

Brussel, 19 maart 2021
(OR. en)

6844/1/21
REV 1

CO EUR-PREP 12
POLGEN 36
ECOFIN 224
UEM 49
SOC 123
EMPL 86
COMPET 159
ENV 129
EDUC 77
RECH 90
ENER 66
JAI 246

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
Betreft:	Europees Semester - Syntheseverslag 2021

Voor de delegaties gaat hierbij het syntheseverslag van het voorzitterschap over Raadsconclusies betreffende de jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2021 en over het waarschuwings-mechanismeverslag, alsook over de besprekingen in verschillende informele videoconferenties van de ministers over het Europees Semester 2021 en de herstel- en veerkrachtfaciliteit in de eerste fase van het Europees Semester.

Achtergrond

De Commissie heeft op 17 september 2020 de cyclus van het Europees Semester 2021 van start laten gaan met de publicatie van de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 (AGSG)¹, die strategische richtsnoeren bevat voor de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit

Op 18 november heeft de Commissie de resterende documenten aangenomen voor het najaarspakket 2021 van het Europees Semester, getiteld: "Ondersteuning van een duurzaam en inclusief herstel in een context van grote onzekerheid":

- het waarschuwingsmechanismeverslag 2021², waarin 12 lidstaten worden genoemd die in 2021 aan een diepgaande evaluatie moeten worden onderworpen;
- het voorstel voor een gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid³, waarin de impact van de COVID-19-pandemie op de sociale en werkgelegenheidssituatie in Europa wordt geanalyseerd;
- de ontwerp-aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone (aanbeveling voor de eurozone)⁴, waarin de lidstaten van de eurozone worden opgeroepen maatregelen te nemen om inclusieve en duurzame groei te bewerkstelligen en het concurrentievermogen te verbeteren. Dit document bevat ook beleidsrichtsnoeren voor de prioriteiten die de lidstaten van de eurozone met hun herstel- en veerkrachtplannen moeten nastreven.

Daarnaast bevat het pakket ook de adviezen over de ontwerp-begrotingsplannen van de lidstaten van de eurozone, een mededeling over de begrotingssituatie in Roemenië, een verslag over het verscherpte toezicht voor Griekenland en verslagen over het postprogrammatoezicht voor Cyprus, Ierland, Portugal en Spanje.

De jaarlijkse strategie voor duurzame groei biedt economische vooruitzichten op basis van de economische zomerprognoses 2020, waarin wordt voorspeld dat de economieën van de EU en de economie van de eurozone zich in 2021 zullen herstellen na een krimp in 2020. Dit werd vervolgens bevestigd in de meest recente economische prognose van de Europese Commissie, de winterprognose voor 2021 van afgelopen februari. Daarin wordt onderkend dat de economische vooruitzichten sterk afhangen van de ontwikkeling van de pandemie en van de beperkingen op de economische activiteit die worden ingesteld om deze in te dammen, en dat beleidsondersteuning op nationaal en EU-niveau van cruciaal belang is voor het herstel.

¹ Doc. 10887/20.

² Doc. 13059/20.

³ Doc. 13251/20.

⁴ Doc. 13060/20.

De AGSG bevat strategische richtsnoeren voor de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De nationale herstel- en veerkrachtplannen worden het belangrijkste referentiedocument over de toekomstgerichte beleidsinitiatieven van de lidstaten. De plannen moeten de nationale hervormings- en investeringsagenda omvatten, consistent zijn met de betrokken landspecifieke uitdagingen en prioriteiten die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld, in overeenstemming zijn met de beleidsdoelstellingen van de EU en gericht zijn op de groene en de digitale transitie. De vier dimensies – ecologische duurzaamheid, productiviteit, billijkheid en macro-economische stabiliteit – moeten de leidende beginselen blijven waarop de lidstaten hun herstel- en veerkrachtplannen baseren.

Zoals in voorgaande jaren heeft de Raad (6 november 2020) conclusies over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei⁵ aangenomen. De Raad was het erover eens het in de plotselinge en diepe recessie als gevolg van de COVID-19-pandemie van cruciaal belang was om de Europese burgers, hun gezondheid en hun banen te beschermen. Hij beklemtoonde dat de soepele werking van de eengemaakte markt cruciaal is om een snel herstel op gang te brengen, eerlijke concurrentie te waarborgen, verstoringen van grensoverschrijdende waardeketens en van het vrije verkeer van werknemers en goederen te voorkomen, en de sociaal-economische omstandigheden te verbeteren, en onderstreepte dat de herstel- en veerkrachtplannen op de overeengekomen prioriteiten moeten worden afgestemd. Daarom verzocht hij de lidstaten de juiste governance in het leven te roepen voor een efficiënte en deugdelijke uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen.

De Raad moedigde de lidstaten ten zeerste aan tot het uitvoeren van coherente essentiële hervormingen en investeringen, tot het aangaan van nationale structurele uitdagingen — met inbegrip van de uitdagingen die in de landspecifieke aanbevelingen aan de lidstaten in de Semestercycli 2019 en 2020 aan de orde worden gesteld — en tot het ondersteunen van duurzame inclusieve groei en veerkracht op lange termijn.

De Raad nam nota van het voornemen van de Commissie om, ten aanzien van de lidstaten die een herstel- en veerkrachtplan indienen, de landverslagen in het kader van het Europees Semester in 2021 te vervangen door analytische documenten waarin de inhoud van die plannen wordt beoordeeld; hij onderstreepte dat horizontale besprekingen binnen de comités die bij het Europees Semester betrokken zijn, gehandhaafd moeten worden.

De ministers onderstreepten ook dat het belangrijk is het multilateraal toezicht in het kader van het Europees Semester te handhaven, ondanks de veranderingen in de cyclus van 2021, en riepen ertoe op om zo spoedig mogelijk terug te keren naar een volwaardig Europees Semesterproces, ook wat betreft de governance ervan.

⁵ Doc. 12631/20.

In zijn conclusies over waarschuwingsmechanismeverslag 2021⁶ (25 januari 2021) erkende de Raad dat een aantal bestaande macro-economische onevenwichtigheden thans wordt verergerd door de COVID-19-crisis en dat er als gevolg van de pandemie nieuwe risico's kunnen ontstaan, met name in verband met de toenemende particuliere en overheidsschuld. Hij nam er ook nota van de werkloosheid naar verwachting zal stijgen, hoewel ondersteunend beleid het effect van de verminderde activiteit heeft verzacht, en dat de daling van de arbeidsproductiviteit in 2020 wellicht tot een stijging van de arbeidskosten per eenheid product heeft geleid. Tot slot deed de Raad een oproep tot passende beleidsreacties om onevenwichtigheden aan te pakken en de productiviteit en het groeipotentieel te verhogen, en tot een spoedige uitvoering van de herstel- en veerkracht-faciliteit, waaronder herstel- en veerkrachtplannen.

Op 23 november 2020 nam de Raad conclusies aan over werkgelegenheids- en sociale aspecten van de jaarlijkse strategie voor duurzame groei⁷. De ministers waren ingenomen met de economische respons van de Unie, onder meer via het herstelinstrument NextGenerationEU, het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) en de grotere flexibiliteit bij het gebruik van middelen van het cohesiebeleid uit het investeringsinitiatief coronavirusrespons (CRII en CRII+).

De Raad onderstreepte dat het Europees Semester een doeltreffend coördinatie-instrument blijft om te zorgen voor samenhang in de hervormingsagenda's van de lidstaten. De ministers waren van oordeel dat de Europese pijler van sociale rechten moet blijven fungeren als kompas voor opwaartse convergentie richting betere arbeids- en levensomstandigheden in Europa, en zodoende de coördinatie van het werkgelegenheids- en sociaal beleid op het niveau van Unie moet sturen. De beginselen van de Europese pijler van sociale rechten moeten worden toegepast met inachtneming van de verschillende bevoegdheden en de lidstaten moeten gebruikmaken van de aanzienlijke EU-financiering die beschikbaar is voor de betreffende hervormingen en investeringen om zo de sociaal-economische gevolgen van de crisis te verzachten, het herstel te bespoedigen en de veerkracht te vergroten.

⁶ Doc. 5605/21.

⁷ Doc. 13246/20.

De Raad moedigde de lidstaten, gezien de significante werkgelegenheids- en sociale dimensies van de huidige crisis, sterk aan om in hun herstel- en veerkrachtplannen essentiële hervormingen en investeringen op te nemen op het gebied van arbeidsmarkt, sociaal beleid, gezondheidszorg en onderwijs en opleiding, erop wijzend dat zulke hervormingen en investeringen het herstel moeten ondersteunen, duurzame en inclusieve groei en werkgelegenheid moeten bevorderen en een antwoord moeten bieden op de uitdagingen ter zake in de landspecifieke aanbevelingen voor 2019 en 2020.

De Commissie werd door de Raad sterk aangemoedigd om in samenwerking met de lidstaten de streefcijfers voor het werkgelegenheids- en sociaal beleid te herzien of er nieuwe op te stellen om de toepassing van de beginselen van de Europese pijler van sociale rechten op Unieniveau en nationaal niveau te begeleiden.

Op initiatief van het voorzitterschap hebben de ministers bevoegd voor economische en financiële zaken, werkgelegenheid en sociale zaken, interne markt en industrie, milieu en onderzoek thematische besprekingen gehouden over onderwerpen die verband houden met het Europees Semester in het kader van de herstel- en veerkrachtplannen.

Tijdens de informele videoconferentie van de ministers van Economische Zaken en Financiën van 19 januari 2021 zijn de belangrijkste kenmerken en de volgende stappen voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Daarbij hebben de ministers hun ervaringen gedeeld die bij het opstellen van de herstel- en veerkrachtplannen zijn opgedaan. In de meeste gevallen ging het vooral om het multiplicatoreffect op de economie, de noodzaak om veel maatregelen in een vroeg stadium te nemen en de regie over het proces te bewaren, onder meer via een krachtige dialoog met de sociale partners, en uiteraard met inachtneming van de belangrijkste doelstellingen van de plannen: groene transitie, digitale transitie, sociale en territoriale cohesie, gendergelijkheid, onderwijs, versterking van de zorgstelsels, sociale inclusie en een modern en digitaal openbaar bestuur. Het voorzitterschap besloot de gedachtewisseling over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit tot een terugkerend onderwerp in de ministeriële bijeenkomsten te maken.

Tijdens de informele videoconferentie van de ministers van Economische Zaken en Financiën van 16 februari 2021 heeft het voorzitterschap een overzicht gegeven van de stand van zaken met betrekking tot de herstel- en veerkrachtfaciliteit en hebben drie lidstaten hun ontwerpen van herstel- en veerkrachtplannen en het voorbereidingsproces daarvan gepresenteerd. Tijdens de informele videoconferentie van de ministers van Economische Zaken en Financiën van 16 maart 2021 heeft het voorzitterschap er nota van genomen dat veel lidstaten al ver gevorderd zijn met de opstelling van hun plannen en opgemerkt dat een snelle uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit het herstel in heel Europa ten goede zal komen. De Commissie toonde zich ingenomen met de vorderingen die veel lidstaten sinds de vorige zitting hebben geboekt met de herstel- en veerkrachtplannen, maar wees ook op de problemen die nog moeten worden opgelost. Hoewel alleen volledig uitgerijpte plannen worden ingewacht, gaf de Commissie aan dat zij een vroege indiening op prijs zou stellen, zodat de plannen kunnen worden meegenomen in haar voorjaarsprognose en de voorfinanciering vroeg in het tweede semester kan worden uitbetaald. Drie lidstaten gaven een presentatie over de inhoud en de stand van voorbereiding van hun herstel- en veerkrachtplannen.

Op 25 februari 2021 hielden de ministers van Interne Markt en Industrie per videoconferentie een oriënterend debat over het "Europees Semester – Nationale herstel- en veerkrachtplannen als instrument om de doelstellingen van het industriebeleid te verwezenlijken: het versterken van de eengemaakte markt, de duale transitie en de strategische autonomie in een open EU".

In het algemeen richtten de ministers zich op het belang van de groene en de digitale transitie en op de noodzaak om de EU-economie veerkrachtiger te maken, waarbij verscheidene ministers wezen op het belang van grensoverschrijdende projecten en op de rol van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang (IPCEI's) voor een betere coördinatie tussen de lidstaten.

Een goed functionerende eengemaakte markt en eerlijke concurrentie zijn de voorwaarden voor Europa om sterker en veerkrachtiger uit de COVID-19-crisis te komen. De ministers beklemtoonden dat het van belang is het vrije verkeer van goederen en diensten in de eengemaakte markt te garanderen.

De herstel- en veerkrachtfaciliteit werd gezien als een ongekende kans om niet alleen te zorgen voor herstel en veerkracht, maar ook om innovatie te stimuleren en in te spelen op de economische, ecologische en maatschappelijke uitdagingen. Publieke financiering zou echter niet volstaan en er moeten particuliere investeringen worden aangetrokken, waarbij de aandacht moet uitgaan naar kleine en middelgrote ondernemingen.

De ministers stelden voor te bekijken op welke punten de EU kwetsbaar is en afhankelijk is van derde landen met betrekking tot strategische goederen, diensten, technologieën en infrastructuur, alsook de mogelijkheden in kaart te brengen om strategische mondiale waardeketens te versterken en externe bevoorradingsbronnen te diversifiëren, en wezen erop dat het nodig is de kritieke afhankelijkheid terug te dringen en de strategische autonomie van de EU te versterken. Vele ministers wezen er evenwel op dat de economie van de EU stoelt op het beginsel van open markten en berust op multilaterale regels en een solide netwerk van vrijhandelsovereenkomsten.

Op 26 februari 2021 hebben de ministers bevoegd voor Onderzoek per videoconferentie een oriënterend debat gehouden over de herstel- en veerkrachtplannen in de context van de Europese Onderzoeksruimte, en daarbij vooral investeringen en hervormingen belicht.

De ministers waren het erover eens dat onderzoek en innovatie de kern moeten vormen van het economisch herstel van de crisis, niet alleen om de economische activiteit te stimuleren, maar ook om de groene en de digitale transitie te versnellen en systeembrede veerkracht te versterken. Structurele hervormingen en slimme investeringen in het kader van de herstel- en veerkrachtplannen en de Europese Onderzoeksruimte kunnen de economische en sociale cohesie van de EU-landen en -regio's aanzienlijk versterken. Voorts zullen zij helpen de in de landspecifieke aanbevelingen vastgestelde uitdagingen aan te pakken.

De nationale regeringen moeten deze kans grijpen om de herstel- en veerkrachtfaciliteit in te schakelen voor het stimuleren van investeringen in de grootste troeven van de Europese Onderzoeksruimte, zoals betere kadervoorwaarden voor onderzoekers, openwetenschapsbeleid, pan-Europese onderzoeksinfrastructuren en het creëren van zoveel mogelijk synergie tussen de programma's van de Unie en tussen Unie- en nationale programma's.

In de herstel- en veerkrachtplannen is ruimte voor een breed scala aan investeringen en hervormingen op het gebied van onderzoek en innovatie die de doelstellingen inzake onderzoek en ontwikkeling dichterbij kunnen brengen en alle door de Raad overeengekomen strategische doelstellingen van de Europese Onderzoeksruimte kunnen helpen uitvoeren. Die investeringen en hervormingen moeten de nationale onderzoeks- en innovatiesystemen veerkrachtiger maken en beter toegerust op de uitdagingen van de huidige crisis.

Op 15 maart 2021 hebben de ministers van Werkgelegenheid en Sociaal Beleid tijdens een informele videoconferentie en op basis van een oriënterende nota van het voorzitterschap, van gedachten gewisseld over werkgelegenheid en sociaal beleid in het Europees Semester in de context van de herstel- en veerkrachtplannen. De ministers leverden input met betrekking tot de volgende vragen:

- 1) hoe kunnen hervormingen van het werkgelegenheids- en vaardighedenbeleid en investeringen in het kader van de nationale herstel- en veerkrachtplannen het scheppen van hoogwaardige banen en de overgang naar de groene en digitale economie bevorderen (in overeenstemming met de aanbeveling van de Commissie over doeltreffende actieve ondersteuning van de werkgelegenheid en de aanbeveling van de Raad over de versterkte jongerengarantie), teneinde de overgang van noodmaatregelen naar structurele verandering te overbruggen?
- 2) hoe kan ervoor worden gezorgd dat hervormingen van het sociaal beleid en investeringen in de nationale plannen een eerlijk, inclusief en duurzaam herstel ondersteunen waarbij niemand achterblijft?

Vele ministers onderkenden dat sociale en werkgelegenheidsgerelateerde aspecten centraal moeten staan in de nationale herstel- en veerkrachtplannen, en gaven voorbeelden van beleids-hervormingen.

Zij waren het erover eens dat de lidstaten terechtkomen in een overgangsfase: van nood- en tijdelijke maatregelen naar structurele hervormingen van de arbeidsmarkt en de sociale stelsels. Het werkgelegenheids- en sociaal beleid moeten centraal staan in de nationale herstel- en veerkrachtplannen, zodat met een inclusief, eerlijk en duurzaam herstel niemand uit de boot valt. Veel ministers benadrukten dat werknemers en werklozen met de nodige vaardigheden moeten worden toegerust om in het licht van de dubbele transitie de nieuwe uitdagingen van de arbeidsmarkt het hoofd te kunnen bieden. Met name jongeren, vrouwen en kansarme groepen moeten toegang hebben tot gerichte opleidingen om hun vaardigheden te verbeteren en hen in staat te stellen zich aan te passen aan de ontwikkeling van de arbeidsmarkt of hun overgang naar andere, groenere sectoren te ondersteunen.

Daarnaast wezen meerdere ministers er opnieuw op dat de nationale socialebeschermingsstelsels veerkrachtiger moeten worden gemaakt: inclusieve en houdbare socialebeschermingsstelsels zijn van cruciaal belang om, in het bijzonder al diegenen die er het meest behoefte aan hebben, een toereikend inkomen te geven en diensten te verlenen. In dat verband streven de lidstaten naar een voldoende toegang tot hoogwaardige en betaalbare diensten, onder meer wat betreft onderwijs, gezondheidszorg, langdurige zorg en huisvesting voor iedereen.

Volgens de ministers is het Europees Semester nog steeds het belangrijkste coördinatie-instrument voor de uitvoering van en het toezicht op het werkgelegenheids- en sociaal beleid. Zij drongen er daarom op aan om in toekomstige Semestercycli de fundamentele rol van de Raad Epsco en zijn voorbereidende instanties te handhaven, zonder de sociale dimensie van de cyclus van het Europees Semester in het gedrang te brengen. Meer in het bijzonder vonden vele ministers dat zeer binnenkort naar een volwaardige Semestercyclus moet worden teruggekeerd.

Tijdens de informele videoconferentie van de ministers van Milieu van 18 maart 2021 werd eveneens van gedachten gewisseld over het Europees Semester. Daarbij ging de aandacht vooral uit naar de bijdrage van de herstel- en veerkrachtplannen aan de groene transitie en aan de toekomst van het Europees Semester vanuit milieuperspectief.

De ministers wezen op het uitzonderlijke karakter van het Europees Semester 2021, dat voor coördinatie met de herstel- en veerkrachtfaciliteit moet zorgen, en herhaalde dat het Europees Semester een unieke kans biedt om milieuoverwegingen mee te nemen in het bredere economische en investeringsbeleid. In dit verband verwelkomden de ministers de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021, aangezien deze volledig voortbouwt op de groeistrategie van vorig jaar, die gebaseerd is op de Europese Green Deal en op het concept "concurrerende duurzaamheid".

Het in de herstel- en veerkrachtplannen opgenomen streefcijfer van 37 % voor klimaat- en biodiversiteitsdoelstellingen en het beginsel "geen ernstige afbreuk doen" konden op grote steun rekenen. Sommige delegaties uitten echter hun bezorgdheid over de toepassing van het beginsel "geen ernstige afbreuk doen" en vroegen zich af hoe de Commissie dit en de bijdrage van de projecten aan de klimaatdoelstelling van 37 % zal beoordelen.

Gezien de moeilijke keuzes en de complexe besluiten die zich aandienen, waren de ministers het erover eens dat het Europees Semester het beste mechanisme blijft voor de coördinatie van het economisch en sociaal beleid, voor het in kaart brengen van grote structurele beleidsuitdagingen en voor het monitoren van de uitvoering van hervormingen. Maar ook voor het volgen van de vooruitgang in de richting van de relevante duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen en de algemene doelstellingen van de Green Deal.

In dit verband onderkenden de ministers dat herstel op korte termijn als een prioriteit moet worden beschouwd, maar dat langetermijntoezeggingen met het oog op een duurzamere economie niet mogen worden betwist. Zoals de ministers hebben verklaard, moet de EU ervoor zorgen dat de eisen die aan de natuur worden gesteld, haar vermogen tot leveren niet te boven gaan. Het is belangrijk dat dergelijke toezeggingen en doelen inzake milieu en klimaat in het kader van toekomstige Europees-Semesterexercities worden behouden.

Om recht te doen aan de parlementaire dimensie van het Europees Semester heeft het voorzitterschap deelgenomen aan een gezamenlijk debat in het Europees Parlement over het Europees Semester (10 maart 2021) en heeft het tijdens de Europese parlementaire week (22 februari 2021) samen met het Europees Parlement een Conferentie over het Europees Semester en een Interparlementaire conferentie over stabiliteit, economische coördinatie en governance in de Europese Unie georganiseerd.