

Vergaderjaar 2020–2021

CXLII

Europees Semester 2021

B

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 maart 2021

Hierbij zend ik u, zoals eerder aangegeven in de geannoteerde agenda Eurogroep en Ecofinraad 15 en 16 maart 2021¹, een aanvulling op de geannoteerde agenda. Het betreft het kabinetsstandpunt over de mededeling van de Europese Commissie over het begrotingsbeleid van lidstaten sinds de uitbraak van COVID-19, gepubliceerd op 3 maart jl². Lidstaten zullen in de Ecofinraad van gedachten wisselen over deze mededeling. Omwille van een tijdige informatievoorziening vervangt deze brief een BNC-fiche over de mededeling. Deze toelichting vormt daarom tevens de Nederlandse inzet voor dit agendaonderwerp tijdens de Ecofinraad.

Essentie mededeling

De Commissie schetst in de mededeling allereerst de economische situatie en vooruitzichten. De uitbraak van de COVID-19 pandemie heeft geleid tot een ongekende crisis. Hierbij hebben landen maatregelen moeten nemen om de noodsituatie in de gezondheidszorg en hun economieën te adresseren. In 2020 is de economie in zowel de eurozone als de gehele EU met ongeveer 6,5 procent van het bbp gekrompen. Door de snelle beleidsreactie van de lidstaten is de economische krimp 4,5 procentpunt van het bbp lager uitgevallen, zo schat de Commissie. Hier hebben onder andere de activatie van de algemene ontsnappingsclausule, de genomen nationale steunmaatregelen, de toegepaste flexibiliteit in de staatssteunregels en Europese crisismaatregelen zoals SURE (*European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency*) aan bijgedragen. De Commissie verwacht een groei van 3 ¾ procent bbp in 2021 en 4 procent bbp in 2022. De onzekerheid bij de ramingen blijft echter erg groot.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-europese-unie/documenten/kamerstukken/2021/03/05/geannoteerde-agenda-eurogroep-en-ecofinraad-15-en-16-maart-2021>.

² Download (49.505 kB – PDF) (europa.eu).

De algemene ontsnapingsclausule (*General Escape Clause*, GEC) is in maart 2020 geactiveerd om lidstaten maximale flexibiliteit te bieden onder het Stabiliteits- en Groeipact (SGP)³. De GEC moet gedeactiveerd worden wanneer de ernstige economische neergang in de EU voorbij is. Dit moet volgens de Commissie, zoals uiteengezet in de mededeling, worden vastgesteld op basis van een integrale beoordeling van economische indicatoren op Europees niveau. De Commissie noemt daarbij het bereiken van het pre-crisis reële bbb-niveau van de EU als belangrijkste graadmeter. Volgens de huidige ramingen zal dat niveau halverwege 2022 bereikt worden. Op basis van deze raming betekent dit dat de gebruikelijke toepassing van de begrotingsregels in 2023 hervat zal worden; de voorbereidingen voor de begrotingen van 2023 worden doorgaans in 2022 gedaan, zoals in Nederland bij de Miljoenennota 2022. De Commissie zal de de-activering of voortzetting van de GEC in mei 2021 beoordelen als onderdeel van het lentepakket van het Europees Semester. Deze beoordeling vindt plaats na een dialoog met de Raad.

De Commissie doet in haar mededeling enkele uitspraken ten aanzien van het ontwerp van budgettaire steunmaatregelen van lidstaten. Deze zouden tijdelijk en gericht moeten zijn, geleidelijk moeten verschuiven van noodsteun naar maatregelen gericht op een blijvend herstel, en de juiste prikkels moeten geven tot werk en toekomstbestendige bedrijfsmodellen.

De Commissie stelt in haar communicatie dat de uitgaven in het kader van de *Recovery and Resilience Facility* (RRF) een aanvulling moeten vormen op het stimulerende nationale begrotingsbeleid. Volgens de Commissie heeft de implementatie van hervormingen en investeringen in het kader van de RRF bovendien een positief effect op de potentiële economische groei van landen en draagt daarnaast bij aan de groene en digitale transitie. Hierbij benadrukt de Commissie het belang van de implementatie van de landspecifieke aanbevelingen, inclusief de hervormingen die bijdragen aan de houdbaarheid van overheidsfinanciën.

Volgens de Commissie moet er in 2021 en 2022 in de EU als geheel sprake blijven van stimulerend begrotingsbeleid. Het vroegtijdig intrekken van steun moet worden vermeden door lidstaten, vanwege het procyclische effect dat dit kan hebben. Gezien het verwachte herstel moet het budgettair beleid in 2022 wel meer gedifferentieerd worden. In mei 2021 zal de Commissie voorstellen doen voor de landspecifieke aanbevelingen ten aanzien van het begrotingsbeleid van lidstaten in het kader van het Europees Semester. Afgelopen jaar werden er aangepaste aanbevelingen gepubliceerd in verband met de COVID-19 crisis, die vergelijkbaar waren voor alle lidstaten. De aanbevelingen waren met name gericht op de directe uitdagingen samenhangend met de uitbraak van de pandemie en op het bevorderen van direct economisch herstel. Dit jaar zullen er weer als gebruikelijk naar lidstaat gedifferentieerde aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van begrotingsbeleid. Deze zullen wel voornamelijk kwalitatief zijn, met een enkel kwantitatief element voor de sturing van het begrotingsbeleid op middellange termijn. De Commissie wijst erop dat de schuldhoudbaarheidsrisico's op middellange termijn als gevolg van de crisis zijn toegenomen. De Commissie stelt daarom dat lidstaten met een hoge schuld in 2022 prudent nationaal begrotingsbeleid moeten voeren om hun schuldpositie te verbeteren. Deze lidstaten zouden de RRF moeten benutten om hun investeringen op peil te houden. Op deze manier kunnen lidstaten met hoge schuldniveaus gelijktijdig hun schuld terugbrengen en hun verdienvermogen stimuleren door middel van gerichte investeringen.

³ IMMC.COM%282020%29123%20final.ENG.xhtml.2_EN_ACT_part1_v5.docx (europa.eu).

De algemene ontsnappingsclausule leidt er niet toe dat de procedures van het SGP worden opgeschort. De Commissie zal in het voorjaar haar gebruikelijke 126(3) rapporten opstellen indien lidstaten de tekortnorm hebben overschreden. De Commissie zal daarbij echter rekening houden met de aanhoudende onzekerheid, het overeengekomen begrotingsbeleid en de Raadsaanbevelingen voor de Eurozone aanbevelingen voor 2021, wat erop lijkt te wijzen dat er geen buitensporigtekortprocedures (*Excessive Deficit Procedures, EDP's*) zullen worden geopend⁴.

De Commissie heeft de evaluatie en mogelijke herziening van het SGP uitgesteld in verband met de COVID-19 crisis. De Commissie kondigt aan het publieke debat over de toekomst van het SGP te willen hervatten zodra er sprake is van robuust economisch herstel in de Europese Unie. De Commissie stelt dat de hoge schuldenposities van enkele lidstaten voor de crisis en het procyclische beleid van de afgelopen jaren de noodzaak van de herziening onderstrepen. Daarbij merkt de Commissie op dat er in goede tijden onvoldoende buffers zijn opgebouwd door lidstaten, maar ook dat er niet genoeg gebruik is gemaakt van de beschikbare begrotingsruimte wanneer dat mogelijk was. De Commissie vindt verder dat er niet genoeg aandacht is geweest voor groeivriendelijk beleid en het op peil houden van publieke investeringen. Daarnaast stelt de Commissie dat de mogelijkheid om voor de eurozone een eenduidig begrotingsbeleid te hanteren beperkt was omdat er onvoldoende buffers waren opgebouwd en doordat, bij het uitblijven van een centrale stabilisatiefunctie, er sprake is van onvoldoende coördinatie van beleid tussen lidstaten.

Appreciatie

Het kabinet is in algemene zin positief over de voorliggende mededeling van de Commissie. Toen de Commissie vorig jaar aangaf de GEC te openen, heeft Nederland dat vanaf het begin gesteund, gegeven de grote mate van economische onzekerheid en de benodigde stimulus. Er is nog steeds sprake van een grote mate van onzekerheid, wat de verlenging van de algemene ontsnappingsclausule en stimulerend beleid door lidstaten rechtvaardigt. Tegelijk is het belangrijk dat de Commissie en lidstaten ten behoeve van de schuldhoudbaarheid op de middellange termijn, duidelijk zicht houden op terugkeer naar de gebruikelijke handhaving van het SGP.

Het kabinet acht het daarom positief dat de Commissie duidelijkheid biedt ten aanzien van het proces omtrent de GEC. Dit is noodzakelijk voor lidstaten om hun begrotingsbeleid op middellange termijn vast te stellen. Met het voorstel van de Commissie om voornamelijk te kijken naar het niveau van het bruto binnenlands product in de EU, kan het kabinet instemmen. Het gebruik van meerdere indicatoren kan een transparante en eenduidige afweging bemoeilijken, wat tot gevolg zou kunnen hebben dat de GEC te lang open wordt gehouden. Hieruit volgt dat wanneer er geen sprake meer is van een ernstige economische neergang in de EU, volgens de meest recente ramingen van de Commissie, de GEC zonder vertraging gesloten moet worden. Overigens zullen de begrotingsregels ook na de intrekking van de GEC rekening houden met de economische omstandigheden. Het is cruciaal dat de schuldhoudbaarheid op middellange termijn wordt gewaarborgd door lidstaten. Dit is een vereiste van de algemene ontsnappingsclausule zoals vastgelegd in Verordening (EG) nr. 1466/97 en nr. 1467/97.

⁴ 2021 Euro area recommendation | European Commission (europa.eu).

De bevestiging van de Commissie dat zij dit voorjaar 126(3) rapporten zal opstellen, verwelkomt het kabinet. Het niet openen van EDP's past bij de aanhoudende onzekerheid.

Zodra de economische situatie dat toelaat, moeten alle lidstaten steunmaatregelen afbouwen om de staatsschuld niet onnodig op te laten lopen. Om deze redenen acht het kabinet het positief dat de landspecifieke aanbevelingen in tegenstelling tot vorig jaar, gerichtere aanbevelingen zullen bevatten t.a.v. het begrotingsbeleid van lidstaten. Zo wordt het begrotingsbeleid op middellange termijn niet uit het oog verloren, wat noodzakelijk is om de schuldhoudbaarheid op middellange termijn te waarborgen. Hoe deze aanbevelingen er precies uit zullen zien voor lidstaten, is nog onduidelijk.

Het is positief dat de Commissie de omvangrijke steun vanuit de RRF ziet als een kans voor lidstaten met hoge schulden om hun economieën te ondersteunen en te hervormen en tegelijkertijd vanaf 2022 hun nationale begrotingsbeleid weer op orde te brengen. Het kabinet onderstreept het belang dat lidstaten met hoge schulden in 2022 prudent begrotingsbeleid zullen voeren, en de middelen uit de RRF gebruiken om groeibevorderende investeringen uit te voeren. Voor alle lidstaten is goede implementatie van de RRF is noodzakelijk, met structurele hervormingen en investeringen om economisch herstel te bewerkstelligen. Het is positief dat de Commissie dat in deze mededeling onderstreept.

Het kabinet is van mening dat de evaluatie en mogelijke herziening van het SGP los moeten worden gezien van de discussie t.a.v. de algemene ontsnappingsclausule. Vanwege de huidige focus op het bestrijden van de crisis, begrijpt het kabinet het uitstel van deze discussie.

Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De mededeling betreft de coördinatie van het begrotingsbeleid en heeft betrekking op het terrein van het economisch beleid. Op het terrein van economisch beleid is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, lid 1, VWEU).

Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De voorgestelde maatregelen maken reeds onderdeel uit van de bestaande Europese begrotingsregels en het Europees Semester. Sturing vanuit de Unie op het gebied van de toepassing van de begrotingsregels zoals vastgesteld in het SGP geeft lidstaten duidelijkheid ten aanzien van de Europese begrotingsregels tijdens de huidige crisis en op middellange termijn, en zorgt voor coördinatie van het nationale begrotingsbeleid op EU niveau.

Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. De mededeling van de Commissie verschaft sturing aan lidstaten ten aanzien van hun budgettaire beleid in 2021 en 2022, zonder lidstaten te belemmeren in het nemen van de noodzakelijke begrotingsmaatregelen. Deze sturing is passend voor de coördinatie van het begrotingsbeleid, die wenselijk is met oog op het economisch herstel en het waarborgen van de schuldhoudbaarheid. D45835aarnaast geeft de Commissie een indicatie op basis van welke indicator de algemene ontsnappingsclausule zal worden ingetrokken. Dit past binnen de verwachte

handelingen van de Commissie ten aanzien van het toepassen van de Europese begrotingsregels.

Financiële gevolgen

De mededeling van de Commissie heeft als zodanig geen directe gevolgen voor de nationale of Europese begroting voor 2021. Met deze mededeling wordt een doorkijk gegeven wanneer de begrotingsregels weer op gebruikelijke wijze zullen gelden. Dit zal ook voor Nederland van toepassing zijn.

Indien er toch financiële gevolgen blijken te zijn voor de EU-begroting, dan is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Budgettaire gevolgen voor de rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra