

04. Koppeling Europees Semester en RRF

Aard bespreking

- Het *EU Next Generation* Herstelpakket voorziet een koppeling tussen het Recovery & Resilience Facility (RRF) en het Europees Semester. Op basis van de discussie over dit onderwerp tijdens de EPC in juni, mondelinge input van de Commissie en het Presidentschap en een 10.2.a wordt besproken hoe deze koppeling verder kan worden vormgegeven.

Nederlandse inzet

- Onderstrepen belang sterke koppeling tussen het RRF en het Semester.
- Vragen of de Commissie de Semester en RRF tijdlijnen naast elkaar leggen om synergiën te identificeren. En daarbij inzoomen op de rol van de Raad en het EPC.
- Onderstrepen belang dat het Semesterproces richting de 2021 CSR's ook weer gericht is op de structurelere uitdagingen.

Spreekpunten

- *The Semester is about identifying structural reform and investments needs while the RRF is about linking financial resources to plans that address those same challenges. As such, the Semester and RRF process should not be separate. Ideally there would be synergy between the two.*
- *Thanks for putting this topic on the agenda. However, I feel that the issue note is rather concise. It would be helpful for the next EPC, if the timelines of both the Semester and RRF could be placed alongside each other. This would allow us to identify opportunities for synergy in both processes as well as role of the Council and the EPC. The EPC is not mentioned in the RRF texts but could play a role in the approval of the R&R Plans as well as the decision on the payment of money. [Q] Does the Commission foresee possible synergies? And does it see a potential role for the EPC?*
- *I would furthermore like to underline the importance that the Semester process towards the 2021 CSRs also focuses on the more structural challenges. Addressing those challenges is vital to strengthen the resiliency of our economies and make sure that our recovery efforts of today will have a durable impact.*

Toelichting

- Vervolg RRF onderhandelingen. Het Voorzitterschap deelt deze week een nieuwe compromistekst, welke volgende week in de FiCo wordt besproken.

Voorliggende documentatie

- 10.2.a

Achterliggende documentatie

- Buiten de re kwijde
- 04.4 Council conclusions on EU Next Generation 21 juli 2020

Aard bespreking

- In de afgelopen week heeft de Commissie de volgende documenten gedeeld:
 - 1) Annual Sustainable Growth Strategy 2021
 - 2) Guidance voor de Recovery and Resilience Plans
 - 3) Secretariat issues note: European Semester 2020: lessons learned and ways forward in the recovery context.
- De Commissie zal document 1 en 2 tijdens de EPC-vergadering van 23 september presenteren. 10.2.a In deze note zijn vragen opgesteld voor een discussie tijdens de EPC-vergadering. In de AEFV-vergadering (22/9) is deze note ook besproken.

Nederlandse inzet

RRF guidance

- Duidelijke belang van de CSR's van 2019 en 2020, het belang van correcte uitgaven door lidstaten en de controle van de Commissie op corruptie, fraude en andere onregelmatigheden in lijn met de Nederlandse inzet.
- Wegnemen onduidelijkheden en opheldering krijgen over: 1) De timing van het plan (is het mogelijk een eerste plan in 2022 in te dienen? Kan een plan geamendeerd worden in latere jaren?) 2) Hoe bindend de voorwaarden in de guidance zijn? ('lidstaten worden uitgenodigd om', wat betekent dit? Met name m.b.t. coherentie en (uitgebreide) onderbouwing van voorstellen).

T.a.v. de 4 discussievragen

- 1) De nadruk binnen het Semester moet liggen op de implementatie van hervormingen, zoals ook de CIE onderstreept in de issues note. Hoewel NL begrip heeft voor het feit dat de acute uitdagingen i.h.k.v. corona ook een plek hebben gekregen binnen de CSR's van 2020, was het beter geweest om de structurele uitdagingen hierin op te nemen, aangezien deze nog steeds relevant zijn (en nu nog relevanter door het RRF).
- 2) Het Semester moet de nadruk blijven leggen op houdbare overheidsfinanciën op de middellange termijn in al haar documenten. [indien opportuun inbrengen] Hiernaast geeft de General Escape Clause geen reden voor het niet openen van EDP's. Dit kan sterk bijdragen aan het coördineren en monitoren van begrotingsbeleid.
- 3) NL ziet de toegevoegde waarde van het bespreken van de herstelplannen in multilateraal verband, o.a. om 'best practices' uit te wisselen. Dit kan ook de 'peer pressure' verhogen op lidstaten om hun doelstellingen te halen.
- 4) Door de CIE is voorgesteld de CSR's van 2021 te vervangen met de beoordeling van de herstelplannen (dit zal dus alleen zo zijn wanneer een lidstaat in het voorjaar van 2021 daadwerkelijk een plan heeft ingediend). NL is hier geen voorstander van aangezien dit zorgt voor minder zichtbaarheid en consistentie t.a.v. het documenteren van alle CSR's over de jaren. Hiernaast zorgt dit voor het niet agenderen door de CIE van nieuwe uitdagingen (die na de 2019 CSR's relevant zijn geworden, aangezien de 2020 CSR's veel structurele hervormingen niet hebben opgenomen). Wanneer hier wel toe wordt besloten, is het voor NL van belang dat er bij de beoordeling van de plannen genoeg aandacht is voor alle CSR's van 2019 en 2020 die niet zijn opgenomen in de plannen.
- Vanwege de efficiëntie zijn sommige aanpassingen van het Semester wenselijk (zoals het samenvoegen van de NHP's en herstelplannen), maar is het voor NL van belang dat de aanpassingen in principe tijdelijk zijn en alleen voortduren zolang herstelplannen van het RRF worden ingediend en beoordeeld. NL staat open voor eventuele aanpassingen aan het Semester die effectief blijken te zijn (en waar geen RRF-middelen tegenover staan. Immers zal de voortgang op CSR's wellicht verbeteren door het RRF, maar het vervangen van CSR's is niet wenselijk). Dit kan echter pas op lange termijn vastgesteld worden.
- T.a.v. de MEOP moeten structurele onevenwichtigheden en aanbevelingen leidend zijn. Thematische of horizontale discussies zijn onvoldoende om de afwezigheid van CSR's op te vangen.
- Pandemiebestrijding als CSR leidt tot onnodige verwatering. In de praktijk kan de RRP nu een begrotingsinstrument worden, en zal wellicht een deel van de subsidies/leningen niet ingezet worden voor structurele uitdagingen die kunnen bijdragen aan convergentie. Pandemiebestrijding zou daarom terug moeten naar een Eurozoneaanbeveling en niet gezien moeten worden als een CSR.

Spreeklijn

RRF guidance

- Thank you for publishing the guidance, it provides a lot of clarity.
- We support the importance of the CSRs of 2019 and 2020, correct expenditures by member states, and strict control by the Commission on corruption, fraud and other irregularities.
- We strongly support the focus on the green and digital transitions. The minimum percentage for climate of 37%, and the advised percentage on digital 20%, are important for making significant progress on these transitions. We should however not overlook the risks on overestimation.
- We would be happy if the Commission could clarify a few points that are still somewhat unclear for us: 1) The timing of the plan (is it possible to submit a first plan in 2022? Can a plan be amended in later years? 2) To what extent are the conditions in the guidance binding? 'Member States are invited', what does this exactly mean? Especially with regard to coherence and (extensive) substantiation of proposals.
- We are still studying the guidance and would like to discuss any follow-up questions that may arise with the Commission.

T.a.v. de 4 discussievragen in the issues note

- Thank you for preparing the issues note. It is necessary to think about temporarily reshaping the Semester to facilitate the implementation of the RRF for member states and the Commission while still coordinating economic policy in an efficient way.
 - 1) While I understand the need to address the challenges that arose due to COVID in the CSRs this year, I want to emphasize the importance of including structural reforms in a consistent way to not lose sight of these challenges. This is all the more important in relation to the upcoming recovery plans.
 - 2) The coordination of fiscal policy remains important and should be reflected in the Semester documents, especially to ensure sustainable public finances in de medium run.
[indien opportuun inbrengen] Furthermore, in my view it would still be appropriate to open EDP's for all relevant member states next spring. It is of course essential that member states are able to take all necessary measures to mitigate shocks during this crisis. However, opening EDP's will give us an opportunity to monitor fiscal policy more closely to ensure sustainable public finances in the medium and long run. The adjustment paths of the EDP can be determined in adherence with the general escape clause to give member states sufficient flexibility.
 - 3) To exchange best practices and review the targets and milestones of the recovery plans, I think it would be useful to discuss the RRF plans in a multilateral context.
 - 4) To replace the CSRs next year (with exception of the fiscal CSRs) by the validation of structural reforms through the Recovery and Resilience Plans is not something I deem preferable. There is a risk of not addressing important structural challenges in the Recovery plans when these have occurred after the CSRs of 2019, given the fact that the 2020 CSRs have been largely stripped of structural reforms. Also, in light of coherence and consistency of flagging structural challenges by the Commission and monitoring the progress of the CSRs, it is important to still publish the CSRs next year (and the year after). The European Court of Auditors also mentioned in their recent report that more consistent documentation on the progress of the CSRs is needed, to be able to track the implantation of reforms by member states over the years. Thematic and horizontal discussions, as the term horizontal suggests, are not sufficient to replace the CSRs.
- Addressing the pandemic as a CSR leads to unnecessary dilution. In practice, the RRF could now become a budgetary instrument, and some grants and loans may not be used to address structural challenges that can contribute to convergence. Therefore, addressing the pandemic should only be a Euro area recommendation and not be seen as a CSR.
- Given the fact that the RRF is temporary, the adjustments to the Semester should be temporary as well. Lastly, the Macroeconomic Imbalance Procedure remains essential and should reflect the fast-emerging risks caused by the COVID crisis, as well as underlying structural issues.

- 10.2.a

Toelichting appreciatie RRF guidance 17 september

Kernpunten

- Het guidance document vormt een vervolg op de Q&A van de Commissie, gepubliceerd op 28-7-2020. Het gaat met name in op de reikwijdte en doelen van het RRF (artikelen 3 en 4), de structuur van de RRP's (artikel 15) en definities en beoordelingscriteria (artikel 14, 16 en Annex II). Het is bedoeld om lidstaten richting te geven bij het opstellen van hun RRP's. De guidance is onder voorbehoud van de lopende onderhandelingen over het RRF.
- Een aantal zaken worden niet opgehelderd, hierover zullen we nog in gesprek gaan met de Commissie.
- Dit betreft onder andere de mogelijkheid om een RRP later dan april 2021 in te dienen/aan te passen. Hier wordt in het document niks over vermeld, maar de verordening laat wel ruimte op dit punt (indienen tussen 15 oktober 2021 en 30 april 2022, en tussen 15 oktober 2022 en 30 april 2023).
- Daarnaast is het onduidelijk hoe bindend de voorwaarden uit de guidance zijn. Lidstaten worden uitgenodigd om aan tal van eisen te voldoen, zoals de coherentie van het plan en de onderbouwing van voorstellen, maar onduidelijk is hoe zwaar deze voorwaarden wegen.

Samenvatting

- Het RRP moet bestaan uit hervormingen en investeringen, gegroepeerd als coherente 'componenten' per beleidsterrein, sectoren, activiteiten of thema's, gericht op het aanpakken van specifieke uitdagingen. De componenten moeten een directe link aantonen tussen de onderliggende maatregelen.
- Lidstaten worden aangemoedigd om in het RRP een (zeer omvangrijke!) kwantitatieve onderbouwing te bieden van de geschatte impact van de voorgestelde maatregelen.
- Lidstaten worden uitgenodigd om hun RRP te laten bijdragen aan de zeven Europese *Flagships* zoals gecommuniceerd in de ASGS 2021: hernieuwbare energie, energie-efficiëntie, schoon vervoer, breedband, digitale overheid, data *cloud*, digitale vaardigheden en onderwijs. Dit is geen bindende voorwaarde.
- Lidstaten moeten de volledige set aan CSR's uit 2019 en 2020 meenemen in het RRP. Tenzij de Commissie de voortgang als 'substantieel' of 'volledig' heeft aangemerkt, worden alle CSR's beschouwd als relevant. Prioritering binnen de CSR's moet worden onderbouwd o.b.v. de bijdrage aan het groeipotentieel en het versterken van de economische en sociale weerbaarheid. Commissie noemt in het bijzonder CSR's gericht op toepassing van anti-witwassen raamwerk, RoL, *agressive tax planning*. Nederland ondersteunt dit standpunt van de Commissie.
- De samenhang tussen het RRF en het Semester wordt benadrukt. Dit betekent concreet dat de landenrapporten in 2021 worden vervangen door de beoordeling van de RRP's – mits ingediend door lidstaten - door de Commissie. Daarnaast worden er in 2021 geen CSR's opgesteld voor lidstaten die een RRP hebben ingediend, behalve CSR's gericht op begrotingszaken.
- De Commissie adviseert dat RRP's ten minste 20% moeten bijdragen aan digitalisering, gemeten volgens de Digital Economy and Society Index. Ook de klimaatbijdrage van 37%, opgenomen in de verordening, wordt expliciet genoemd. Lidstaten moeten zelf een groen en digitaal label aan hun hervormingen en investeringen hangen: 0% voor geen impact, 40% voor significante impact en 100% voor aanzienlijke impact. Deze methodologie wordt vaker