



Brussel, 3.3.2021
COM(2021) 105 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid

Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid

1. Inleiding

De uitbraak van de COVID-19-pandemie heeft een ongeziene mondiale gezondheidscrisis veroorzaakt met een ernstige neergang van de economische activiteit als gevolg. De lidstaten stonden voor de dubbele opgave om de crisis van de volksgezondheid aan te pakken en de economie te ondersteunen. De krachtige beleidsrespons op nationaal en EU-niveau heeft de impact van de crisis op het economische en sociale weefsel van Europa getemperd. De economische neergang en de urgente begrotingssteun hebben een scherpe toename tot gevolg gehad van de overheidstekorten en de overheidsschuld.

In deze mededeling zet de Commissie haar visie uiteen over de wijze waarop het begrotingsbeleid op EU-niveau moet worden gecoördineerd voor een voortzetting van de gezamenlijke aanpak van de pandemie, de ondersteuning van de economie en een duurzaam herstel met behoud van de houdbaarheid van de begroting op de middellange termijn. De lidstaten leggen momenteel hun begroting voor 2021 ten uitvoer door tijdige, tijdelijke en gerichte beleidsmaatregelen te treffen volgens hun landspecifieke omstandigheden. In april zullen de lidstaten hun stabiliteits- en convergentieprogramma's indienen waarin het begrotingsbeleid op de middellange termijn is vastgesteld. De komende maanden zullen de lidstaten, na de inwerkingtreding van de verordening betreffende de herstel- en veerkrachtfaciliteit, hun herstel- en veerkrachtplannen voorleggen. Deze zullen in vele gevallen worden gerealiseerd met aanzienlijke budgettaire stimulansen die door de EU worden gefinancierd. Om deze redenen biedt deze mededeling aan de lidstaten de hoofdlijnen voor het voeren van hun begrotingsbeleid in de komende periode.

De huidige situatie is nog steeds erg onzeker, maar toch is een aantal van de uitdagingen waarvoor onze economieën na afloop van de pandemie zullen staan, reeds duidelijk afgetekend. Om deze problemen met succes aan te pakken, zal een gecoördineerde en samenhangende beleidsrespons noodzakelijk zijn met geloofwaardige middellangetermijnstrategieën op begrotingsgebied ter ondersteuning van het herstel en met behoud van de houdbaarheid van de begroting.

De activering van de algemene ontsappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact in reactie op de uitbraak van de COVID-19-pandemie heeft de lidstaten in de gelegenheid gesteld af te wijken van de begrotingsvereisten die normaal gesproken van toepassing zijn. Aangezien deze clausule de procedures van het pact niet opschort, gaat de Europese Commissie door met de jaarlijkse cyclus van begrotingstoezicht. Deze mededeling biedt beleidsoriëntaties om de coördinatie van het begrotingsbeleid en de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te vergemakkelijken. In de mededeling komen de specifieke vormgeving en de kwaliteit van de begrotingsmaatregelen aan bod, wordt de doeltreffendheid ervan nagegaan, de geleidelijke overgang van noodmaatregelen naar meer gerichte maatregelen en het geleidelijke uitfaseren ervan. De mededeling zet tevens de visie van de Commissie uiteen over de deactivering of de

voortzetting van de activering van de algemene ontsnappingsclausule. Ten slotte biedt de mededeling algemene indicaties over het algemene begrotingsbeleid op de middellange termijn, met inbegrip van de implicaties van de herstel- en veerkrachtfaciliteit voor het begrotingsbeleid.

Deze overwegingen leveren input voor de discussies van de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin) en de Eurogroep en zullen verder worden uitgewerkt in de richtsnoeren voor het begrotingsbeleid die zullen worden voorgesteld als onderdeel van het voorjaarspakket van het Europees Semester van de Commissie eind mei 2021.

2. Economische situatie en vooruitzichten

Ook een jaar nadat COVID-19 de EU en de mondiale economie heeft getroffen, houdt de pandemie Europa nog steeds vast in de greep. De opflakking van infecties in het najaar van 2020 en de opkomst van besmettelijkere varianten hebben de epidemiologische situatie verergerd en de lidstaten ertoe genoodzaakt opnieuw inperkingsmaatregelen in te voeren of deze te verstrengen waardoor de economische activiteit wordt getroffen.

Tegelijkertijd is er de afgelopen maanden licht aan het einde van de tunnel gekomen. De doorbraak met de ontwikkeling van vaccins afgelopen najaar en het aanvatten van massale vaccinatiecampagnes in alle lidstaten bieden een beter perspectief op de middellange termijn waardoor de hoop is gewekt op een terugkeer naar een nieuwe normaliteit. Voorts werd overeenstemming bereikt over het meerjarig financieel kader en NextGenerationEU. De herstel- en veerkrachtfaciliteit is in werking getreden, met de hulp waarvan de lidstaten de weg naar een duurzaam herstel kunnen opgaan.

Naar verwachting heeft de Europese economie het jaar 2020 afgesloten en het nieuwe jaar aangevat op een verzwakte basis, maar de winterprognose 2021 van de Commissie voorziet een hervatting van de Europese groei dit voorjaar, die dan in de zomer zal versnellen. In het vierde kwartaal van 2020 is de economische activiteit gekrompen en indicatoren uit enquêtes wijzen op een zwakke economische bedrijvigheid bij het begin van het jaar. De vooruitgang met de vaccinatie van kwetsbare bevolkingsgroepen zal echter naar verwachting een deblokkering van de economische activiteit vergemakkelijken. De externe vraag zou het herstel ondersteunen als gevolg van betere vooruitzichten voor de mondiale economie. Samenvattend wordt verwacht dat de groei in 2021 in de EU en de eurozone tot ongeveer 3¾ % zal herstellen, na in 2020 met ongeveer 6½ % te zijn gekrompen. Naarmate het herstel doorzet, zou het jaarlijkse groeipercentage voor 2022 op ongeveer 4 % moeten uitkomen in de EU en op 3¾ % in de eurozone. Vandaag wordt verwacht dat het reële bbp in de EU en de eurozone in het tweede kwart van 2022 ongeveer het niveau van voor de crisis zal bereiken. De output zal echter naar verwachting het niveau van voor de crisis niet voor eind 2022 opnieuw bereiken (aanhangsel grafiek 1)¹.

Naar verwachting zal het herstel over de landen ongelijkmatig zijn. De verwachte snelheid van het herstel hangt af van verschillen in de ernst van de pandemie, van de

¹ Trendmatige output zoals voorspeld in de winterprognose 2020 van de Commissie, d.w.z. voor de uitbraak van COVID-19 in de EU.

striktheid en duur van de inperkingsmaatregelen, het relatieve belang van toerisme en vrijetijdsactiviteiten, de veerkracht en de fundamentals van de economie, en de reikwijdte en tijdigheid van de beleidsrespons. Een aantal lidstaten zal naar verwachting tegen eind 2021 opnieuw het outputniveau van voor de crisis bereiken, voor andere lidstaten wordt dat zelfs niet tegen eind 2022 verwacht.

Deze prognoses zijn onderhevig aan aanzienlijke onzekerheid en grote risico's, voornamelijk in verband met de ontwikkeling van de pandemie en het succes van de vaccinatiecampagnes (aansluitend grafiek 2). Daar staat tegenover dat het vaccinatieproces kan leiden tot een snellere versoepeling van de inperkingsmaatregelen en daarmee ook tot een sneller en sterker herstel. Bovendien kan de kracht van het herstel nog positieve verrassingen opleveren. Een opstoot van post-crisis-optimisme kan een sterkere stimulans zijn voor de ingehouden vraag en voor investeringsprojecten, dankzij de besparingen van huishoudens op een historisch hoog niveau, lage financieringskosten en flankerend beleid. Een negatief punt is dat de pandemie langer zou kunnen aanhouden of op korte termijn ernstiger zou kunnen blijken te zijn. Het risico bestaat met name dat nieuwe en besmettelijkere varianten van het coronavirus de opheffing van de inperkingsmaatregelen zouden kunnen vertragen. Dit zou uitstel betekenen voor het verwachte herstel, met het risico dat grotere littekens achterblijven in de Europese economische en sociale structuur ten gevolge van de langdurige crisis, door faillissementen, stijgende langetermijnwerkloosheid en grotere ongelijkheden. Het risico bestaat dat een overhaaste beëindiging van begrotingssteun in de hele EU het herstel kan vertragen en diepere littekens nalaten. Ten slotte zouden de verschillen tussen de landen nog groter kunnen worden en uiteindelijk een zelfversterkend effect krijgen, met een verstoring van het functioneren van de interne markt en efficiëntieverliezen tot gevolg.

Een ambitieuze en snelle tenuitvoerlegging van het programma NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit daarvan, zou een sterke stimulans betekenen voor de EU-economie. Na het politieke akkoord dat in december 2020 is bereikt over de herstel- en veerkrachtfaciliteit, is de voorbereiding van de nationale herstel- en veerkrachtplannen in alle lidstaten geïntensiveerd. Tot dusver zijn de meeste ontwerpplannen nog niet opgenomen in de prognose van de Commissie. Wanneer de maatregelen van de komende herstel- en veerkrachtplannen worden uitgevoerd, kan het economische herstel in 2021 en 2022 sterker blijken dan momenteel is voorspeld. Parallel aan de ontwikkeling van hun herstel- en veerkrachtplannen moeten de lidstaten ook de programmering versnellen van hun middelen van het cohesiebeleid voor 2021-2027 zodat alle instrumenten coherent een duurzaam, groen en digitaal herstel schragen.

De verslechtering van de gezondheidssituatie en de economische toestand in het laatste kwartaal van 2020 en begin 2021 heeft de lidstaten ertoe gebracht de noodmaatregelen te verlengen of aanvullende begrotingssteun te verstrekken. Tegelijkertijd bleven de risicopremies voor staatsschuld laag, gedeeltelijk door een combinatie van krachtdadige maatregelen van de EU en de lidstaten. Deze maatregelen omvatten een nauwe coördinatie van de beleidsrespons en sterke beleidssteun zowel op budgettair als op monetair vlak. Een voortijdige stopzetting van de begrotingssteun in de EU en andere grote economieën (vak 1), of een terugkomen op de verbintenis om de houdbaarheid van de begroting op de middellange termijn te garanderen, zou de inschattingen van de financiële markten kunnen veranderen.

Vak 1: Begrotingsbeleid in de rest van de wereld

De mondiale budgettaire respons op de COVID-19-pandemie bedroeg ongeveer 6 biljoen EUR directe begrotingssteun in 2020 (bijna 7½ % van het mondiale bbp), waarbij de meeste steun van de G20-landen afkomstig was². Dit is meer dan het dubbele van het bedrag dat in 2008-2010 werd verstrekt als antwoord op de mondiale financiële crisis. De begrotingssteun heeft de gevolgen van de pandemie op de consumptie en de output verzacht³, en tegelijk geleid tot gestegen overheidstekorten en -schulden. De mondiale overheidsschuld heeft eind 2020 naar schatting 98 % van het mondiale bbp bereikt⁴, vergeleken met 84 % van het bbp voor het zelfde jaar op grond van de prognoses die juist voor de uitbraak van de pandemie waren gemaakt. Extra uitgaven voor de gezondheidszorg liepen op tot 800 miljard EUR, terwijl de directe begrotingssteun aan huishoudens en bedrijven haast 5 biljoen EUR bereikte.

Bovenop de directe budgettaire stimulans hebben de regeringen ongeveer 5 biljoen EUR vrijgemaakt (rond 6 % van het mondiale bbp) voor maatregelen ter ondersteuning van de liquiditeit ten behoeve van bedrijven en huishoudens, zoals kapitaalinjecties, leningen, aankopen van activa of schuldovernames, en garanties. Het mogelijke toekomstige effect van deze voorwaardelijke verplichtingen op de schuld en het tekort van de overheid hangt af van de mate waarin deze garanties worden gebruikt door de particuliere sector en van de mate waarin er een beroep op wordt gedaan of waarin zij worden geactiveerd.

Toegang tot betaalbare financiering, de omvang van de welvaartsstaat en de beschikbare beleidsruimte hebben de landspecifieke budgettaire respons beïnvloed. Landen met bredere veiligheidsnetten hebben hun bestaande maatregelen uitgebreid en voor hun beleidsrespons verhoudingsgewijs meer een beroep gedaan op automatische stabilisatoren. Landen met meer beperkte veiligheidsnetten moesten daarentegen bredere discretionaire begrotingsmaatregelen nemen. Zo hebben bijvoorbeeld de Verenigde Staten in 2020 begrotingsmaatregelen goedgekeurd ten belope van bijna 17 % van het bbp en liquiditeitssteun voor 2,4 % van het bbp, terwijl het Amerikaanse Congres momenteel beraadslaagt over een nieuw pakket van 1,9 biljoen dollar (ongeveer 10 % van het bbp). Een andere wet, die naar verwachting later dit jaar wordt ingediend, zal specifiek gericht zijn op het creëren van werkgelegenheid, de verbetering van de infrastructuur, de bestrijding van de klimaatverandering en rassenongelijkheid.

In de context van een beperkt monetair beleid reageerde Japan met relatief krachtige budgettaire stimuleringsmaatregelen, ten belope van ongeveer 15½ % van het bbp voor directe begrotingssteun en meer dan 28 % van het bbp voor liquiditeitssteun. China verstrekte begrotingssteun voor ongeveer 4½ % van het bbp en liquiditeitssteun voor meer dan 1 % van het bbp. In het Verenigd Koninkrijk kwamen de begrotingsmaatregelen en de liquiditeitssteun elk op meer dan 16 % van het bbp. Ten slotte was het aandeel van de maatregelen ten behoeve van de gezondheidssector een weerspiegeling van de epidemiologische situatie en de bestaande toestand van de gezondheidssector, waarbij de totale overheidsuitgaven voor gezondheid variëren van 0,1 % van het bbp in China tot meer dan 5 % van het bbp in het

² IMF Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic (januari 2021). <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

³ Internationaal Monetair Fonds – IMF (2021), *World Economic Outlook*, januari 2021 update.

⁴ Internationaal Monetair Fonds – IMF (2021), *Fiscal Monitor*, januari 2021 update.

Verenigd Koninkrijk.

Door de band waren geavanceerde economieën in staat goedkoper te lenen dan andere landen en konden zij daarmee grotere pakketten financieren. Geavanceerde economieën benutten gemiddeld rond 24 % van het bbp voor begrotingsmaatregelen; in sterk contrast daarmee staan opkomende markten (met 6 %) en lage-inkomenslanden (met minder dan 2 %)⁵. Ondersteuning door de internationale gemeenschap via subsidies, concessionele financiering en schuldverlichting is essentieel voor de facilitering van de beleidsrespons van de partnerlanden van de EU.

3. De respons vanuit het nationale begrotingsbeleid: aanpak van de pandemie, steun voor de economie en bevordering van een duurzaam herstel

De lidstaten hebben gereageerd met ongezien krachtvolle en snelle begrotingsmaatregelen, waarbij begrotingssteun en liquiditeitsmaatregelen de krimp van het bbp in 2020 naar schatting met ongeveer 4,5 procentpunten hebben opgevangen⁶. Deze respons werd gefaciliteerd door de vroegtijdige activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact in maart 2020 en door de volledige flexibiliteit te benutten die de staatssteunregels van de EU bieden, met name door een tijdelijk steunkader dat ook in maart 2020 werd goedgekeurd. In totaal wordt de begrotingssteun in de EU – automatische stabilisatoren en discretionaire maatregelen – in 2020 geschat op ongeveer 8 % van het bbp, hetgeen aanzienlijk meer is dan de begrotingssteun die in 2008-2009 is verstrekt. De lidstaten troffen crisisgerelateerde discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van bijna 4 % van het bbp in 2020 (aanhangsel tabel 1) bovenop de reeds aanzienlijke automatische stabilisatoren die op ongeveer 4 % van het bbp worden geraamd. Het grootste deel van de discretionaire maatregelen bestond uit extra uitgaven (3,3 % van het bbp). Deze maatregelen omvatten nooduitgaven voor de gezondheidszorg (0,6 % van het bbp), bijvoorbeeld om de capaciteit van de gezondheidsstelsels te vergroten, beschermende uitrusting te verstrekken of test- en tracingsystemen op te zetten. Uitgaven op andere gebieden (2,7 % van het bbp) bestonden uit compensaties ten behoeve van specifieke sectoren voor inkomensverlies, alsmede werktijdverkorting en soortgelijke maatregelen. Belastingverlagingen waren goed voor nog eens 0,4 % van het bbp. De lidstaten verstrekten ook aanzienlijke liquiditeitssteun (rond 19 % van het bbp), meestal in de vorm van overheidsgaranties. Ongeveer een kwart van de beschikbare garanties werd tot dusver opgenomen. In vele gevallen was voor deze garantieregelingen een staatssteunonderzoek en goedkeuring door de Commissie vereist, die conform de EU-staatssteunregels snel werd verleend.

Op 20 juli 2020 beval de Raad de lidstaten aan alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het herstel te

⁵ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

⁶ Zie: Geactualiseerde schattingen van de Commissie gebaseerd op de simulatie gepresenteerd in: Pfeiffer, P., Roeger W. en in 't Veld, J. (2020), 'The COVID-19 pandemic in the EU: Macroeconomic transmission and economic policy response', ECFIN Discussion Paper nr. 127, juli 2020.

ondersteunen. Vooruitblikkend beval de Raad de lidstaten ook aan om, als de economische omstandigheden dit toelaten, een begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, waarbij de investeringen worden verhoogd.

De maatregelen van de lidstaten blijken doeltreffend te zijn om de werkgelegenheid te beschermen. Door nationale initiatieven ten behoeve van werktijdverkorting kon in de EU rond 20 % van de werkgelegenheid worden beschermd. De lidstaten maken uitvoerig gebruik van financiële steun in de vorm van gunstige leningen in het kader van het steunprogramma om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) voor de financiering van regelingen voor werktijdverkorting en soortgelijke maatregelen voor de bescherming van werknemers en zelfstandigen⁷. De maatregelen omvatten een brede waaier van programma's, die er onder meer in bestaan de huidige regelingen flexibeler te maken om een vlotte overgang naar een nieuwe baan te ondersteunen, hogere vaardigheidsniveaus mogelijk te maken, en bijzondere beroepsopleidingen op te zetten als alternatief voor werktijdverkorting. Door deze overheidsregelingen worden de arbeidskosten van bedrijven verlaagd en krijgen werknemers betere vervangende inkomens, vergeleken met de gebruikelijke werkloosheidsuitkeringen. Dit helpt ook om banen te behouden en een verdere daling van de werkgelegenheid, het beschikbare inkomen van huishoudens en de binnenlandse vraag tegen te gaan. Deze regelingen bewijzen hun deugdelijkheid: het werkloosheidspercentage in de EU is in 2020 slechts marginaal gestegen, ondanks de grote teruggang van de economische activiteit. Deze stijging was veel lager dan de historische band tussen werkloosheid en de groei van het bbp doet vermoeden (aanhangel grafiek 3). Voorts fluctueerde het werkloosheidspercentage in de EU veel minder dan dat in de Verenigde Staten (aanhangel grafiek 4). Werkgelegenheidssteunregelingen zijn het meest doeltreffend in landen met reeds goed lopende nationale regelingen. Landen die dergelijke regelingen in de loop van de pandemie hebben ingevoerd, hebben allicht een kleiner matigend effect op de werkloosheid gekend.

Vitale liquiditeitssteun heeft ervoor gezorgd dat liquiditeitstekorten niet tot solvabiliteitsproblemen zijn uitgegroeid. De bedrijfssector heeft onder deze crisis geleden en talrijke financieel gezonde bedrijven met levensvatbare bedrijfsmodellen kwamen in financiële moeilijkheden terecht. De gevolgen waren erg uiteenlopend volgens de bedrijfstak; bijzonder getroffen waren bedrijven in de dienstensector die meer direct afhankelijk zijn van sociaal contact. De maatregelen omvatten kapitaalinjecties, het openen van kredietlijnen, de verstrekking van overheidsgaranties voor leningen, uitstel van rentebetaling, uitstel of vrijstelling van bepaalde belastingen en sociale bijdragen, en maatregelen op het gebied van insolventie⁸. Ramingen van de Commissie wijzen erop dat zonder deze overheidssteun

⁷ Verordening (EU) 2020/672 van de Raad betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak; 100 miljard EUR aan financiële bijstand in de vorm van leningen die kan worden verstrekt aan de lidstaten die daarom verzoeken.

⁸ Met inbegrip van maatregelen als de opschorting van de verplichting (voor debiteuren) en de mogelijkheid (voor crediteuren) om een insolventieprocedure in te leiden, of moratoria op de tenuitvoerlegging van schuldvorderingen of op de beëindiging van contracten en de opschorting van gerechtelijke procedures. Een overzicht van de insolventiemaatregelen van de lidstaten is beschikbaar op: https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-nl.do

(verdergaand dan regelingen voor werktijdverkorting) of nieuwe leningen een kwart van de bedrijven in de EU tegen eind 2020 liquiditeitsproblemen zou hebben gehad na hun kapitaalbuffers te hebben opgebruikt. Kredietgaranties van de overheid en moratoria op de terugbetaling van leningen hebben tot dusver een toename van wanbetalingen op leningen vermeden. Administratief uitstel, moratoria op de terugbetaling van leningen en de tijdelijke versoepeling van de faillissementswetgeving hebben ertoe geleid dat in 2020 minder bedrijven failliet zijn gegaan dan het jaar daarvoor.

De discretionaire begrotingssteun zal volgens projecties geleidelijk aan afnemen, ten gevolge van de intrekking of het uitdoven van de noodmaatregelen. Onlangs hebben talrijke lidstaten het tijdschema voor de beëindiging van de noodmaatregelen opnieuw bekeken als gevolg van de ontwikkeling van de pandemie en hebben zij de beperkingen van de sociale contacten gehandhaafd, daarbij bevestigend dat de nationale budgettaire respons flexibel moet blijven. In totaal zal het effect van de COVID-19-gerelateerde maatregelen momenteel naar verwachting oplopen tot 2,6 % van het bbp in 2021 en rond 0,16 % van het bbp in 2022. Daarnaast zullen automatische stabilisatoren de economie verder blijven stutten.

De ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten voor 2021 waren over het algemeen in overeenstemming met de aanbeveling inzake het begrotingsbeleid. In het najaar van 2020 heeft de Commissie de ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten uit de eurozone voor 2021 geëvalueerd, gebaseerd op een kwalitatieve evaluatie van de begrotingsmaatregelen, met inbegrip van hun gerichte en tijdelijke aard. De meeste maatregelen in de ontwerpbegrotingsplannen dienen ter ondersteuning van de economische activiteit tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid. In de meeste lidstaten waren de gepresenteerde maatregelen meestal van tijdelijke aard. Sommige maatregelen in de ontwerpbegrotingsplannen van een aantal lidstaten bleken echter niet van tijdelijke aard te zijn en niet te worden geflankeerd door compenserende maatregelen. Sinds de evaluatie van de ontwerpbegrotingsplannen voor 2021 hebben de lidstaten maatregelen genomen met een aanvullend direct gevolg voor de begroting van 1,0 % van het bbp van de EU in 2021, haast volledig aan de uitgavenzijde. Aanvullende uitgaven voor de gezondheidszorg en uitgaven voor werktijdverkortingsregelingen worden elk op 0,2 % van het bbp geraamd. De extra uitgaven omvatten ook diverse steunregelingen voor bedrijven die door de crisis zijn getroffen, met inbegrip van subsidies voor speciaal getroffen sectoren.

4. Beleidsreactie van de EU: optimaal gebruik maken van de algemene ontsnappingsclausule en NextGenerationEU

In maart 2020 activeerde de EU de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, die een tijdelijke afwijking van de normale werking van de begrotingsregels toestaat in een situatie van ernstige economische neergang in de EU. De Commissie stelde voor de algemene ontsnappingsclausule te activeren om de EU in staat te stellen snel en krachtadig en op gecoördineerde wijze te blijven reageren op de snel evoluerende crisis. Specifieke bepalingen in de begrotingsregels van de EU maken het voor alle lidstaten mogelijk om in een situatie van algemene crisis op een gecoördineerde en

ordelijke wijze tijdelijk af te wijken van de normale vereisten. Voor het preventieve deel van het pact is in artikel 5, lid 1, en artikel 9, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1466/97 specifiek het volgende bepaald: “[...] *in perioden van ernstige economische neergang in het eurogebied of in de Unie als geheel, kan het de lidstaten worden toegestaan om tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject richting middellangetermijndoelstelling voor de begroting [...], mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt*”. De Commissie was van oordeel dat de algemene ontsnappingsclausule de procedures van het pact weliswaar niet opschort, maar de activering ervan de Commissie en de Raad in staat zou stellen binnen het kader van het pact de noodzakelijke maatregelen voor de coördinatie van het beleid te treffen en daarbij af te wijken van de normaal toepasselijke begrotingsvereisten.

In mei 2020 heeft de Commissie ook verslagen op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aangenomen voor alle lidstaten, uitgezonderd Roemenië, dat reeds in een buitensporigtekortprocedure zit. In deze verslagen werd beoordeeld of de lidstaten in 2020 het tekortcriterium in acht nemen, op basis van hun plannen of op basis van de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie. Voor sommige lidstaten werd in deze verslagen ook nagegaan of zij in 2019 het schuld criterium in acht namen. Als gevolg van hun beleidsrespons op de COVID-19-crisis lagen de geplande tekorten van de lidstaten voor 2020 over het algemeen boven de drempel van 3 % van het bbp. De Commissie kwam tot de conclusie dat in deze situatie een besluit om lidstaten al dan niet onder een buitensporigtekortprocedure te plaatsen, niet genomen zou moeten worden. Dit werd gerechtvaardigd door de uitzonderlijke onzekerheid ten gevolge van de macro-economische en budgettaire gevolgen van de COVID-19-uitbraak, ook voor het uittekenen van een geloofwaardig traject voor het begrotingsbeleid.

Naar de mening van de Commissie moet het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren of te blijven handhaven, worden vastgesteld op basis van een algemene evaluatie van de toestand van de economie op grond van kwantitatieve criteria. De economische vooruitzichten blijven uitermate onzeker waardoor niet met zekerheid kan worden voorspeld wanneer de ernstige economische neergang in de EU of de eurozone een eind zal vinden. De deactivering van de clausule moet afhankelijk worden gesteld van de situatie waarin zich de economie van de EU en de eurozone bevindt, waarbij rekening moet worden gehouden met het feit dat een terugkeer naar een grotere economische normaliteit tijd zal vergen. Er kan worden rekening gehouden met uiteenlopende indicatoren die echter ook hun beperkingen hebben:

- Ramingen van de kloof tussen reële en potentiële output zijn gebruikelijk in de EU-begrotingsregels, maar daarover bestaat in de huidige constellatie bijzonder grote onzekerheid als gevolg van de ernst van de economische schok en de unieke kenmerken ervan.
- Economische groeipercentages per kwartaal of zelfs per jaar geven slechts een gedeeltelijk beeld van de toestand van de economie, waarbij sterke economische groeicijfers in 2021 en 2022, gezien de ongeziene daling van het bbp in 2020 en de diepe wonden die daardoor zijn geslagen, een vertekend beeld geven van de dynamiek van het herstel.
- Arbeidsmarktindicatoren, zoals de geregistreerde werkloosheidscijfers, kunnen de economische realiteit verkeerd weergeven als gevolg van het massale gebruik van

werktijdverkortingsregelingen, onvrijwillig deeltijdwerk en het feit dat arbeidsmarktindicatoren slechts met vertraging economische ontwikkelingen weerspiegelen.

- Het *niveau* van de economische activiteit in de EU of de eurozone vergeleken met de niveaus van voor de crisis is een geschiktere indicator om de stand van het herstel te meten⁹.

Het niveau van de economische activiteit in de EU of de eurozone vergeleken met de niveaus van voor de crisis (eind 2019) zou derhalve voor de Commissie het belangrijkste kwantitatieve criterium zijn in de algehele evaluatie van de vraag of de algemene ontsnappingsclausule moet worden gedeactiveerd of gehandhaafd. Gebaseerd op de winterprognose 2021 van de Commissie zal het bbp van de EU naar verwachting medio 2022 zijn niveau van 2019 bereiken. De huidige eerste indicaties wijzen er daarom eerder op dat de algemene ontsnappingsclausule in 2022 moet worden blijven toegepast om met ingang van 2023 te worden gedeactiveerd. De Commissie zal de deactivering of handhaving van de algemene ontsnappingsclausule evalueren in het kader van haar voorjaarspakket van het Europees Semester, op basis van de voorjaarsprognose 2021 van de Commissie. Na de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule zal verder rekening worden gehouden met landspecifieke situaties. Indien de economische activiteit van een lidstaat niet is hersteld tot het niveau van voor de crisis, zullen alle flexibiliteiten van het stabiliteits- en groeipact ten volle worden benut, met name bij het voorstellen van richtsnoeren voor het begrotingsbeleid.

De nationale budgettaire respons werd ondersteund en aangevuld door ongeziene EU-acties. Het SURE-instrument verstrekt de lidstaten goedkope leningen om werknemers te helpen ondersteunen. In 2020 keurde de Raad voor een totaal van 90 miljard EUR aan SURE-steun goed ten behoeve van 18 lidstaten, terwijl nog een andere lidstaat in februari 2021 een aanvraag heeft ingediend. De Europese Investeringsbank heeft een veiligheidsnet voor bedrijven uitgewerkt, terwijl het instrument voor crisisondersteuning bij een pandemie van het Europees stabiliteitsmechanisme de lidstaten een veiligheidsnet biedt voor steun aan de financiering van de gezondheidszorg en voor kosten met betrekking tot verzorging en preventie als gevolg van de COVID-19-pandemie. NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, gelijkmatig, inclusief en billijk herstel garanderen. Ten slotte werden de middelen van het cohesiebeleid via het corona-investeringsinitiatief plus¹⁰ herverdeeld naar waar zij het hardst nodig zijn. De beleidsrespons van de EU omvatte ook de goedkeuring van een tijdelijk steunkader zodat de lidstaten de door de staatssteunregels geboden flexibiliteit volledig kunnen benutten om de economie te ondersteunen in de context van de COVID-19-uitbraak. Dit steunkader werd later gewijzigd om meer mogelijkheden te bieden voor overheidssteun aan het onderzoek, het testen en de productie van producten ter bestrijding van de pandemie, ter bescherming van de werkgelegenheid en tot verdere steun aan de economie. Later werd het kader uitgebreid naar maatregelen voor herkapitalisatie en achtergestelde schulden, om kleine bedrijven verder te ondersteunen en particuliere investeringen te stimuleren. Onlangs werd het tijdelijke

⁹ Ook het Europees Begrotingscomité suggereerde een dergelijke aanpak. Zie: Europees Begrotingscomité (2020), 'Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021', juli 2020.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf

¹⁰ PB L 99 van 31.3.2020, blz. 5.

steunkader verlengd tot eind 2021, werden bepaalde steunplafonds verhoogd en werd de omzetting van bepaalde terugbetaalbare instrumenten in rechtstreekse subsidies toegestaan. Als antwoord op de economische fall-out van de pandemie heeft de Europese Centrale Bank een brede waaier van monetaire beleidsmaatregelen genomen, met name door het pandemie-noodaankoopprogramma (PEPP) op te starten en door te voorzien in extra liquiditeit door langerlopende herfinancieringstransacties (TLTRO). Deze maatregelen dragen bij tot het behoud van gunstige financieringsvoorwaarden tijdens de pandemie voor alle sectoren van de economie, waardoor de economische activiteit wordt gestut en de prijsstabiliteit op de middellange termijn wordt behouden.

De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal de inspanningen van de lidstaten ondersteunen om het groeipotentieel door structurele hervormingen en investeringen te vergroten en tegelijk bij te dragen tot de groene en digitale transitie. De faciliteit zal 312,5 miljard EUR aan niet-terugvorderbare steun en tot 360 miljard EUR aan leningen aan de lidstaten verstrekken en richt zich op de economieën die het zwaarst door de economische fall-out van de pandemie zijn getroffen. De faciliteit zal het risico helpen verzachten dat de economische en sociale omstandigheden in de eurozone en de EU uiteenlopen. De totale omvang van de faciliteit wordt mogelijk gemaakt doordat de EU in tot nu toe ongekennde mate schuld kan uitgeven. Het behoud van het voordeel van gunstige financiering van NextGenerationEU zal ook afhangen van de kwaliteit van de uitgaven en de capaciteit van de EU-lidstaten om hun plannen praktisch om te zetten, onder meer door doeltreffende structuren op te zetten om aanzienlijke en versnelde EU-financiering te absorberen. De samenhang tussen de budgettaire planning van de lidstaten op de middellange termijn en hun investeringen en hervormingen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is ook een belangrijke voorwaarde voor een succesvol gebruik van EU-steun in het kader van NextGenerationEU.

Modelsimulaties wijzen op de aanzienlijke impact van NextGenerationEU op de groei. Het bbp van de EU zal naar verwachting op de korte en middellange termijn stijgen met bijna 2 % en op de lange termijn met 1 %, mits alle subsidies en de helft van de leningen worden benut om productieve overheidsinvesteringen te verhogen¹¹. Hogere investeringen zullen naar verwachting de vraag op korte termijn en potentiële groei op middellange termijn stimuleren. Met rentevoeten aan de effectieve ondergrens blijft het risico beperkt dat de budgettaire stimulans particuliere investeringen verdringt. Een hoger bbp zal ook een gunstig effect hebben op hoge schuldquoten, in het bijzonder in lidstaten met een hoge schuldenlast, en bijgevolg door de daling van de risicopremies particuliere consumptie en investeringen stimuleren. Ten slotte genereert de gecoördineerde aard van de budgettaire stimulering positieve overloopeffecten op de groei dankzij de toegenomen uitvoermogelijkheden binnen de EU.

De uitrol van de herstel- en veerkrachtfaciliteit heeft belangrijke gevolgen voor het nationale begrotingsbeleid. Uitgaven die door de faciliteit worden gefinancierd, zullen een belangrijke begrotingsimpuls bieden in de komende jaren. De uitgaven die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun, maken de

¹¹ Zie: Economische prognose van de Commissie, najaar 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf Actualisering van de initiële modelsimulaties gepresenteerd in 'Identifying Europe's recovery needs', SWD (2020) 98 final van de Europese Commissie.

financiering mogelijk van kwalitatief hoogstaande investeringsprojecten en dekken de kosten van productiviteitsverhogende hervormingen zonder aanleiding te geven tot grotere tekorten en schuld. De financiële middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit zullen de lidstaten bijgevolg helpen het economische herstel te ondersteunen, grotere potentiële groei te stimuleren en geleidelijk aan hun onderliggende begrotingssituatie te verbeteren. Deze kans is van uitnemend belang voor lidstaten met minder budgettaire ruimte of met hoge overheidsschulden, die een prudent begrotingsbeleid moeten aanhouden. Indien de absorptie van de middelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit goed verloopt, zullen de extra uitgaven die door de faciliteit worden gefinancierd, de komende jaren zorgen voor een aanzienlijke begrotingsimpuls, die zal afzwakken na de eerste jaren van de versnelde investeringen van de faciliteit. Bij het opstellen van hun begrotingsstrategieën voor de middellange termijn moeten de lidstaten, om van deze kansen gebruik te maken, rekening houden met deze wisselwerking tussen de herstel- en veerkrachtfaciliteit en nationaal gefinancierde uitgaven (zie ook punt 5). De goedkeuring van het eigenmiddelenbesluit is een voorwaarde voor de financiering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit via NextGenerationEU. De lidstaten moeten alle noodzakelijke stappen zetten om een snelle goedkeuring te garanderen overeenkomstig hun nationale regelgeving.

De herstel- en veerkrachtfaciliteit is bedoeld om de lidstaten aan te sporen om overheidsuitgaven en -inkomsten groeivriendelijker te maken. Hiervoor is het nodig dat de overheidsinvesteringen die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd met niet-terugbetaalbare steun, bovenop de bestaande investeringsniveaus komen. Alleen als met de steun van de herstel- en veerkrachtfaciliteit aanvullende productieve en kwalitatief hoogstaande investeringen worden gefinancierd, zal deze steun bijdragen tot het herstel en potentiële groei bevorderen, met name indien hij gepaard gaat met structurele hervormingen. Indien echter de steun van de herstel- en veerkrachtfaciliteit niet leidt tot meer investeringen, zullen de tekorten en schuldquoten slechts tijdelijk afnemen, zonder positief effect op de potentiële groei op de middellange tot lange termijn, en met het risico van een verslechtering van de samenstelling van de overheidsuitgaven. Bovendien is de extra budgettaire ruimte die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt geboden, van tijdelijke aard en bijgevolg niet bedoeld om aanvullende recurrente uitgaven te financieren. Nieuwe permanente maatregelen moeten veeleer worden aangevuld door nationale financieringsbronnen die op termijn kunnen worden gehandhaafd.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun herstel- en veerkrachtplannen hervormingen en investeringen omvatten waarmee het herstel wordt gaande gehouden en de economische en sociale veerkracht wordt versterkt. Overeenkomstig de verordening die is overeengekomen met het Europees Parlement en de Raad, moeten de lidstaten vastberaden alle of een aanzienlijk deel van de problemen aanpakken die in de betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn aangegeven, met inbegrip van die welke bijdragen tot houdbare overheidsfinanciën op middellange termijn¹². De uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen zou ook het herstel ondersteunen en de veerkracht versterken. Aan de ontvangstenzijde kan dit maatregelen omvatten om de belastinginning en -handhaving te versterken, de belastinggrondslagen te verbreden en groeivriendelijke

¹² PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17.

belastingverschuivingen door te voeren, waardoor onder meer de belastingdruk op arbeid wordt verminderd en de milieu- en klimaatdoelstellingen worden ondersteund. Aan de uitgavenzijde kan dit maatregelen omvatten om het beheer van de overheidsfinanciën te versterken en uitgaventoetsingen door te voeren, waardoor de uitgaven op zinvolle wijze opnieuw worden gericht op meer productieve doeleinden. Daaronder kunnen ook maatregelen vallen om de houdbaarheid van de socialezekerheidsstelsels te garanderen, bijvoorbeeld door hervormingen die leiden tot meer werkgelegenheid en die het risico verminderen dat de COVID-19-crisis leidt tot grotere langdurige werkloosheid of tot een terugval van de arbeidsmarktparticipatie, ook met het oog op de vergrijzing. Ten slotte zijn maatregelen die onnodige belemmeringen voor investeringen en het ondernemingsklimaat wegwerken, van belang voor het behoud van gezonde overheidsfinanciën door grotere economische groei, vaak zonder begrotingskosten als gevolg.

5. Oriëntaties voor een gecoördineerd begrotingsbeleid

De coördinatie van het nationale begrotingsbeleid is cruciaal om het herstel te schragen in een onzekere context met een verkrapting van het monetaire beleid. In de context van de aanbeveling over het economische beleid van de eurozone heeft de Raad er mee ingestemd dat het begrotingsbeleid in alle lidstaten van de eurozone in de loop van 2021 ondersteuning moet blijven bieden¹³. De beleidsmaatregelen moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zijn. De lidstaten moeten voort maatregelen coördineren om de pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te ondersteunen en een duurzaam herstel te ondersteunen. Zodra de epidemiologische en economische voorwaarden dit toelaten, moeten de noodmaatregelen worden uitgefaseerd en tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt worden aangepakt. Voorts bepleitten de in januari 2021 goedgekeurde conclusies van de Raad over het waarschuwingsmechanismeverslag verder gerichte en tijdelijke maatregelen ter ondersteuning van het herstel, rekening houdend met bestaande en opkomende risico's voor de macro-economische stabiliteit. Deze gecoördineerde oriëntatie voor het voeren van het begrotingsbeleid op lidstaat- en EU-niveau blijft volledig haar geldigheid behouden.

Tegen deze achtergrond moet het begrotingsbeleid in de toekomst gebaseerd zijn op een aantal essentiële overwegingen. Ten eerste blijft de coördinatie van het begrotingsbeleid essentieel voor de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de herstel- en veerkrachtplannen die de lidstaten indienen. Ten tweede moet het begrotingsbeleid flexibel blijven en zo nodig worden aangepast naarmate de situatie verandert. Ten derde moet een overhaaste stopzetting van begrotingssteun worden vermeden. Het begrotingsbeleid is een doeltreffend hulpmiddel, in het bijzonder in een onzekere context. De risico's van een vroegtijdige stopzetting zijn groter dan de risico's die zijn verbonden aan het te lang aanhouden van steunmaatregelen. Een vroegtijdige stopzetting zou bovendien leiden tot een onevenwichtige algemene beleidsmix in een situatie waarin het monetaire beleid naar verwachting nog een zekere tijd zal worden gevoerd op of dichtbij de effectieve ondergrens.

¹³ (te verschijnen) Aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone. De overeengekomen tekst is beschikbaar op: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/nl/pdf>

Ten vierde moeten de begrotingsmaatregelen, zodra de gezondheidsrisico's afnemen, geleidelijk aan de vorm gaan aannemen van meer gerichte maatregelen die een veerkrachtig en duurzaam herstel bevorderen. Ten vijfde moet bij het begrotingsbeleid rekening worden gehouden met het effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Ten slotte moet bij het begrotingsbeleid rekening worden gehouden met de kracht van het herstel en met de houdbaarheid van de begroting. De lidstaten moeten als onderdeel van een weldoordacht en geleidelijk stopzetten van de begrotingssteun op het passende ogenblik een begrotingsbeleid voeren dat is gericht op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn, waarbij de investeringen worden verhoogd.

Deze overwegingen hebben gevolgen voor het voeren van het begrotingsbeleid in de nabije toekomst, meer bepaald wat betreft de vormgeving van maatregelen, de totale begrotingsimpuls, en de noodzaak om rekening te houden met verschillende situaties in de diverse lidstaten. Deze punten zullen verder worden uitgewerkt als onderdeel van de handvatten in het komende voorjaarspakket van het Europees Semester.

Vormgeving van maatregelen voor begrotingssteun

Steunmaatregelen moeten tijdig, tijdelijk en gericht zijn. Begrotingsmaatregelen moeten de steun voor het herstel maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er moet daarom worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, moet deze degelijk worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd.

De begrotingsmaatregelen moeten, zodra de gezondheidsrisico's afnemen, geleidelijk aan evolueren van noodhulp naar meer gerichte maatregelen die een veerkrachtig en duurzaam herstel bevorderen. Het is cruciaal dat maatregelen hun doeltreffendheid op termijn behouden en dat de afbouw ervan geleidelijk aan geschiedt. De kwaliteit van de maatregelen zal van groot belang zijn om de economie met beperkte begrotingsmiddelen doeltreffend te ondersteunen. Naarmate de inperkingsmaatregelen worden opgeheven en de economische activiteit normaliseert, moet de voortgezette begrotingssteun zich richten op het beperken van economische schade op de lange termijn en een snelle herallocatie van de middelen garanderen. Tegelijk moeten de regeringen beginnen met de aanpak van de nasleep van de crisis, zoals de hoge publieke en particuliere schuldenlast en de sociale gevolgen en gevolgen voor de arbeidsmarkt.

Zodra de economie en de individuele sectoren in de herstelfase komen, moeten de autoriteiten de werkgelegenheidsstimulansen voor werknemers opvoeren. Het zwaartepunt van het beleid moet dan verschuiven van de bescherming van de bestaande betrekkingen tussen werknemers en bedrijven tot meer banenkansen voor werklozen en niet-actieve personen, en ondersteuning voor de overgang van werkloosheid of werktijdverkortingsregelingen als gevolg van de crisis naar andere arbeidskansen in toekomstbestendige sectoren. Maatregelen die het risico van hogere structurele werkloosheid verlagen, omvatten onder meer overheidsprogramma's voor onderwijs, bijscholing en herscholing, gerichte uitbreidingen van werktijdverkortingsregelingen om de overstap naar een andere baan te ondersteunen, en weldoordachte, tijdelijke wervingsstimulansen.

Gerichte steunmaatregelen moeten levensvatbare, maar nog steeds kwetsbare bedrijven helpen opnieuw open te gaan en hun bedrijfsmodellen aan te passen. De liquiditeitssteun moet geleidelijk aan worden stopgezet zodat opgebouwde verplichtingen niet tot solvabiliteitsproblemen leiden. Voor solvabele bedrijven met liquiditeitskrapte die tijdelijk van de COVID-19-crisis te lijden zullen hebben, is het van essentieel belang de steun te handhaven om insolventieproblemen te voorkomen. Een gerichte en tijdelijke verlaging van de vennootschapsbelasting of van loonsubsidies kan in bepaalde gevallen gerechtvaardigd blijven. De financiering van levensvatbare bedrijven moet meer worden gediversifieerd in de richting van aandelen- en ander kapitaal (hybride oplossingen). Kapitaalbreng door de particuliere sector stimuleren (bv. belastingverminderingen ter versterking van het kapitaal van levensvatbare bedrijven met solvabiliteitsproblemen) of de combinatie van particuliere en publieke solvabiliteitssteun kunnen als maatregelen worden overwogen.

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. Deze investeringen moeten zorgvuldig worden uitgekozen en gecombineerd met hervormingen om het effect ervan te maximaliseren. Aanzienlijke aanvullende investeringen moeten oplossingen bieden voor strategische beleidsdoelstellingen, met name de versterking van de productiviteit, steun om de nieuwe klimaatdoelstelling voor 2030 en de doelstellingen van de Europese Green Deal te bereiken, de verbetering van digitale capaciteit en andere investeringen met sterke positieve overloopeffecten. Een succesvolle herstelstrategie zal ook investeringen omvatten die sociale en genderinclusie bevorderen, meer bepaald door onderwijs en scholing, alsook regionale cohesie. Ook de financiering die via de herstel- en veerkrachtfaciliteit is ontvangen voor de uitvoering van hervormingen en investeringen, zal aan deze doelstellingen bijdragen.

De totale begrotingsimpuls nader bekeken

De totale begrotingsimpuls uit de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit moet in 2021 en 2022 ondersteuning blijven bieden. De mate waarin de herstel- en veerkrachtfaciliteit een begrotingsimpuls verstrekt, moet expliciet worden meegenomen in de nationale begrotingsplanning omdat dit niet in beeld kan worden gebracht met de gebruikelijke maatstaven voor de evaluatie van de begrotingskoers. Zodra de herstel- en veerkrachtfaciliteit goed op gang komt, zullen de gebruikelijke indicatoren die doorgaans worden gebruikt voor het begrotingstoezicht, de begrotingsimpuls voor de economie onderschatten. Uitgaven die worden gefinancierd door subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, vormen een begrotingsimpuls die niet zal leiden tot een hoger tekort of grotere schuld. Deze aanvullende begrotingsimpuls zal van bijzonder belang zijn voor de lidstaten waar de financiering door de herstel- en veerkrachtfaciliteit het grootst is in verhouding tot het bbp of de totale overheidsinvesteringen.

De herstel- en veerkrachtfaciliteit is een unieke kans om de onderliggende begrotingspositie te verbeteren zonder de groei te smoren. De begrotingsimpuls en grotere potentiële groei als gevolg van de maatregelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit beïnvloeden elkaar gunstig. Zodra de gezondheidsrisico's afnemen en de noodmaatregelen worden uitgefaseerd, biedt de uitrol van de investeringen en hervormingen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit de lidstaten een kans om hun onderliggende begrotingspositie op de

middellange termijn te verbeteren en tegelijk de groei en het creëren van banen te blijven ondersteunen. Het is daarom essentieel dat de lidstaten hun nationale beslissingen inzake uitgaven en verhoging van de ontvangsten op een geïntegreerde wijze benaderen door de herstel- en veerkrachtfaciliteit op te nemen in hun begrotingsstrategieën voor de middellange termijn.

Rekening houden met uiteenlopende situaties in de lidstaten

In het vooruitzicht van een geleidelijke normalisering van de economische activiteit in de tweede helft van 2021 moet het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer gedifferentieerd worden. Het begrotingsbeleid van de lidstaten moet rekening houden met de mate van het herstel, de risico's voor de houdbaarheid van de begroting en de noodzaak om economische, sociale en territoriale verschillen terug te dringen:

- Een grotere differentiëring van de begrotingsrichtsnoeren voor de lidstaten moet hand in hand gaan met een brede ondersteunende begrotingskoers in 2022, waarbij een voortijdige stopzetting van begrotingssteun wordt vermeden. Voortijdige stopzetting zou een beleidsfout zijn met negatieve gevolgen voor de economische activiteit (zowel binnenlands als in andere lidstaten) en het vertrouwen. Hierdoor zou het sociale en economische weefsel worden geschonden en zou het moeilijker worden de hervormingsprioriteiten om te zetten die de economische en sociale veerkracht van de EU en regionale cohesie zullen helpen stimuleren. Gezien de noodzaak om een duurzaam herstel in de EU te steunen, moeten lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen richten op het handhaven van een ondersteunend begrotingsbeleid in 2022, rekening houdend met het effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.
- Door de ernstige impact van de crisis zijn de risico's voor de budgettaire houdbaarheid groter geworden. De veel hogere niveaus van de schuldquoten en het negatieve effect op de trendmatige groei als gevolg van de crisis zullen vermoedelijk leiden tot minder gunstige trajecten op de middellange termijn¹⁴. De lage rente biedt alle lidstaten gunstige financieringsvoorwaarden voor uitgaven die de potentiële groei kunnen stimuleren en waarmee de valkuil van “lage groei/hoge schuld” kan worden vermeden. Geloofwaardige middellangetermijnstrategieën op begrotingsgebied zijn noodzakelijk om houvast te bieden voor de verwachtingen. Alles bij elkaar genomen moeten lidstaten met een hoge schuldenlast een prudent begrotingsbeleid voeren door nationaal gefinancierde investeringen te behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit te benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit te financieren.
- Alle lidstaten moeten aandacht hebben voor de samenstelling en kwaliteit van de overheidsfinanciën, zowel aan de ontvangstenzijde als aan de uitgavenzijde van de begroting. Zij moeten ook prioritair aandacht hebben voor structurele begrotingshervormingen die financiering voor prioriteiten van het overheidsbeleid zullen faciliteren en bijdragen tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn.

¹⁴ Zie: Europese Commissie (2020), ‘Debt Sustainability Monitor 2020’, februari 2021.
https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en

Voor de periode na 2022 moet bij het begrotingsbeleid verder rekening worden gehouden met de kracht van het herstel, de mate van economische onzekerheid en de houdbaarheid van de begroting. Een heroriëntering van het begrotingsbeleid met het oog op het bereiken van prudente begrotingsposities op middellange termijn op het juiste moment, onder meer door het uitfaseren van steunmaatregelen, zal bijdragen tot de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn. Dit moet geschieden op een wijze die de sociale gevolgen van de crisis en het effect op de arbeidsmarkt verzacht en bijdraagt tot maatschappelijke houdbaarheid.

6. Conclusie en volgende stappen

De lidstaten moeten stabiliteits- en convergentieprogramma's indienen die rekening houden met de landspecifieke aanbevelingen van 2020, de jaarlijkse strategie voor duurzame groei, de aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone en de beleidsoriëntaties van deze mededeling. De herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten moeten volledig in overeenstemming zijn met deze beleidsoriëntaties.

Aangezien de algemene ontsnappingsclausule de procedures van het stabiliteits- en groeipact niet opschort, zal de Commissie de stabiliteits- en convergentieprogramma's aan een evaluatie onderwerpen en landspecifieke richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voorstellen als onderdeel van het voorjaarspakket van het Europees Semester. De voorgestelde richtsnoeren voor het begrotingsbeleid zullen het stabiliteits- en groeipact respecteren, en tegelijk ten volle gebruikmaken van de daarin geboden flexibiliteit om te garanderen dat de coördinatie van het begrotingsbeleid rekening houdt met de uitzonderlijke situatie als gevolg van de pandemie. Gebaseerd op bovenstaande overwegingen zullen de door de Commissie voorgestelde begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief blijven en daarnaast een aantal gedifferentieerde kwantitatieve elementen omvatten, als onderdeel van de richtsnoeren voor de middellange termijn. De begrotingsimpuls van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, die een verbetering is van de onderliggende begrotingspositie, en de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen ter stimulering van potentiële groei beïnvloeden elkaar gunstig. Hiermee zal in de voorgestelde beleidsrichtsnoeren rekening worden gehouden.

In mei 2020 kwam de Commissie tot de conclusie dat op dat moment geen besluit om lidstaten al dan niet onder een buitensporigtekortprocedure te plaatsen, diende te worden genomen. De Commissie is voornemens om, net als in het voorjaar van 2020, verslagen overeenkomstig artikel 126, lid 3, voor te bereiden. In dit verband is de Commissie van plan rekening te houden met de grote onzekerheid, de overeengekomen budgettaire beleidsrespons op de COVID-19-crisis en de aanbevelingen van de Raad voor 2021. De aanpak van de Commissie zal worden bevestigd in het voorjaarspakket van het Europees Semester, gebaseerd op de begrotingsresultaten voor 2020 en de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten.

Als onderdeel van het voorjaarspakket van het Europees Semester en na overleg tussen de Raad en de Commissie, zal de Commissie ook de deactivering of verdere toepassing van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact evalueren. Naar de mening van de Commissie moet het besluit om de algemene ontsnappingsclausule in 2022 te deactiveren of te blijven handhaven, worden vastgesteld op basis van een algemene evaluatie van de toestand van de economie op grond van kwantitatieve criteria. Het outputniveau in de

EU of de eurozone vergeleken met de niveaus van voor de crisis zou daarbij het belangrijkste kwantitatieve criterium vormen. De huidige voorlopige indicaties wijzen er eerder op dat de algemene ontsnappingsclausule in 2022 moet worden blijven toegepast om met ingang van 2023 te worden gedeactiveerd.

Zodra het herstel doorzet, plant de Commissie om het publieke debat over het kader voor economische governance opnieuw te lanceren. De herziening van de Commissie van februari 2020 bracht welbekende problemen met het begrotingskader en de uitvoering ervan aan het licht¹⁵. Hoewel in het algemeen de tekort- en schuld niveaus waren verminderd, kenden sommige lidstaten al voor deze crisis een zeer hoge overheidsschuld. De begrotingskoers op lidstaatniveau was veelal procyclisch, zowel in goede als in kwade dagen, respectievelijk door in sommige perioden niet voldoende buffers op te bouwen, en in andere niet voldoende gebruik te maken van budgettaire ruimte. Ook is de samenstelling van de overheidsfinanciën niet groei- en investeringsvriendelijker geworden. In het geval van grote economische schokken werd het vermogen om de begrotingskoers voor de eurozone te sturen belemmerd door een gebrek aan prudent beleid in goede dagen. Dit vermogen blijft beperkt zolang het uitsluitend op de coördinatie van het nationale begrotingsbeleid berust en een centrale stabilisatiecapaciteit ontbreekt. Het kader is bovendien steeds complexer geworden.

De pandemie heeft de context van het publieke debat aanzienlijk gewijzigd, met hogere schuldenniveaus, grotere tekorten en aanzienlijk outputverlies, grotere investeringsbehoeften en de daarmee verband houdende invoering van nieuwe beleidsinstrumenten op EU-niveau. Daarenboven werd de algemene ontsnappingsclausule voor het eerst aangewend bij de uitvoering van het begrotingstoezicht. De crisis heeft bijgevolg de relevantie en het belang in het licht gesteld van talrijke problemen die de Commissie in de context van het publieke debat wenste te bespreken en aan te pakken. Door de openbare raadpleging over het kader voor economische governance opnieuw te lanceren, zal de Commissie over deze problemen kunnen nadenken en daar lessen uit trekken. In het licht van de COVID-19-crisis en de noodzaak om de aandacht toe te spitsen op de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de onmiddellijke beleidsrespons, is het heropstarten van het publieke debat echter opgeschort.

¹⁵ Zie: Europese Commissie (2020), 'Economic governance review', februari 2020. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

Aanhangsel

Tabel 1: Overzicht van de nationale begrotingsmaatregelen in antwoord op de COVID-19-pandemie

EU-27	2020		2020-2021		2020-2022	
	mld EUR	% bbp	mld EUR	% bbp	mld EUR	% bbp
Initiatieven lidstaten¹						
A. Maatregelen met directe begrotingsimpact²	497,8	3,8	364,7	2,6	83,1	0,6
1. Uitgaven	438,5	3,3	322,2	2,3	65,9	0,4
1. a) Gezondheidszorg	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) Overige	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Ontvangsten	59,3	0,4	42,5	0,3	14,1	0,1
B. Automatische stabilisatoren³		± 4				
C. Liquiditeitsmaatregelen zonder directe begrotingsimpact	2505,9	18,9				
1. Belastinguitstel	206,5	1,6				
2. Overheidsgaranties (beschikbaar kader)⁴	1877,0	14,2				
<i>waarvan momenteel benut (werkelijke voorwaardelijke verplichting)</i>	456,0	3,4				
3. Overige	422,4	3,2				

¹ De opgenomen bedragen bestrijken de impact van nationaal gefinancierde maatregelen, exclusief financiering die bv. door EU-initiatieven is verstrekt.

² De impact van de maatregelen wordt gegeven in verhogingen ten opzichte van 2019 op transactiebasis (ESR 2010). De bbp-projecties zijn gebaseerd op de winterprognoses 2021 van de Commissie.

³ De impact van de automatische stabilisatoren wordt geraamd als de restwaarde na aftrek van het geraamde effect van begrotingsmaatregelen van de wijziging in het primaire saldo.

⁴ De cijfers betreffen de maximale overheidsmiddelen die zijn betrokken als alle beschikbare garanties worden benut. Garanties op instrumenten op EU- en internationaal niveau zijn uitgesloten. Voor Duitsland is de omvang van de beschikbare garantieregelingen opgenomen, terwijl het totale garanti kader in feite onbeperkt is.

Eurogebied	2020		2020-2021		2020-2022	
	mld EUR	% bbp	mld EUR	% bbp	mld EUR	% bbp
Initiatieven lidstaten¹						
A. Maatregelen met directe begrotingsimpact²	422,3	3,7	339,4	2,9	57,9	0,4
1. Uitgaven	368,8	3,3	298,6	2,5	42,3	0,3
1. a) Gezondheidszorg	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. b) Overige	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Ontvangsten	53,5	0,5	40,8	0,3	14,9	0,1
B. Automatische stabilisatoren³		± 4				
C. Liquiditeitsmaatregelen zonder directe begrotingsimpact	2164,8	19,2				
1. Belastinguitstel	112,3	1,0				
2. Overheidsgaranties (beschikbaar kader)⁴	1790,9	15,9				
<i>waarvan momenteel benut (werkelijke voorwaardelijke verplichting)</i>	448,4	4,0				
3. Overige	261,5	2,3				

¹ De opgenomen bedragen betreffen de impact van nationaal gefinancierde maatregelen, exclusief financiering die bv. door EU-initiatieven is verstrekt.

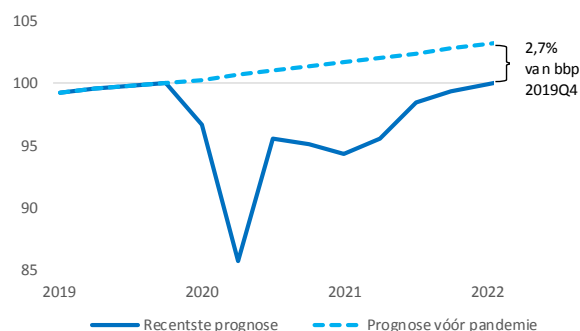
² De impact van de maatregelen wordt gegeven in verhogingen ten opzichte van 2019 op transactiebasis (ESR 2010). De bbp-projecties zijn gebaseerd op de winterprognoses 2021 van de Commissie.

³ De impact van de automatische stabilisatoren wordt geraamd als de restwaarde na aftrek van het geraamde effect van begrotingsmaatregelen van de wijziging in het primaire saldo.

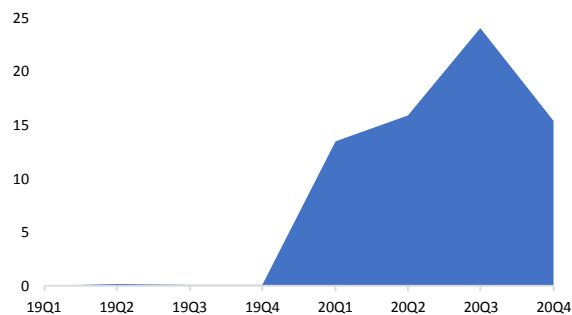
⁴ De cijfers betreffen de maximale overheidsmiddelen die worden aangesproken als alle beschikbare garanties worden benut. Garanties op instrumenten op EU- en internationaal niveau zijn uitgesloten. Voor Duitsland is de omvang van de beschikbare garantieregelingen opgenomen, terwijl het totale garantiekader in feite onbeperkt is.

Bron: Winterprognose 2021 van de Europese Commissie

Grafiek 1 Reëel bbp in de EU, 2019-2022 (index, 2019Q4=100)



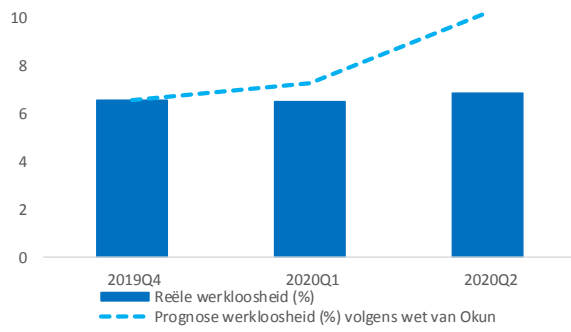
Grafiek 2 Mondiale pandemie-onzekerheidsindex (2010-2020)



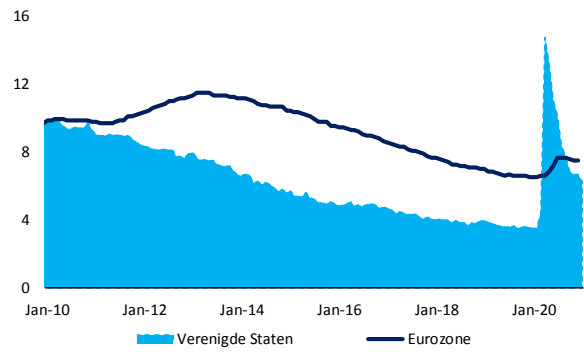
Opmerking: De pre-pandemieprognose voor 2022 wordt verkregen door de kwartaalgroecijfers van 2021 te extrapoleren.
Bron: Winterprognoses 2020 en 2021 van de Europese Commissie.

Bron: Ahir, Bloom & Furceri, "The World Uncertainty Index", mimeo.

Grafiek 3 Reële werkloosheid en voorspelling volgens wet van Okun in de EU, 2019Q4-2020Q2 (%)



Grafiek 4 Werkloosheidspercentage in de EU en de VS, januari 2010-december 2020 (%)



Opmerking: De wet van Okun is een empirisch vastgestelde relatie tussen werkloosheid en reële bbb-groei.

Bron: Europese Commissie, gebaseerd op de statistieken over de beroepsbevolking van Eurostat en nationale rekeningen.

Bron: Eurostat.