van hervormingen en investeringen door de lidstaten in overeenstemming met de overeengekomen mijlpalen en streefdoelen teneinde het herstel en het scheppen van banen te stimuleren, de Europese veerkracht te versterken en te zorgen voor een blijvend effect op de samenleving, de economie en het milieu van de EU. Het instrument voor technische ondersteuning van de Commissie helpt bij de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen. Tijdens deze fase zal de Commissie nauw in dialoog blijven met de lidstaten en ervoor zorgen dat het Europees Parlement en de Raad, regionale en lokale autoriteiten, sociale partners, het maatschappelijk middenveld en andere belangrijke belanghebbenden naar behoren bij het proces worden betrokken.

Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de in de herstel- en veerkrachtplannen opgenomen hervormingen en investeringen complementair en consistent zijn met investeringen die de komende jaren in het kader van het cohesiebeleid en andere EU-instrumenten zullen worden gefinancierd, en met maatregelen die op nationaal niveau worden gefinancierd. Om de in totaal 500 miljard EUR aan financiering in het kader van het cohesiebeleid vrij te maken, is de snelle afronding van de besprekingen over de partnerschapsovereenkomsten en programma's voor de nieuwe programmeringsperiode, ook in het kader van het Fonds voor een rechtvaardige transitie, een prioriteit voor het komende jaar. Om de ambitieuze doelstellingen van de EU-beleidsagenda voor de dubbele transitie te verwezenlijken, zullen alle lidstaten een gecoördineerde inspanning moeten leveren en beschikbare publieke en particuliere middelen moeten mobiliseren om deze doelstellingen te bereiken.

In de jaarlijkse duurzame-groeianalyse van dit jaar worden de beleidsprioriteiten voor het komende jaar geschetst en worden richtsnoeren aangereikt voor de uitvoering ervan in de cyclus van het Europees semester 2022. Het Europees semester biedt een beproefd kader voor de coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten en zal deze rol blijven spelen in de herstelfase en bij de verdere realisatie van de dubbele transitie. Net als in voorgaande jaren zullen de beleidsprioriteiten worden gestructureerd rond de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid en in overeenstemming met de duurzameontwikkelingsdoelstellingen. In de mededeling worden ook de belangrijkste kenmerken van de cyclus van het Europees semester 2022 geschetst en worden de belangrijkste veranderingen ten opzichte van voorgaande cycli toegelicht, rekening houdend met de noodzaak van aanpassing aan de processen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

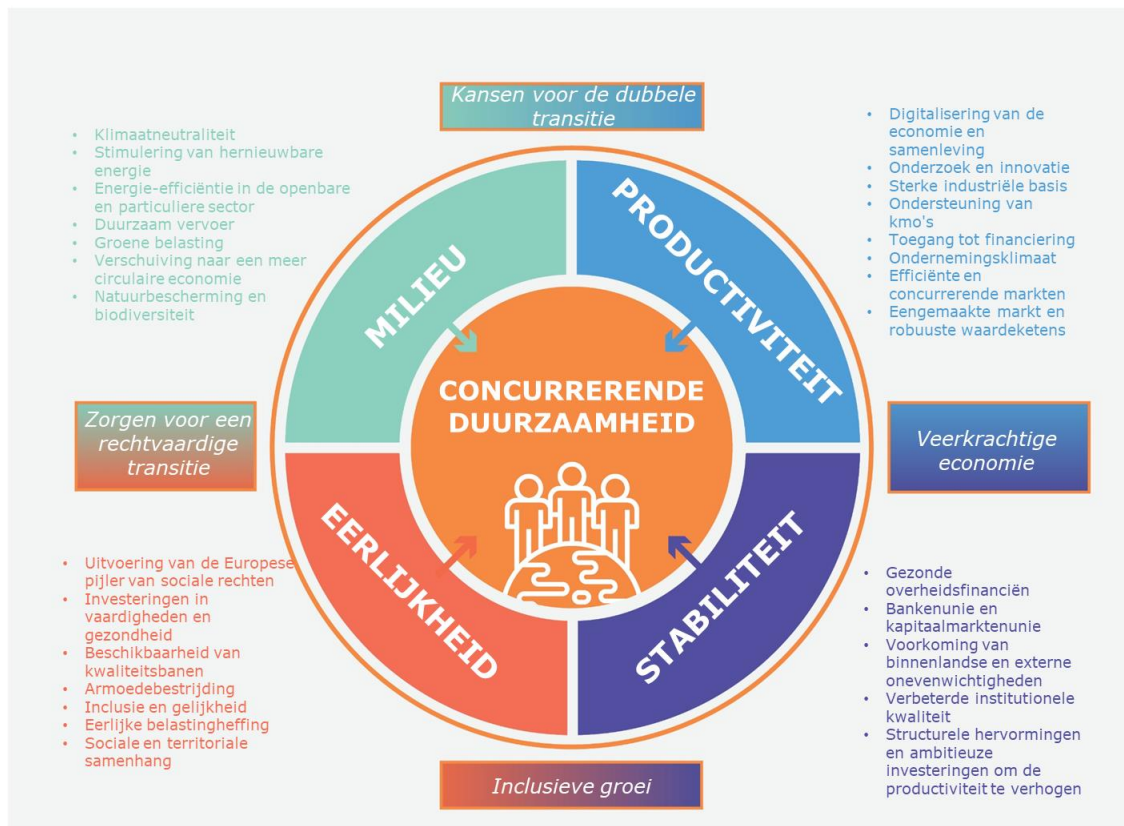
2. De vier dimensies van concurrerende duurzaamheid als leidende beginselen voor het herstel van de EU

De vier complementaire dimensies van de EU-agenda voor concurrerende duurzaamheid, namelijk ecologische duurzaamheid, productiviteit, eerlijkheid en macro-economische stabiliteit, die aan het begin van de ambtstermijn van de huidige Commissie zijn gelanceerd, zijn relevanter dan ooit. Deze dimensies, die nauw met elkaar samenhangen en elkaar zouden moeten versterken, hebben de afgelopen jaren als leidraad gediend voor de hervormings- en investeringsagenda's van de lidstaten en behoren tot de prominente doelstellingen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Europa heeft ervoor gekozen een voortrekkersrol te spelen bij de transformatie om de kansen te grijpen die worden geboden door milieubescherming en de strijd tegen de klimaatverandering, alsook op het gebied van digitale technologieën. Ervoor zorgen dat de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid elkaar versterken, is een belangrijke uitdaging voor de transformatie van het economisch en sociaal beleid. Een duurzame economie die een op de lange termijn gericht beleid en een inclusieve en eerlijke transitie voor alle EU-burgers en -regio's mogelijk maakt, zal de kern van de herstelagenda van de EU blijven vormen. Belangrijk om in dat verband te onthouden is dat concurrerende duurzaamheid en veerkracht twee kanten van dezelfde medaille zijn. Zoals in het verslag inzake strategische prognoses 2020⁶ wordt gesteld, is veerkracht het vermogen om niet alleen uitdagingen te weerstaan en het hoofd te bieden, maar ook om transities op duurzame, eerlijke en democratische wijze door te maken.

⁶ Europese Commissie, “Verslag inzake strategische prognoses 2020: 'Strategische prognoses – De koers naar een veerkrachtiger Europa”, COM(2020) 493 final.

Figuur 1: De vier dimensies van concurrerende duurzaamheid en de verbanden daartussen



2.1 Ecologische duurzaamheid

De klimaatverandering en aantasting van het milieu vragen om onmiddellijke actie. In de loop van 2021 werd Europa geconfronteerd met ernstige hittegolven, bosbranden en overstromingen die duidelijk en pijnlijk hebben aangetoond welke gevolgen de klimaatverandering kan hebben voor ons leven en onze bestaansmiddelen. Bovendien nemen de algemene economische gevolgen van de klimaatverandering toe en verdienen zij bijzondere aandacht. De kosten van niet-handelen zijn aanzienlijk hoger dan de kosten om onze klimaatambities te verwezenlijken. Het is dan ook van essentieel belang om ervoor te zorgen dat het economisch herstel hand in hand gaat met het versneld doorvoeren van de groene transitie en om de economie op het goede spoor te zetten teneinde de belofte van de EU om tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent te worden, gestand te doen.

De Commissie heeft een ambitieuze groene hervormingsagenda voorgesteld, die nu snel moet worden uitgevoerd. Wij zouden de komende periode moeten gebruiken om de nodige hervormingen en investeringen mogelijk te maken teneinde de EU-economie koolstofvrij te maken en te zorgen voor een sociaal rechtvaardige groene transitie. De Europese Green Deal, en met name het 'Klaar voor 55'-pakket, legt de bouwstenen voor de EU-economie van morgen. Baanbrekende strategieën op het gebied van klimaat en energie, waterstof, hernieuwbare offshore-energie, de aanpak van methaanemissies, biodiversiteit, circulaire economie, nulverontreiniging, duurzame en slimme mobiliteit, renovatiegolf, duurzaam voedsel en vele andere zijn richtinggevend voor hervormingen en investeringen. De

voorgestelde initiatieven omvatten groene belastingmaatregelen, zoals de bijgewerkte energiebelastingrichtlijn, om het belasting- en klimaatbeleid van de EU op elkaar af te stemmen, groene bedrijfsmodellen te stimuleren en tegelijk de sociale gevolgen te verzachten. Bovendien zal het voorgestelde mechanisme voor koolstofgrenscorrectie een koolstofprijs opleggen voor bepaalde ingevoerde producten en zo bedrijven en overheden in de rest van de wereld aanmoedigen om stappen in dezelfde richting te zetten. Op nationaal niveau zal de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen groene hervormingen mogelijk maken die een deel van de broeikasgasemissiekloof zullen helpen overbruggen. Verscheidene lidstaten hebben in hun herstel- en veerkrachtplannen energie-efficiëntiehervormingen, een versoepeling van de vergunningsprocedures voor hernieuwbare energie, steun voor groen onderzoek en groene innovatie⁷ of fiscale stimulansen ter bevordering van duurzame-mobiliteitsmodellen voorgesteld.

Om de ambitieuze Green Deal-agenda van de EU te verwezenlijken, zijn aanzienlijke investeringen nodig. Voor het komende decennium wordt de behoefte aan extra particuliere en publieke investeringen die nodig zijn voor de groene transitie geraamd op bijna 520 miljard EUR per jaar⁸. Verwacht wordt dat de 22 herstel- en veerkrachtplannen die tot dusver zijn goedgekeurd groene investeringen de komende zes jaar een impuls zullen geven van in totaal ten minste 192 miljard EUR⁹ op gebieden als energieopwekking, renovatie van gebouwen, duurzaam vervoer en aanpassing aan de klimaatverandering. Het cohesiebeleid zal in dit decennium ongeveer 150 miljard EUR aan groene investeringen opleveren. Er zullen verdere aanzienlijke investeringen nodig zijn om de noodzakelijke arbeidsmarkttransities te begeleiden en om omscholing en bijscholing te ondersteunen, beide voorwaarden voor een rechtvaardige en doeltreffende transitie. Overheidsfinanciering zal echter niet volstaan om de enorme investeringen te doen die nodig zijn om de groene transitie tot een goed einde te brengen en mag particuliere investeringen niet verdringen. Het helpen kanaliseren van particuliere financiering naar klimaatbestendigheid, onder meer door het creëren van een faciliterend kader, het bevorderen van de verdere ontwikkeling van kapitaalmarkten op het gebied van duurzame financiering, het verbeteren van de coördinatie van publieke en private O&O-investeringen en het verlenen van gerichte steun, zal een sleutelrol voor de publieke sector zijn. Het zal dan ook belangrijk zijn de in de herstel- en veerkrachtplannen opgenomen overheidsinvesteringen en hervormingen te gebruiken om particuliere investeringen te helpen mobiliseren.

De sociale dimensie staat centraal in de ambitieuze groene agenda van de EU. De groene transitie zal enorme kansen creëren en zal leiden tot nieuwe banen, innovatie en een grotere schokbestendigheid. Tegelijkertijd zal zij ingrijpende veranderingen met zich meebrengen, in het bijzonder voor de meest kansarme groepen, alsook voor sommige sectoren en regio's, zoals mijnstroken en sectoren die de gevolgen ondervinden van de industriële transitie en de daarmee samenhangende herstructureringsprocessen. Deze veranderingen leiden vaak tot verlies van banen en inkomsten. Daarom wordt met de Europese Green Deal gestreefd naar een eerlijke verdeling van de vereiste inspanningen, waarbij alle sectoren van de economie en de samenleving een bijdrage leveren en waarbij specifieke maatregelen worden genomen voor

⁷ Europese Commissie, “Mededeling betreffende Europese missies”, COM(2021) 609 final, 29 september 2021.

⁸ Zie kader 2 in Europese Commissie, “De EU-economie na COVID-19: gevolgen voor de economische governance”, COM(2021) 662 final.

⁹ Voorlopige ramingen van de diensten van de Commissie.

degenen die daar behoefte aan hebben¹⁰. De Commissie heeft een nieuw sociaal klimaatfonds voorgesteld ter ondersteuning van kwetsbare huishoudens met een laag en middeninkomen, vervoersgebruikers en micro-ondernemingen die het zwaarst getroffen zouden worden door de invoering van koolstofbeprijzing voor het wegvervoer en gebouwen. In het kader van het Europees semester zullen wij de sociale effecten nauwlettend volgen en, waar nodig, gerichte aanbevelingen doen om ervoor te zorgen dat niemand wordt achtergelaten. Complementariteit met de maatregelen die in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gesteund, zal een prioriteit zijn. Om de lidstaten te helpen de kansen te benutten en de sociaal-economische risico's van de groene transitie tot een minimum te beperken, zal de Commissie vóór het eind van het jaar een aanbeveling van de Raad over de aanpak van de werkgelegenheids- en sociale aspecten van de klimaattransitie voorstellen.

De transitie naar schone energie is onze beste verzekering tegen energieprijsschokken. De scherpe stijging van de energieprijzen waarmee de EU momenteel wordt geconfronteerd, voornamelijk als gevolg van de toegenomen wereldwijde vraag naar energie en gas in het bijzonder, baart alle EU-burgers, EU-bedrijven en de EU-economie in het algemeen grote zorgen. De stijging van de energieprijzen treft huishoudens met een laag inkomen en een lager middeninkomen verhoudingsgewijs harder en dreigt de energiearmoede te verergeren. De Commissie heeft een toolbox¹¹ met maatregelen voorgesteld om de uitdagingen aan te pakken en de gevolgen van tijdelijke energieprijsstijgingen op een gecoördineerde manier te verzachten. Op korte termijn kunnen tijdelijke inkomenssteun in noodgevallen voor kwetsbare huishoudens, maatregelen ter bescherming van het bedrijfsleven en gerichte belastingverlagingen helpen om het effect te verzachten. Meer structureel zijn verbeteringen van de energie-efficiëntie, de elektrificatie van de energievraag en verdere investeringen in hernieuwbare en koolstofarme energie, samen met het faciliteren van de uitrol ervan, van cruciaal belang om in de toekomst betaalbare energieprijzen te waarborgen. De groene transitie bevordert het gebruik van lokale, hernieuwbare energie. Hierdoor worden wij minder afhankelijk van buitenlandse energiebronnen en verbetert de energie-efficiëntie, zodat onze energiebehoefte afneemt. Het aanpakken van de negatieve effecten van plotselinge prijsstijgingen en het waarborgen van de betaalbaarheid zonder de Europese interne energiemarkt te versnipperen, is essentieel om investeringen in de groene transitie van de energie- en industriële sectoren niet in gevaar te brengen.

De groene transitie is bedoeld om onze welvaart en ons welzijn veilig te stellen en tegelijkertijd kansen te creëren. Investeringen en hervormingen om lucht-, water- en bodemverontreiniging aan de bron terug te dringen, zullen de economie aanzienlijke kosten besparen, zoals voor gezondheidszorg, verloren werkdagen, schade aan gebouwen en oogstverliezen. Het verbeteren van de milieu-infrastructuur (bijvoorbeeld op het gebied van water en afval), het beschermen en herstellen van de biodiversiteit en natuurlijke ecosystemen en het waarborgen van duurzame voedselsystemen zullen onze veerkracht versterken, nieuwe kansen voor het bedrijfsleven creëren en de volksgezondheid verbeteren. De uitfasering van milieuschadelijke subsidies en het gebruik van economische instrumenten om het beginsel dat

¹⁰ Het mechanisme voor een rechtvaardige transitie, met inbegrip van het Fonds voor een rechtvaardige transitie, zal gerichte steun verlenen voor economische diversificatie en het scheppen van banen in de gebieden die sociaal-economisch gezien het zwaarst worden getroffen door de transitie naar klimaatneutraliteit.

¹¹ Europese Commissie, “De stijgende energieprijzen aanpakken: een toolbox met initiatieven en steunmaatregelen”, COM(2021) 660 final, 13 oktober 2021.

de vervuiler betaalt toe te passen, zullen verdere stimulansen en financiering voor de groene transitie bieden.

Digitalisering kan een grote bijdrage leveren aan de groene transitie. De groene en digitale transitie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en geen van beide kan slagen zonder de andere. De digitalisering van de samenleving zal bijdragen tot het verkleinen van haar koolstofvoetafdruk, bijvoorbeeld door een efficiënter gebruik van energie en hulpbronnen. Tegelijkertijd moeten digitale technologieën schoner en energie-efficiënter worden. De herstel- en veerkrachtplannen bevatten verscheidene maatregelen om te zorgen voor een slim en duurzaam gebruik van hulpbronnen, waaronder de vergroening van digitale technologieën, hetgeen onder meer de ontwikkeling van adequate vaardigheden vereist. De EU onderzoekt ook vrijwillige en bindende maatregelen om de particuliere sector te helpen klimaatneutraal te worden en meer hernieuwbare hulpbronnen te gebruiken, zoals de Europese groene digitale coalitie.

2.2 Productiviteit

Het waarborgen van toekomstige welvaart voor de burgers zal in belangrijke mate afhangen van het vermogen van Europa om de productiviteit en innovatie te verhogen. Dit vereist een goed afgestemde mix van hervormingen en particuliere en publieke investeringen die het concurrentievermogen en het scheppen van banen ondersteunen. Productiviteitsgroei is een cruciale motor voor economische welvaart, welzijn en convergentie op de lange termijn. De productiviteitsgroei in de EU is de afgelopen decennia echter vertraagd en de trend zet zich voort. Het vermogen van bedrijven in de EU om nieuwe technologieën, met name digitale technologieën, toe te passen, hun activiteiten uit te breiden en hun productiemethoden te moderniseren, zal een cruciale rol spelen bij het stimuleren van hun productiviteit en concurrentievermogen, zowel in de eengemaakte markt als wereldwijd. Dit hangt af van de bijscholing en omscholing van de beroepsbevolking om de productiemodellen van morgen te beheersen. Het hangt ook af van flankerende hervormingen die een kader scheppen dat bevorderlijk is voor een dergelijke technologische aanpassing en innovatie, zoals een betere coördinatie van het onderzoeks- en innovatiebeleid, de versterking van de overdracht en valorisatie van kennis en de ondersteuning van de ontwikkeling en toepassing van technologieën door bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen en startende ondernemingen. Het stimuleren van particuliere investeringen door middel van gerichte steunmaatregelen van de overheid is in dit verband van essentieel belang.

Een goed functionerende eengemaakte markt waar eerlijke en doeltreffende concurrentie¹² is gewaarborgd, is op zich een belangrijke bron van productiviteit voor de EU-economie. Technologische vooruitgang verspreidt zich sneller in een eengemaakte markt en goed functionerende en concurrerende product- en dienstenmarkten zijn een belangrijke motor voor productiviteitsgroei, omdat zij het mogelijk maken middelen efficiënter toe te wijzen. De COVID-19-crisis heeft duidelijk gemaakt dat het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal in de eengemaakte markt moet worden

¹² De Commissie is bezig met een grondige herziening van het mededingingsbeleid; Europese Commissie, “A competition policy fit for new challenges”, COM(2021) 713 final, 18 november 2021.

gehandhaafd. De concrete maatregelen die zijn aangekondigd in het jaarverslag over de eengemaakte markt¹³, zoals een structurele oplossing om de vier vrijheden in geval van toekomstige crises te waarborgen (het noodinstrument voor de eengemaakte markt) en de analyse van mogelijke oplossingen om de vastgestelde aanbodtekorten aan te pakken, zullen van essentieel belang zijn om de veerkracht van de eengemaakte markt te versterken. Eerbiediging van de rechtsstaat, met name onafhankelijke, efficiënte rechtsstelsels van hoge kwaliteit, doeltreffende corruptiebestrijdingsstructuren en kaders voor de bestrijding van witwaspraktijken en fraude, zijn belangrijke factoren voor het ondernemingsklimaat en voor de werking van de eengemaakte markt. Naast het Europees semester is de werking van de rechtsstelsels een van de pijlers van het verslag van de Commissie over de rechtsstaat.

De herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten voorzien in een breed scala van hervormingen die erop gericht zijn het ondernemingsklimaat te verbeteren en de invoering van digitale en groene technologieën te bevorderen. Deze hervormingen zullen worden aangevuld met belangrijke inspanningen om strategische sectoren van het openbaar bestuur en de rechterlijke macht te digitaliseren. Deze inspanning is een rechtstreekse reactie op landspecifieke aanbevelingen die in voorgaande jaren tot de lidstaten zijn gericht op gebieden als het doorvoeren van concurrentiebevorderende hervormingen, het dynamischer en transparanter maken van overheidsopdrachten, het versterken van het gerechtelijk apparaat, het verhogen van de efficiëntie van de overheidsdiensten met inbegrip van de belastingadministratie, het bevorderen van de vereenvoudiging van de wetgeving, het verder ontwikkelen van e-overheids- en e-justitiediensten en het bevorderen van goed functionerende insolventiekaders. Verwacht wordt dat de volledige uitvoering van deze hervormingen het ondernemingsklimaat in de hele EU zal verbeteren en tegelijkertijd verdere digitale innovatie zal stimuleren, met een positief effect op de productiviteit. Dit zal bredere positieve gevolgen hebben, bijvoorbeeld door het scheppen van kwaliteitsbanen en het verbeteren van de houdbaarheid van de begroting.

Investeren in de toepassing van geavanceerde digitale technologieën en in onderzoek en innovatie is van cruciaal belang om de digitale transitie tot stand te brengen. In de Europese particuliere sector bestaat er een aanzienlijke kloof op het gebied van digitale investeringen ten opzichte van andere rechtsgebieden¹⁴. Met de goedgekeurde herstel- en veerkrachtplannen wordt beoogd 117 miljard EUR bij te dragen aan de digitale transformatie. De steun gaat bijvoorbeeld naar digitale innovatie, onderzoek en innovatie en geavanceerde digitale technologieën (17 miljard EUR), met inbegrip van de ontwikkeling van artificiële intelligentie of supercomputers. Daarnaast worden aanzienlijke middelen uitgetrokken voor de ondersteuning van de digitale transformatie van overheidsdiensten (43 miljard EUR) of bedrijven (24 miljard EUR), waarvan het grootste deel ten goede komt aan kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Ook connectiviteitsmaatregelen, zoals de uitrol van 5G-netwerken, zijn in verschillende plannen opgenomen (13 miljard EUR). Programma's in het kader van de fondsen van het cohesiebeleid van de EU, alsook andere programma's binnen de

¹³ Europese Commissie, “Jaarverslag over de eengemaakte markt 2021 bij de mededeling 'Actualisering van de nieuwe industriestrategie van 2020: een sterkere eengemaakte markt tot stand brengen voor het herstel van Europa”, SWD(2021) 351 final, 5 mei 2021.

¹⁴ Voor een illustratie van de investeringskloof met de belangrijkste concurrenten van de EU, zie tabel 2 in Europese Commissie, “Identifying Europe's recovery needs' bij de mededeling “Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation”, SWD(2020) 98 final, 27 mei 2020.

EU-begroting, zullen naar verwachting ook aanzienlijk meer investeren in digitale onderzoeks- en innovatieactiviteiten dan de vorige programma's.

Deze investeringen in technologie moeten worden aangevuld met investeringen in mensen en vaardigheden, met name versterkte digitale vaardigheden, door hervormingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels en via bij- en omscholingsprogramma's. Door de versnelling van de digitale transitie neemt de vraag naar digitale vaardigheden sterk toe. Vaardigheden op het gebied van wetenschap, technologie, engineering en wiskunde (STEM) zijn essentieel om de ontwikkeling en toepassing van geavanceerde digitale technologieën in onze economieën mogelijk te maken. Om ervoor te zorgen dat er voldoende hooggeschoolden zijn, zijn meer inspanningen nodig om jongeren, met name vrouwen en meisjes, te steunen. Dit zou gepaard moeten gaan met het verhogen van de prevalentie van ten minste basisniveaus van digitale en softwarevaardigheden bij de gehele bevolking. Mensen in de werkende leeftijd moeten gemakkelijk toegang hebben tot betaalbare en relevante opleidingen die aan hun vaardigheidsbehoeften voldoen. Dit is belangrijk in alle economische sectoren en bedrijven, met name kmo's. Digitale vaardigheden zijn ook een belangrijke factor voor de groene transitie. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal aanzienlijke bedragen bijdragen aan de ontwikkeling van vaardigheden (de goedgekeurde plannen dragen 47 miljard EUR bij aan maatregelen ter ondersteuning van onderwijs, opleiding en vaardigheden in alle leeftijdsgroepen), met een bijzondere nadruk op digitale vaardigheden (20 miljard EUR)¹⁵.

Bovendien zijn een verantwoorde toegang tot hulpbronnen, hulpbronnenefficiëntie en productiviteit niet alleen belangrijk voor het milieuwelzijn, maar ook voor de economische welvaart. De EU moet de overgang versnellen naar een economisch systeem dat op een slimmere en duurzamere manier gebruik maakt van hulpbronnen teneinde de consumptievoetafdruk te verkleinen. Voortbouwend op de eengemaakte markt en het potentieel van digitale technologieën kan de circulaire economie de industriële basis van de EU versterken, de oprichting van bedrijven stimuleren, het ondernemerschap bij kmo's bevorderen en de veerkracht en open strategische autonomie van de EU versterken. Voor het grote publiek zal de circulaire economie hoogwaardige, functionele en veilige producten opleveren die efficiënt en betaalbaar zijn, langer meegaan en zijn ontworpen voor hergebruik, reparatie en hoogwaardige recycling. Een hele reeks nieuwe duurzame diensten, 'product als dienst'-modellen en digitale oplossingen zal tot een betere levenskwaliteit, innovatieve banen en verbeterde kennis en vaardigheden leiden.

De veerkracht van de EU-economie hangt af van robuuste toeleveringsketens. Een snelle uitvoering van de industriestrategie en de actualisering ervan in 2021¹⁶ is van essentieel belang om strategische afhankelijkheden tegen te gaan en tijdelijke of aanhoudende knelpunten in de internationale toeleveringsketens van essentiële inputs voor Europa's industriële ecosystemen te verhelpen. De EU is een belangrijke mondiale importeur en exporteur met een grote mate van openheid voor handel en investeringen. Mondiale logistieke

¹⁵ Uitgaven voor maatregelen ter ondersteuning van onderwijs, opleiding en vaardigheden worden opgenomen in de sociale uitgaven. Uitgaven voor maatregelen ter ondersteuning van digitale vaardigheden worden opgenomen in de digitale bijdrage.

¹⁶ Europese Commissie, "Actualisering van de nieuwe industriestrategie van 2020: een sterkere eengemaakte markt tot stand brengen voor het herstel van Europa", COM(2021) 350 final, 5 mei 2021.

problemen, zoals die waarmee de EU wordt geconfronteerd op het gebied van computerchips en bepaalde grondstoffen, zijn van invloed op diverse industriële ecosystemen, waaronder procyclische bedrijfstakken als de automobielenindustrie en de bouwsector. Knelpunten in toeleveringsketens hebben een negatief effect op de productiviteit, werkgelegenheid en omzet van bedrijven en op het aantal startende en stoppende bedrijven en kunnen van invloed zijn op het vermogen van de EU om op een gezondheids crisis te reageren. De toegenomen ambities van de EU op het gebied van de groene en digitale transitie vereisen een beleidsverschuiving om de huidige of toekomstige strategische afhankelijkheden van producten en technologieën die de industriële transformatie van Europa zullen aansturen aan te pakken, waarbij ook de onderliggende problemen op het gebied van voorzieningszekerheid worden aangepakt. De Commissie zal een Europese chipwet voorstellen om de inspanningen van de EU op het gebied van halfgeleideronderzoek en -ontwerp beter te coördineren en de productie van halfgeleiders in Europa te vergemakkelijken.

2.3 Eerlijkheid

Eerlijkheid moet centraal staan bij het herstel van de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte neergang. De crisis heeft ongelijke gevolgen gehad voor verschillende bevolkingsgroepen, sectoren en regio's. Met name jongeren, laaggeschoolde werknemers en werknemers met een migratieachtergrond werden onevenredig hard getroffen. De gevolgen voor vrouwen en mannen zijn verschillend¹⁷. De tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) heeft met succes bijgedragen tot de aanpak van de negatieve economische en sociale gevolgen van de pandemie. Naarmate de economie zich herstelt, zullen we waarschijnlijk verdere veranderingen in de verdeling van banen zien. De pandemie heeft trends van veranderingen in de vraag, consumptiepatronen en bedrijfsmodellen teweeggebracht of versneld. In de hele economie worden nieuwe banen gecreëerd, terwijl andere functies minder worden gezocht. Dit betekent dat in sommige lidstaten en sectoren een groot aantal mensen van baan verandert en dat er opnieuw tekorten aan arbeidskrachten ontstaan. In dit verband zou meer aandacht moeten worden besteed aan het verbeteren van het vermogen van de arbeidsmarkten om te anticiperen op en zich aan te passen aan veranderingen, waarbij niemand wordt achtergelaten. Hervormingen van de belastingvoordelen kunnen ongelijkheden helpen verminderen en de arbeidsmarktparticipatie stimuleren.

De COVID-19 pandemie had een asymmetrisch effect op de Europese regio's vanwege hun verschillende economische specialisaties. Regio's die afhankelijk zijn van toerisme zijn bijzonder getroffen, maar ook andere contactintensieve diensten zijn zwaar getroffen. Andere sectoren werden minder hard getroffen maar zagen de bedrijvigheid toch teruglopen, met name de verwerkende industrie en de bouw. Het aantal gewerkte uren is tussen 2019 en 2020 het sterkst gedaald in Griekenland, Spanje, Portugal en Italië, vooral in regio's met een grote toeristische economie. Ten slotte werden economisch meer ontwikkelde EU-regio's minder getroffen dan economisch minder ontwikkelde regio's en regio's in een overgangsfase.

¹⁷ Europees Instituut voor gendergelijkheid, "Gender Equality Index 2021 Report", november 2021.

In de toekomst is een goed opgezet en doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid, in combinatie met passende ondersteuning door openbare diensten voor arbeidsvoorziening en socialebeschermingsstelsels, van essentieel belang om werknemers tijdens de groene en digitale transitie te begeleiden. In dit verband wordt in de aanbeveling van de Commissie over doeltreffende actieve steun voor werkgelegenheid (EASE)¹⁸ gewezen op het belang van de ontwikkeling en uitvoering van samenhangende beleidspakketten, waaronder aanwervings- en transitiestimulansen, bij- en omscholing en meer ondersteuning door openbare diensten voor arbeidsvoorziening. De nodige aandacht zou moeten worden besteed aan de jongeren die bijzonder hard zijn getroffen door de COVID-19-pandemie. Ook de reeds lang bestaande problemen in verband met de vergrijzing van de beroepsbevolking en de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en gehandicapten zouden moeten worden aangepakt.

De rol van onderwijs, opleiding en vaardigheden als belangrijke determinanten van sociale inclusie en economische groei moet worden versterkt, rekening houdend met de uitdagingen en kansen van de dubbele transitie. De COVID-19-crisis heeft verstoringen teweeggebracht, deels als gevolg van een ongelijke toegang tot online leren en een negatief effect op de geestelijke gezondheid van leerlingen. Dit kan gevolgen op lange termijn hebben, zoals lage niveaus van basisvaardigheden en suboptimale onderwijsresultaten, waardoor de bestaande ongelijkheden in het onderwijs nog groter worden. De lidstaten zullen hun inspanningen moeten opvoeren om de leerresultaten in hun onderwijs- en opleidingsstelsels te verbeteren. Tegelijkertijd zou een leven lang leren moeten worden gestimuleerd om bestaande en nieuwe discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden, met name die welke verband houden met de dubbele transitie, aan te pakken door de deelname van volwassenen aan bij- en omscholing aanzienlijk te vergroten. Het halen van de EU-doelstellingen inzake onderwijs, opleiding en ontwikkeling van vaardigheden zal het welslagen van de digitale en groene transitie vergemakkelijken en zal een antwoord bieden op de daarmee samenhangende uitdagingen op het gebied van de aanpassing van vaardigheden. Er zullen met name hervormingen nodig zijn om ongelijkheden op onderwijsgebied te verminderen, de kloof tussen stad en platteland te dichten, onder meer op het gebied van digitale connectiviteit, het risico van voortijdig schoolverlaten en ondermaatse prestaties te verkleinen en ervoor te zorgen dat alle volwassenen, ongeacht hun kwalificatieniveau, kansen krijgen om vaardigheden te ontwikkelen. Een versterkte rol van de universiteiten bij het verbeteren van de kwaliteit en de arbeidsrelevantie van het hoger onderwijs en het bevorderen van inclusie, diversiteit en gendergelijkheid is even belangrijk.

De uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten is van cruciaal belang om opwaartse sociale en economische convergentie te bereiken. In het actieplan van de Commissie voor de uitvoering van de pijler worden nieuwe EU-doelstellingen inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding tegen 2030 voorgesteld, alsook een herzien sociaal scorebord, met het oog op de integratie ervan in het Europees semester. In het voorstel voor het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2022, dat deel uitmaakt van dit najaarspakket, wordt meer nadruk gelegd op de beginselen van de pijler en in de analyse ervan worden de EU-kerndoelen voor 2030 en de kernindicatoren van het herziene sociale scorebord opgenomen. Uit het verslag blijkt dat het herstel van de arbeidsmarkt duidelijk

¹⁸ Europese Commissie, “Aanbeveling (EU) 2021/402 van 4 maart 2021 over doeltreffende actieve steun voor werkgelegenheid na de COVID-19-crisis (EASE)”, C/2021/1372, PB L 80 van 8.3.2021.

vaste voet krijgt. In het verslag wordt echter ook gewaarschuwd voor nieuwe tekorten aan arbeidskrachten en voor de aanhoudend lage arbeidsparticipatie van jongeren en vrouwen. Het herstel en de groene en digitale transitie vergroten de kans dat sommige banen niet meer terugkeren. Daarom is het van belang om de overgang naar een andere baan te ondersteunen, met name via actief arbeidsmarktbeleid en bij- en omscholingsmaatregelen. In het verslag werd ook gewezen op het belang van sterke socialebeschermingsstelsels, die in de meeste lidstaten hebben geholpen om de daling van de inkomens van huishoudens af te zwakken en het percentage mensen dat risico loopt op armoede of sociale uitsluiting stabiel te houden.

De herstel- en veerkrachtplannen omvatten een breed scala aan hervormingen en investeringen die zullen bijdragen tot de versterking van de sociale cohesie en de veerkracht. De maatregelen in verband met deze thematische focus in de plannen die de Raad reeds heeft goedgekeurd, belopen ongeveer 135 miljard EUR, of ongeveer 30 % van de totale financiële toewijzingen voor deze goedgekeurde plannen. Deze maatregelen omvatten bijvoorbeeld hervormingen en investeringen om het actieve arbeidsmarktbeleid doeltreffender te maken, de capaciteit van openbare diensten voor arbeidsvoorziening te vergroten en de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en kansarme groepen te ondersteunen. Zij omvatten ook maatregelen ter verbetering van de toegang tot kwalitatief hoogwaardig onderwijs en dito opleidingen op alle niveaus alsook digitaal onderwijs, met inbegrip van bij- en omscholing van volwassenen in de werkende leeftijd om ervoor te zorgen dat zij zich in een snel veranderende omgeving kunnen ontplooiën en ten volle kunnen profiteren van de groene en digitale transitie. Ten slotte wordt met de herstel- en veerkrachtplannen ook beoogd de sociale veerkracht te vergroten door te investeren in gezondheidszorg en betere toegang tot diensten, met inbegrip van voor- en vroegschoolse educatie en opvang, langdurige zorg en sociale huisvesting. Op die manier ondersteunt de faciliteit, samen met de fondsen van het cohesiebeleid, concreet een eerlijk en inclusief herstel in de EU. Een tijdige en ambitieuze uitvoering van deze plannen zal tastbare resultaten opleveren voor de Europese burgers en zal de lopende transformatie van de nationale economieën met het oog op de dubbele transitie ondersteunen. Voorts wordt verwacht dat het mechanisme voor een rechtvaardige transitie, met inbegrip van de 19 miljard EUR van het Fonds voor een rechtvaardige transitie, in de periode 2021-2027 ongeveer 55 miljard EUR zal vrijmaken voor de meest getroffen regio's om de sociaal-economische gevolgen van de transitie naar klimaatneutraliteit te verzachten en aldus bij te dragen tot de eerlijkheid ervan.

2.4 Macro-economische stabiliteit

De stabiliteit van de EU-economie verder vergroten door de resterende zwakke punten op nationaal en EU-niveau aan te pakken en het desbetreffende beleid op EU-niveau nauw te coördineren, zal ervoor zorgen dat de EU-economie bestand is tegen toekomstige schokken en zal helpen de groene en digitale transitie te faciliteren. De krachtige en gecoördineerde beleidsreactie op de COVID-19-crisis heeft de economische en sociale gevolgen ervan aanzienlijk beperkt en tegelijkertijd een positief effect gehad op de macro-economische stabiliteit. Deze ervaring toont aan hoe belangrijk het is het economisch, begrotings-, werkgelegenheids- en sociaal beleid nauw te blijven coördineren, gebruik te maken van verschillende beleids- en financieringsinstrumenten en het EU- en nationale niveau met elkaar te verbinden. Zij heeft tevens onderstreept hoe belangrijk het is economische en sociale veerkracht tegen onverwachte schokken op te bouwen, onder meer

door in normale tijden begrotingsruimte te creëren die bij een neergang kan worden aangewend.

De lidstaten zouden in 2022 gerichte en tijdelijke begrotingssteun moeten blijven verlenen en tegelijkertijd de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn moeten waarborgen. De algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact heeft de lidstaten in staat gesteld hun economieën in volle COVID-19-crisis te ondersteunen. Verwacht wordt dat deze clausule vanaf 2023 wordt gedeactiveerd. Wanneer de economische omstandigheden zulks toelaten, zouden de lidstaten een begrotingsbeleid moeten voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en op het waarborgen van de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn. Tegelijkertijd zouden de lidstaten de investeringen moeten opvoeren om de dubbele transitie te verwezenlijken, de economische activiteit te stimuleren en het werkgelegenheidspotentieel te benutten. De adviezen van de Commissie over de ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten van de eurozone¹⁹ en het voorstel van de Commissie voor een aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone²⁰ maken deel uit van dit najaarspakket.

Een groeivriendelijke samenstelling van de overheidsfinanciën en een eerlijke en efficiënte belastingheffing zullen van groot belang zijn om de investeringen te stimuleren en een eerlijk, duurzaam en inclusief herstel te ondersteunen. Een gecoördineerde en volgehouden inspanning gedurende verscheidene jaren is nodig om te zorgen voor een aanhoudende en aanzienlijke toename van particuliere en overheidsinvesteringen die in verhouding staat tot de behoeften van de dubbele transitie en de economische, sociale en territoriale samenhang. De herstel- en veerkrachtfaciliteit voorziet weliswaar in aanzienlijke tijdelijke steun, maar ook de nationale begrotingen moeten hun rol spelen bij het bevorderen van investeringen. In dit verband moeten de lidstaten de samenstelling en kwaliteit van hun overheidsfinanciën verbeteren, aan zowel de uitgaven- als ontvangstenzijde, en tegelijk vooruitgang boeken op het gebied van groene budgettering. Aan de ontvangstenzijde is het, in een tijd waarin de nationale overheden ernaar streven meer te doen met minder en de kosten van de pandemie op billijke wijze en zonder het herstel te schaden moeten dragen, van essentieel belang ervoor te zorgen dat de belastingwetgeving beter wordt nageleefd en een verschuiving naar milieuheffingen na te streven. De belastinginning kan worden gestimuleerd en belastingfraude, -ontwijking en -ontduiking kunnen worden teruggedrongen door elektronische indiening van belastingen, belastingvereenvoudiging en meer administratieve samenwerking tussen de lidstaten. Het zal ook van belang zijn schadelijke belastingconcurrentie en agressieve belastingplanning te beteugelen.²¹ De Commissie werkt aan verschillende wetgevingsvoorstellen^{22,23} om de fiscale transparantie te vergroten, belastingontwijking aan te pakken en de strijd tegen belastingontduiking op te voeren. Het

¹⁹ “Commission Communication on the 2022 Draft Budgetary Plans: an overall assessment” en adviezen van de Commissie over de door de lidstaten van de eurozone ingediende ontwerpbegrotingsplannen 2022.

²⁰ Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, Alert Mechanism Report 2022, COM(2021) 741 final.

²¹ Zo wordt in het verslag over de btw-kloof (CASE e.a., 2020) geraamd dat de btw-kloof in de EU in 2018 op 140 miljard EUR lag en wordt voorspeld dat die kloof zal toenemen tot 164 miljard EUR in 2020, met name als gevolg van de pandemie.

²² COM(2020) 312 final, Actieplan voor billijke en eenvoudige belastingheffing ter ondersteuning van de herstelstrategie

²³ COM(2021) 251 final, Belastingheffing van ondernemingen in de 21e eeuw.

betreft onder meer een voorstel om het misbruik van lege vennootschappen voor belastingdoeleinden aan te pakken. Voorts moet het akkoord tussen de OESO en de G20 over de hervorming van de mondiale belastingheffing ervoor zorgen dat multinationale ondernemingen een billijk aandeel in de belasting betalen, ongeacht waar zij actief zijn, en dat zij vanaf 2023 een effectief belastingtarief van ten minste 15 % betalen. De Commissie werkt aan een voorstel om het internationale akkoord over minimale effectieve belastingheffing snel in EU-wetgeving om te zetten.

De herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten bevatten een aantal maatregelen op het gebied van begrotings- en belastingbeleid. Naast uitgaventoetsingen die erop gericht zijn de kwaliteit van overheidsuitgaven te verbeteren, hebben de lidstaten in hun herstel- en veerkrachtplannen wijzigingen van belastingstelsels opgenomen om een duurzamere en eerlijkere economische activiteit te bevorderen. In sommige plannen worden ook hervormingen voorgesteld ter verbetering van de houdbaarheid en toereikendheid van hun pensioenstelsels op lange termijn. De voorgestelde hervormingen ter verbetering van de efficiëntie van belastingdiensten zouden moeten leiden tot een betere belastinginning en lagere nalevingskosten voor bedrijven, particulieren en belastingdiensten. Sommige lidstaten hebben in hun herstel- en veerkrachtplannen ook maatregelen tegen agressieve belastingplanning opgenomen.

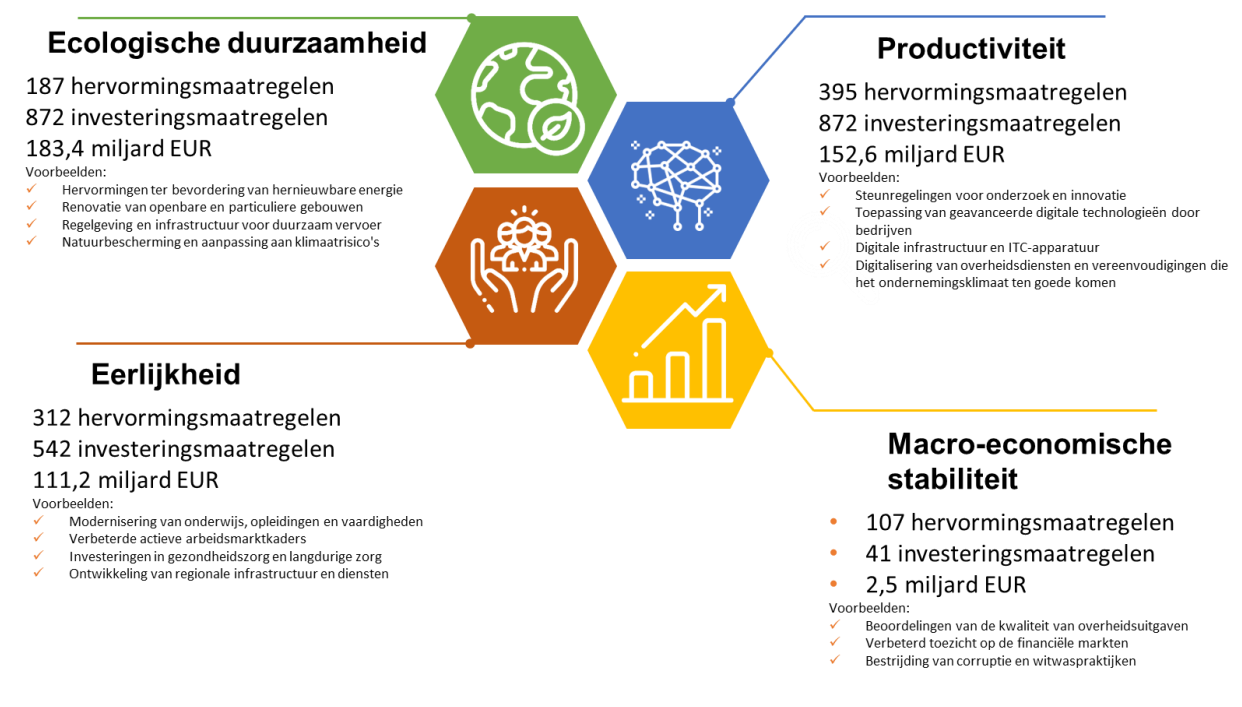
Het waarschuwingsmechanismeverslag bevat de analyse van de Commissie van de ontwikkeling van onevenwichtigheden en opkomende risico's²⁴. Voor 12 lidstaten zal in een diepgaande evaluatie worden beoordeeld of zij te maken hebben met onevenwichtigheden die beleidsmaatregelen vergen. Nu het herstel vaste voet krijgt, betekent het waarborgen van de veerkracht van de EU-economie ook dat onevenwichtigheden van vóór de crisis en opkomende risico's worden aangepakt. Na een geleidelijke correctie van onevenwichtigheden tot aan het uitbreken van de pandemie heeft de daaropvolgende economische schok de reeds bestaande kwetsbaarheden vergroot. Dit geldt met name voor de hoge overheids- en particuliere schulden, die zijn opgelopen als gevolg van de schok en de maatregelen die zijn genomen om deze op te vangen. In ongeveer een derde van de lidstaten en in de EU als geheel zal de overheidsschuld in het komende decennium boven het niveau van vóór de pandemie blijven, onder meer als gevolg van uitgaven in verband met de vergrijzing en uitgaven om de klimaatverandering en de nu al voelbare gevolgen daarvan aan te pakken. De financiële situatie van ondernemingen is in sommige sectoren verzwakt als gevolg van noodzakelijke leningen om plotse inkomstenverliezen en liquiditeitstekorten te dekken, terwijl tijdelijke moratoria ondernemingen hebben afgeschermd en hen in staat hebben gesteld de neergang te doorstaan. De stijging van de huizenprijzen in sommige lidstaten brengt overwaarderingsrisico's met zich mee. Het economische herstel zal overheden en de particuliere sector helpen hun schuldquoten te verlagen en financiële kwetsbaarheden te beperken.

De voltooiing van de kapitaalmarktenunie en de bankenunie zou de financieringskanalen naar de economie versterken, de bijdrage van de particuliere sector aan de investeringsinspanningen bevorderen en de economische en sociale veerkracht vergroten. De bankensector in de EU heeft de economische schok als gevolg van

²⁴ Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, Alert Mechanism Report 2022, COM(2021) 741 final.

de pandemie goed doorstaan en speelt een cruciale rol in het aanhoudende economische herstel. De sector wordt echter nog steeds geconfronteerd met structurele uitdagingen in een context van lage winstgevendheid en versnippering. Een solide bankenunie zou de banken beter in staat stellen om de groei van de EU-economieën in een meer geïntegreerde eengemaakte markt te ondersteunen, terwijl de Europese belastingbetalers worden beschermd, en zou een positieve bijdrage leveren aan de macrofinanciële stabiliteit van de eurozone. Daarnaast zijn goed functionerende kapitaalmarkten nodig om bedrijven, met inbegrip van kmo's en startende ondernemingen, aanvullende financieringsbronnen ter beschikking te stellen om hen te helpen hun kapitaal en innovatiepotentieel in de postpandemische omgeving te versterken en hen te begeleiden bij hun aanpassing aan een groenere en meer digitale economie.

Figuur 2: Bijdrage van herstel- en veerkrachtplannen aan de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid



Opmerking: Voorlopige analyse van de 22 herstel- en veerkrachtplannen die de Raad heeft goedgekeurd (de cijfers zijn onder voorbehoud van mogelijke herzieningen). Hervormingen en investeringen op submaatregelniveau werden toegewezen aan de vier dimensies van concurrerende duurzaamheid. Het overzicht is illustratief en geeft niet volledig de onderlinge samenhang van veel maatregelen weer.

3. Het Europees semester evolueert

Het Europees semester hervat in 2022 zijn brede coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid en evolueert tegelijkertijd in overeenstemming met de uitvoeringsvereisten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De uitvoering van de faciliteit maakt het noodzakelijk het Europees semester verder aan te passen om rekening te houden met overlappingsen en ervoor te zorgen dat gezamenlijke inspanningen kunnen worden toegespitst op de uitvoering van ambitieuze herstel- en veerkrachtplannen van hoge kwaliteit. De uitvoering van de plannen zal de hervormings- en investeringsagenda's van de lidstaten voor de komende jaren aansturen. Het Europees semester zal met zijn ruimere werkingsfeer

en multilateraal toezicht een aanvulling vormen op de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen. De twee processen zullen intrinsiek met elkaar verbonden zijn en alles zal in het werk worden gesteld om overlappings te voorkomen en optimaal gebruik te maken van de bestaande synergieën teneinde onnodige administratieve lasten te vermijden.

De Commissie zal in het voorjaar van 2022 gestroomlijnde landverslagen publiceren. In de verslagen zal de balans worden opgemaakt van de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen door de lidstaten, mede voortbouwend op het scorebord voor herstel en veerkracht dat tegen december 2021 zal worden opgesteld en op de rapportage over sociale uitgaven in de plannen, op basis van de methode waarover momenteel overeenstemming wordt bereikt met het Europees Parlement en de Raad. Voorts zullen zij een overzicht bevatten van de economische en sociale ontwikkelingen en uitdagingen waarmee de lidstaten worden geconfronteerd, alsook een toekomstgerichte analyse van hun veerkracht. Tot slot zal het overzicht een beoordeling bevatten van de vorderingen bij de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten, met name via het herziene sociaal scorebord, en bij de verwezenlijking van de EU-kerndoelen inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding. Op basis van deze analyse zal in de landverslagen worden nagegaan waar er lacunes zijn wat betreft de uitdagingen die in de herstel- en veerkrachtplannen slechts gedeeltelijk of niet aan bod komen. In voorkomend geval zullen de verslagen ook een samenvatting bevatten van de bevindingen van de diepgaande evaluaties in het kader van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, waarbij rekening zal worden gehouden met de gevolgen van de COVID-19-crisis.

De Commissie is ook voornemens de Raad voor te stellen om in het voorjaar van 2022 landspecifieke aanbevelingen vast te stellen. Zij zullen betrekking hebben op de belangrijkste kwesties die in de landverslagen en, in voorkomend geval, in de diepgaande evaluaties zijn vastgesteld en waarvoor gedurende meerdere jaren beleidsmaatregelen nodig kunnen zijn. Aldus zullen de landspecifieke aanbevelingen helpen om de inspanningen van de lidstaten in het kader van de herstel- en veerkrachtplannen te vervroegen en te versterken en om tegelijk nieuwe uitdagingen aan te pakken teneinde de dubbele transitie te versnellen en veerkracht op te bouwen. De landspecifieke aanbevelingen zullen ook aanbevelingen bevatten over de begrotingssituatie van de lidstaten, zoals voorzien in het stabiliteits- en groeipact. De landverslagen, de diepgaande evaluaties en de voorstellen voor landspecifieke aanbevelingen zullen deel uitmaken van het voorjaarspakket van het Europees semester 2022.

De duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) zullen verder in het Europees semester worden geïntegreerd. In het kader van de cyclus van het Europees semester 2020 is een begin gemaakt met de werkzaamheden voor de integratie van de SDG's, waartoe voorzitter von der Leyen in haar politieke richtsnoeren van 2019 had opgeroepen. In de cyclus van het Europees semester 2022 zal op deze weg worden voortgegaan om te komen tot een volledig geactualiseerde en consistente SDG-rapportage in alle lidstaten. Ten eerste zal het jaarlijkse SDG-monitoringverslag²⁵ voortaan deel uitmaken van de documenten van het Europees semester en als onderdeel van het voorjaarspakket worden gepubliceerd. Ten tweede zal elk landverslag in het kader van het Europees semester een specifiek deel bevatten

²⁵ Eurostat, "Sustainable development in the European Union, Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context", editie juni 2021.

waarin de status van het land, vergeleken met het EU-gemiddelde, en de vooruitgang op elk SDG-gebied worden besproken²⁶. Ten derde zal een combinatie van deze twee elementen en aanvullende indicatoren waarmee de prestaties van de lidstaten worden gemonitord in het licht van belangrijke EU-beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld de Europese Green Deal en het digitale decennium) de landverslagen en landspecifieke aanbevelingen onderbouwen. De dashboards inzake veerkracht²⁷ kunnen ook worden gebruikt voor de analyse van de landverslagen.

De Commissie zal alles in het werk stellen om te zorgen voor synergieën en gestroomlijnde rapportageverplichtingen tussen de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het Europees semester. Het vermijden van onnodige administratieve lasten zal het leidende beginsel zijn in de betrekkingen tussen de diensten van de Commissie en de overheidsdiensten van de lidstaten. De Commissie zal de rapportageverplichtingen van de lidstaten in het kader van beide processen stroomlijnen. Zo zullen de nationale hervormingsprogramma's, die in april moeten worden ingediend, ook worden gebruikt voor de halfjaarlijkse rapportage in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De rapportage in het kader van de passende IT-instrumenten zal dienen voor het monitoren van de vooruitgang bij de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen en de algemene vooruitgang bij het verwezenlijken van eerdere landspecifieke aanbevelingen, zodat er geen extra papieren rapportagespoor nodig is.

Een constructieve dialoog met de lidstaten zal centraal staan in het opnieuw gelanceerde Europees semester, geïntegreerd met de dialoog over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen. Met de dialoog over het ontwerp van de herstel- en veerkrachtplannen hebben de Commissie en de lidstaten hun samenwerking, die zal worden voortgezet tijdens de uitvoeringsfase van de plannen, versterkt en verdiept. Deze dialoog zal plaatsvinden op de voor de nationale overheidsdiensten minst belastende wijze, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van virtuele of schriftelijke uitwisselingen. Om synergieën te waarborgen, zullen deze bilaterale uitwisselingen worden gecombineerd met de bredere dialoog in het kader van het Europees semester, waarin alle relevante onderwerpen aan bod komen, ook die welke niet in de plannen worden behandeld. Daarnaast zal de Commissie de uitwisseling van standpunten en analyses tussen de lidstaten ondersteunen, wat een centraal element van doeltreffend multilateraal toezicht is.

De systematische betrokkenheid van de sociale partners en andere relevante belanghebbenden is van cruciaal belang voor het welslagen van de coördinatie en uitvoering van het economisch en werkgelegenheidsbeleid. Hun tijdige en zinvolle betrokkenheid is essentieel in alle fasen van de cyclus van het Europees semester. Tijdens de pandemie hebben de sociale partners in veel lidstaten steun verleend aan de vaststelling en uitvoering van nood- en herstelmaatregelen en van de herstel- en veerkrachtplannen. Hun raadpleging en betrokkenheid verschilden echter aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Voor de uitvoering van de plannen is het belangrijk dat de lidstaten actief samenwerken met de sociale

²⁶ De door Eurostat samengestelde SDG-landenoverzichten volgen de positie en ontwikkeling van de lidstaten wat betreft de verwezenlijking van de SDG's ten opzichte van het EU-gemiddelde, zie: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/sdg-country-overview/>

²⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report/resilience-dashboards_nl.

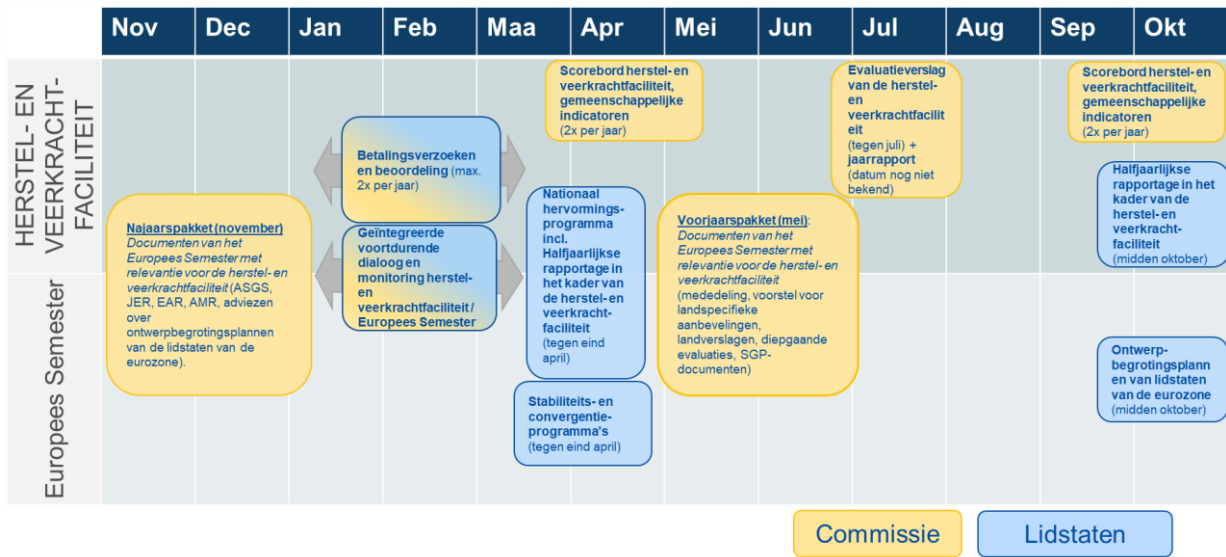
partners en andere belanghebbenden door middel van speciale regelmatige bijeenkomsten. Deze uitwisselingen zullen ook de gelegenheid bieden om de bredere agenda voor de coördinatie van het economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid te bespreken en zullen helpen om gezamenlijk uitdagingen vast te stellen, beleidsoplossingen te verbeteren en bij te dragen tot een succesvolle uitvoering van het Europees semester en de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

De versterkte interinstitutionele dialoog op Europees niveau, met zowel het Europees Parlement als de Raad, zal worden voortgezet. De voortdurende uitwisseling over sociale en economische ontwikkelingen in de Europese Unie wordt gewaarborgd door de halfjaarlijkse macro-economische dialoog op politiek en technisch niveau tussen de Raad, de Commissie en vertegenwoordigers van de Europese sociale partners. Dit format is al gebruikt voor de bespreking van het Europees semester en de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De uitvoeringsfase van de herstel- en veerkrachtplannen en de hervatting van de landverslagen zijn een welkome gelegenheid om de macro-economische dialoog op zowel technisch als politiek niveau een nieuwe impuls te geven. De Commissie zal ook haar nauwe dialoog met het Europees Parlement over belangrijke sociale en economische ontwikkelingen voortzetten, onder meer in het kader van het Europees Semester, en zal vóór elke belangrijke fase van de cyclus van het Europees Semester met het Europees Parlement overleggen. Specifiek voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal de Commissie blijven bijdragen aan de dialogen over herstel en veerkracht met het Parlement en aan regelmatige uitwisselingen in een speciale werkgroep van het Parlement over de faciliteit. De Commissie is voornemens deze goede praktijk voort te zetten en is vastbesloten de democratische verantwoordingsplicht van de economische governance van de Unie te versterken.

In de komende maanden zal in het kader van het debat over de evaluatie van de economische governance worden nagedacht over de koers die het Europees semester op middellange termijn moet volgen. Er zijn verscheidene beschouwingen en raadplegingen van belanghebbenden aan de gang die verband houden met de doelstellingen en de rol van het Europees semester. Rekening houdend met de gewijzigde omstandigheden voor economische governance in de nasleep van de COVID-19-crisis, heeft de Commissie in oktober 2021 het publieke debat over de herziening van het EU-kader voor economische governance opnieuw gelanceerd²⁸. Met de herziening wordt beoogd de doeltreffendheid van het economisch toezicht en de beleidscoördinatie in de Unie te verbeteren. Het publieke debat zou moeten bijdragen tot het bereiken van een brede consensus over de te volgen koers. Bovendien zal de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen extra ervaring en kennis over de complementariteit en interactie tussen het Europees semester en de herstel- en veerkrachtfaciliteit opleveren. De cyclus van het Europees semester 2022 zal een gelegenheid zijn om deze resultaten te bespreken met de lidstaten en de relevante belanghebbenden teneinde na te gaan of en hoe de toekomstige cycli van het Europees semester en de resultaten ervan kunnen worden verbeterd.

²⁸ Europese Commissie, “De EU-economie na COVID-19: gevolgen voor de economische governance”, COM(2021) 662 final, 19 oktober 2021.

Figuur 3: Illustratie van de geïntegreerde processen van het Europees semester 2022 en de herstel- en veerkrachtfaciliteit



Legende: ASGS: Jaarlijkse duurzame-groecanalyse, EAR: Aanbeveling voor de eurozone, JER: Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid, AMR: Waarschuwingmechanismeverslag, DBP: Ontwerpbegrotingsplannen, EA: Eurozone, RRF: Herstel- en veerkrachtfaciliteit, SGP: Stabiliteits- en groeipact.

4. Conclusie

Dankzij doortastend en gecoördineerd optreden op EU- en nationaal niveau naar aanleiding van de COVID-19-pandemie kon worden overgeschakeld van crisisbeheersing naar herstel. De ambitieuze beleidsagenda en financiering die op EU- en nationaal niveau zijn voorgesteld, zullen bijdragen tot een duurzaam en inclusief herstel, waardoor Europa de dubbele transitie kan verwezenlijken en eerlijker en veerkrachtiger kan worden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit, die in het Europees semester is ingebed, is het belangrijkste instrument voor de komende jaren om deze agenda uit te voeren en de nodige sturing te geven voor de uitvoering ervan in alle lidstaten. Het zal een collectieve verantwoordelijkheid van alle besluitvormers zijn om deze sturing in actie om te zetten, het herstel tot een succes te maken voor alle EU-burgers en de fundamenten voor de welvaart van de toekomstige generaties te verstevigen.

Naarmate de door de dubbele transitie vereiste structurele verandering vordert, zal het Europees semester het algemene EU-kader voor de coördinatie van het economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid blijven en zal het blijven bijdragen tot de identificatie van relevante beleidsuitdagingen, de vaststelling van beleidsprioriteiten, de verstrekking van beleidsrichtsnoeren en het toezicht op en de monitoring van het beleid. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal de komende jaren de kern van het proces vormen, aangezien zij volledig is geworteld in het streven van de EU naar concurrerende duurzaamheid. Herstel- en veerkrachtplannen zullen de lidstaten helpen om in de komende jaren een aanzienlijk aantal bestaande landspecifieke aanbevelingen uit te voeren. Tegelijkertijd zal het Europees semester de analytische basis blijven leveren voor de identificatie van relevante opkomende uitdagingen voor het economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid, waaronder die welke voortvloeien uit de nieuwe of grotere beleidsambities

van de EU (bijv. Klaar voor 55, het digitale decennium) die nog niet in de plannen aan bod zijn gekomen, en voor het doen van landspecifieke aanbevelingen in dat verband. Beide processen zullen dus intrinsiek met elkaar verbonden blijven, terwijl de synergieën ten volle zullen worden benut om overlappingen en doublures te voorkomen, ook met betrekking tot rapportagevereisten.

Het zal de komende jaren absoluut noodzakelijk zijn de ambitieuze hervormings- en investeringsagenda's die in de herstel- en veerkrachtplannen zijn opgenomen, uit te voeren. De Commissie roept de lidstaten op om de in hun plannen opgenomen hervormingen en investeringen volledig en tijdig uit te voeren en de programmering en uitvoering van de cohesiebeleidsfondsen te intensiveren. De Commissie roept de lidstaten ook op om bij het doorvoeren van nationale hervormingen en investeringen rekening te houden met de prioriteiten die in deze jaarlijkse duurzame-groeianalyse zijn vastgesteld. De lidstaten beschikken over een breed scala aan EU-beleids- en financieringsinstrumenten en de Commissie staat klaar om hen waar mogelijk te ondersteunen.