

Analyse 05

NL

Hervorming van de economische governance van de EU Kansen, maar ook risico's en uitdagingen



EUROPESE
REKENKAMER

2023

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-XI
Inleiding	01-06
Reikwijdte en aanpak	07-08
Het EU-kader voor economische governance sinds 1992	09-18
Recente sociaaleconomische en geopolitieke ontwikkelingen	19-24
Noodzaak om het EU-kader voor economische governance en de voorstellen van de Commissie te hervormen	25-101
EU-begrotingskader	30-46
Vergelijking van netto-uitgaven en structureel begrotingsaldo als sleutelindicator	30-34
Focus op schuldreductie	35-44
Onze analyse van de belangrijkste uitdagingen en risico's	45-46
Nationale begrotingskaders	47-60
Begrotingskaders voor de middellange termijn	48-51
Onafhankelijke begrotingsinstellingen	52-59
Onze analyse van de belangrijkste uitdagingen en risico's	60
Nationale plannen voor nationale verantwoordelijkheid	61-72
Onze analyse van de belangrijkste uitdagingen en risico's	70-72
Transparantie en discretionaire bevoegdheid	73-80
Onze analyse van de belangrijkste uitdagingen en risico's	78-80
Handhaving	81-90
Onze analyse van de belangrijkste uitdagingen en risico's	88-90
Complexiteit en overlappingsen	91-101
Onze analyse van de belangrijkste uitdagingen en risico's	100-101

Slotopmerkingen: De voorstellen van de Commissie pakken de meeste belangrijkste punten van zorg aan, maar er blijven risico's en uitdagingen bestaan

102-110

Bijlagen

Bijlage I — Controles, analyses en adviezen van de ERK met betrekking tot de economische governance van de EU

Bijlage II — Ontwikkeling van het kader voor economische governance van de EU

Bijlage III — Ontwikkeling van de tekortquote en de schuldquote in de periode 2000-2022

Bijlage IV — Mondiale overheidsschuld

Bijlage V — Tijdschema van het Europees Semester

Bijlage VI — Punten van zorg van belangrijkste belanghebbenden met betrekking tot het huidige kader

Afkortingen

Woordenlijst

ERK-team

Samenvatting

I Het EU-kader voor economische governance vormt het systeem van instellingen en procedures dat de EU heeft opgezet om haar economische doelstellingen te bereiken, in het bijzonder de coördinatie van economisch beleid. Het kader is zowel gericht op het monitoren, voorkomen en corrigeren van economische trends die nationale economieën zouden kunnen verzwakken of negatieve gevolgen zouden kunnen hebben voor EU-landen als op het voorkomen van overloopeffecten naar andere economieën. Daarnaast is het gericht op het ondersteunen van de stabiliteit van de eenheidsmunt of op het mogelijk maken van het proces van de Europese bankenunie.

II De elementen van het huidige kader zijn het EU-begrotingskader (het stabiliteits- en groeipact en de nationale begrotingskaders), de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, het Europees Semester voor de coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid, en het kader voor lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden op het vlak van hun financiële stabiliteit of de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën, of die anderszins om financiële bijstand verzoeken.

III Dit kader bouwt voort op EU-wetgevingspakketten die zijn goedgekeurd na de financiële crisis en de staatsschuldencrisis. Sindsdien hebben we het EU-kader voor economische governance uitgebreid gecontroleerd, verslag uitgebracht over de belangrijkste tekortkomingen ervan en een aantal aanbevelingen gedaan om het volgende aan te pakken:

- o het gebruik van niet-waarneembare indicatoren (bijv. structureel saldo), die vaak, en soms aanzienlijk, worden herzien, ook van invloed kunnen zijn op eerdere schattingen en gericht zijn op het tekort in plaats van op de schuld;
- o de tekortkomingen in de nationale begrotingskaders die ten grondslag liggen aan het begrotingsbeleid van de lidstaten;
- o het gebrek aan nationale verantwoordelijkheid;
- o het slechte evenwicht tussen transparantie en discretionaire bevoegdheid;
- o de zwakke of ontbrekende handhaving in de praktijk;
- o de complexiteit van en de overlappings in toezicht en monitoring.

IV De meeste van deze tekortkomingen zijn ook punten van zorg voor de belangrijkste belanghebbenden en de Commissie erkent dat het kader moet worden hervormd. Zij heeft in februari 2020 en oktober 2021 terugblikkende beoordelingen van het kader gepubliceerd en een openbare raadpleging op touw gezet die in november 2022 heeft geleid tot een mededeling waarin “een leidraad” wordt aangereikt en waarin de beginselen voor een hervorming van het kader voor economische governance worden geschetst. In april 2023 presenteerde de Commissie een pakket wetgevingsvoorstellen tot herziening van het stabiliteits- en groeipact en de voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten. Voor andere aspecten, zoals de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden of het post-programmatoezicht, heeft de Commissie ontwikkelingen voorgesteld waarvoor geen wetswijzigingen nodig zijn.

V In de context van de geplande deactivering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact (zie paragraaf 19) eind 2023 moeten de lidstaten en de Commissie consensus bereiken over de hervorming van het kader voor economische governance voorafgaand aan de volgende begrotingsprocedures van de lidstaten. Zonder consensus over de hervorming zullen deze begrotingsprocedures onderworpen zijn aan de bestaande wetgeving.

VI Dit document is geen controleverslag. Het is een analyse die voornamelijk gebaseerd is op eerdere controlewerkzaamheden en openbaar beschikbare informatie of materiaal dat specifiek voor dit doel is verzameld. Het biedt een uitgebreid overzicht van de tekortkomingen die in onze eerdere controles zijn vastgesteld en houdt rekening met veranderingen in de sociaaleconomische omgeving en geopolitieke ontwikkelingen. We stellen vast wat de belangrijkste risico's, kansen en uitdagingen in de richtsnoeren en wetgevingsvoorstellen van de Commissie zijn.

VII De voorstellen van de Commissie zijn een stap in de goede richting, aangezien hiermee de gelegenheid wordt aangegrepen om de meeste belangrijke punten van zorg over het huidige kader aan te pakken, met inbegrip van de punten die de ERK in haar eerdere controles en verslagen aan de orde heeft gesteld. Op een aantal belangrijke punten blijven er echter risico's en uitdagingen bestaan. De belangrijkste uitdaging van het nieuwe kader zal erin bestaan te zorgen voor begrotingsaanpassingen die de schuldhoudbaarheid bevorderen en tegelijkertijd investeringen en hervormingen ondersteunen die bijdragen tot groei.

VIII De Commissie stelt voor dat de lidstaten nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn indienen waarin hun begrotings-, hervormings- en investeringsverbintenissen worden samengebundeld. In elk plan zou een landspecifiek referentieaanpassingstraject met betrekking tot de netto-uitgaven worden vastgesteld dat ervoor moet zorgen dat de schuldquote daalt of op een prudent niveau blijft. Met deze landspecifieke aanpak wordt beoogd de nationale verantwoordelijkheid te versterken en de schuldhoudbaarheid te bevorderen. Door de keuze van de waarneembare indicator voor de netto-uitgaven en door de bekendmaking door de Commissie van haar methodologie en de gegevens waarmee het referentieaanpassingstraject wordt vastgesteld, zou de transparantie toenemen. De Commissie is ook van plan de capaciteit van de nationale onafhankelijke begrotingsinstellingen te vergroten en hun rol te verruimen.

IX De Commissie wil bovendien de handhaving versterken door de financiële sancties geleidelijk op te leggen en de bedragen ervan te verlagen, en door ervoor te zorgen dat deze gevolgen hebben voor de reputatie. In de nationale herstel- en veerkrachtplannen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zijn specifieke hervormingen en investeringen vastgelegd die tegen 2026 moeten worden uitgevoerd en waarmee alle of een aanzienlijk deel van de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester 2019-2020 moeten worden aangepakt. De koppeling aan RRF-financiering kan een positieve invloed hebben op de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen.

X Naar onze mening bevatten de recente voorstellen onvoldoende maatregelen om de risico's te beperken die voortvloeien uit de uitoefening door de EU van haar discretionaire bevoegdheid, aangezien het systeem van de nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn en de dialoog tussen de EU en de lidstaten een hogere mate van differentiatie per lidstaat mogelijk maken. Daarom bestaat het risico dat de interpretatieruimte en de discretionaire bevoegdheid van de Commissie groter wordt, wat gevolgen kan hebben voor de transparantie en de gelijke behandeling. Met name het door de lidstaten vastgestelde en in hun plannen opgenomen referentieaanpassingstraject voor de netto-uitgaven kan afwijken van het technisch begrotingstraject dat door de Commissie is vastgesteld. Ondanks het feit dat de lidstaten het verschil tussen hun uitgaventraject en het technische traject moeten verantwoorden, bestaat nog steeds het risico dat noodzakelijke begrotingsaanpassingen worden uitgesteld.

XI Hoewel de Commissie ook heeft voorgesteld om het post-programmatoezicht te vereenvoudigen, zijn bij het EU-kader voor economische governance nog steeds veel actoren en niveaus betrokken. Hierdoor verandert er in grote lijnen weinig aan de mate van complexiteit en de overlapping in het macro-economische toezicht en de monitoring van de EU.

Inleiding

01 Met het Verdrag betreffende de Europese Unie van 1992 (het Verdrag van Maastricht) heeft de EU de architectuur van de economische en monetaire unie (EMU) vastgelegd als ouverture voor de invoering van de euro. Het EU-kader voor economische governance verwijst naar het systeem van instellingen en procedures die zijn gecreëerd om het economisch beleid te coördineren en zo de doelstellingen op economisch gebied te verwezenlijken. Het kader is gericht op het monitoren, voorkomen en corrigeren van economische trends die nationale economieën zouden kunnen verzwakken of negatieve gevolgen zouden kunnen hebben voor EU-landen.

02 Een effectieve coördinatie van en toezicht op het economisch beleid in de EU is gericht op het waarborgen van gezonde en houdbare overheidsfinanciën en moet zorgen voor de bevordering van duurzame economische groei en convergentie. Aan de hand van dit beleid moeten ook macro-economische onevenwichtigheden worden aangepakt en hervormingen en investeringen worden bevorderd om de groei en veerkracht te vergroten.

03 Het EU-kader voor economische governance is in de loop der tijd geleidelijk complexer geworden als reactie op de financiële en staatsschuldencrisis. Tegenwoordig is het Europees Semester voor de coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid gericht op een gecombineerde aanpak van het EU-begrotingskader (het stabiliteits- en groeipact en de nationale begrotingskaders), de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden en het kader voor lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit of de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën, of die anderszins om financiële bijstand verzoeken.

04 We hebben veel verslagen uitgebracht over alle elementen van het EU-kader voor economische governance (zie [bijlage I](#) voor een volledige lijst van onze werkzaamheden op dit gebied). In deze verslagen werd gewezen op een aantal belangrijke tekortkomingen en werden aanbevelingen gedaan om deze aan te pakken.

05 In februari 2020 presenteerde de nieuw verkozen Commissie haar evaluatie van de doeltreffendheid van de economische governance van de EU, waarbij zij zich ook baseerde op de evaluatie van de begrotingsregels van de EU tijdens ERK-controles om vast te stellen waar verbeteringen mogelijk zijn. Daarnaast startte zij een raadpleging over de toekomst van de economische governance¹. Op basis van de resultaten van dit proces heeft de Commissie in november 2022 een "leidraad"² gepubliceerd waarin de beginselen voor een hervorming uiteen worden gezet, in april 2023 gevolgd door een pakket wetgevingsvoorstellen³.

06 In de context van de geplande deactivering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact (zie paragraaf 19) eind 2023 moeten de lidstaten en de Commissie consensus bereiken over de hervorming van het kader voor economische governance voorafgaand aan de volgende begrotingsprocedures van de lidstaten. Zonder consensus over de hervorming zullen deze begrotingsprocedures onderworpen zijn aan de bestaande wetgeving.

¹ Mededeling van de Commissie, COM(2020) 55 final, Evaluatie van de economische governance.

² Mededeling van de Commissie COM(2022) 583 final.

³ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD); COM(2023) 241 final 2023/0137 (CNS); COM(2023) 242, final 2023/0136 (NLE).

Reikwijdte en aanpak

07 Dit document is geen controleverslag. Het betreft hier een analyse die voornamelijk gebaseerd is op onze eerdere controlewerkzaamheden op het gebied van economische governance in de EU en op andere openbaar beschikbare informatie, materiaal dat specifiek voor deze analyse is verzameld. De bedoeling ervan is een bijdrage te leveren aan het debat over een robuuster EU-kader voor economische governance. Meer in het bijzonder hebben we:

- de opmerkingen, conclusies en aanbevelingen van onze eerdere controlewerkzaamheden samengevat;
- de belangrijke kansen, risico's en uitdagingen als gevolg van de richtsnoeren en wetgevingsvoorstellen van de Commissie vastgesteld;
- een uitgebreid overzicht gegeven van de ontwikkeling van het EU-kader voor economische governance sinds 1992, en
- rekening gehouden met de recente sociaaleconomische en geopolitieke ontwikkelingen.

08 We hebben de EU-wetgeving en publicaties van het Europees Parlement, de Commissie, de lidstaten, de hoge controle-instanties, internationale organisaties, academische instellingen en denktanks over dit onderwerp bestudeerd. We hebben gesprekken gevoerd met ambtenaren van de Commissie en medewerkers geraadpleegd van belangrijke belanghebbenden⁴ en denktanks⁵ die relevante studies hebben gepubliceerd op het gebied van economische governance in de EU.

⁴ Internationaal Monetair Fonds, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, Europees Begrotingscomité, Europees stabiliteitsmechanisme en het EU-netwerk van onafhankelijke begrotingsinstellingen (Network of EU Independent Fiscal Institutions).

⁵ Centrum voor Europese Beleidsstudies en Bruegel.

Het EU-kader voor economische governance sinds 1992

09 De in 1992 opgerichte economische en monetaire unie voorziet in de coördinatie van economisch en fiscaal beleid, een gemeenschappelijk monetair beleid en een gemeenschappelijke munt, de euro. Om toe te kunnen treden tot de economische en monetaire Unie moeten de lidstaten voldoen aan de convergentiecriteria (de “criteria van Maastricht”)⁶, zoals het handhaven van een stabiele begrotingssituatie, wat inhoudt dat ze geen buitensporig tekort mogen hebben. Een “buitensporig tekort” wordt gedefinieerd als een begrotingstekort van meer dan 3 % van het bbp of een verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp van meer dan 60 %⁷.

10 Voor een goede werking van de economische en monetaire unie was het nodig om een mechanisme in te voeren om de soliditeit van de overheidsfinanciën te waarborgen en het risico van overloopeffecten van lidstaten die een onhoudbaar begrotingsbeleid voeren, te verminderen. Dit mechanisme, het stabiliteits- en groeipact, werd in 1997 aangenomen en bestaat uit twee delen. Het preventieve deel is gericht op het waarborgen van deugdelijke begrotingsplannen op middellange termijn en het vermijden van buitensporige tekorten. Het correctieve deel van het pact is de buitensporigtekortprocedure (BTP) en wordt toegepast wanneer een lidstaat een buitensporig tekort heeft.

11 In 2005 werd met een eerste hervorming van het stabiliteits- en groeipact de eerdere aanpak uitgebreid, bijvoorbeeld door rekening te houden met de economische situatie, waarbij van lidstaten wordt verwacht dat ze in goede tijden meer aanpassingen doorvoeren en in slechte tijden minder.

12 De financiële crisis van 2008 en de daaropvolgende onrust op de markt voor overheidsschuld toonden aan dat sommige lidstaten, sinds de invoering van de euro in 1999, dit economisch gunstige decennium niet hadden gebruikt om hun overheidsschuld aanzienlijk te verminderen. Met andere woorden, het stabiliteits- en groeipact is deels ondoeltreffend geweest.

⁶ Artikel 140 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁷ Artikel 126, lid 2, punt b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en protocol nr. 12 daarbij.

13 Bovendien was het stabiliteits- en groeipact op zichzelf onvoldoende om economische stabiliteit te garanderen. Het was namelijk niet ontworpen om macro-economische onevenwichtigheden op te sporen, te voorkomen en te corrigeren, waardoor sommige lidstaten om financiële bijstand moesten vragen (zie [kader 1](#)). Derhalve nam de EU een reeks maatregelen om haar economische governance te versterken en een kader voor crisisbeheer op te bouwen.

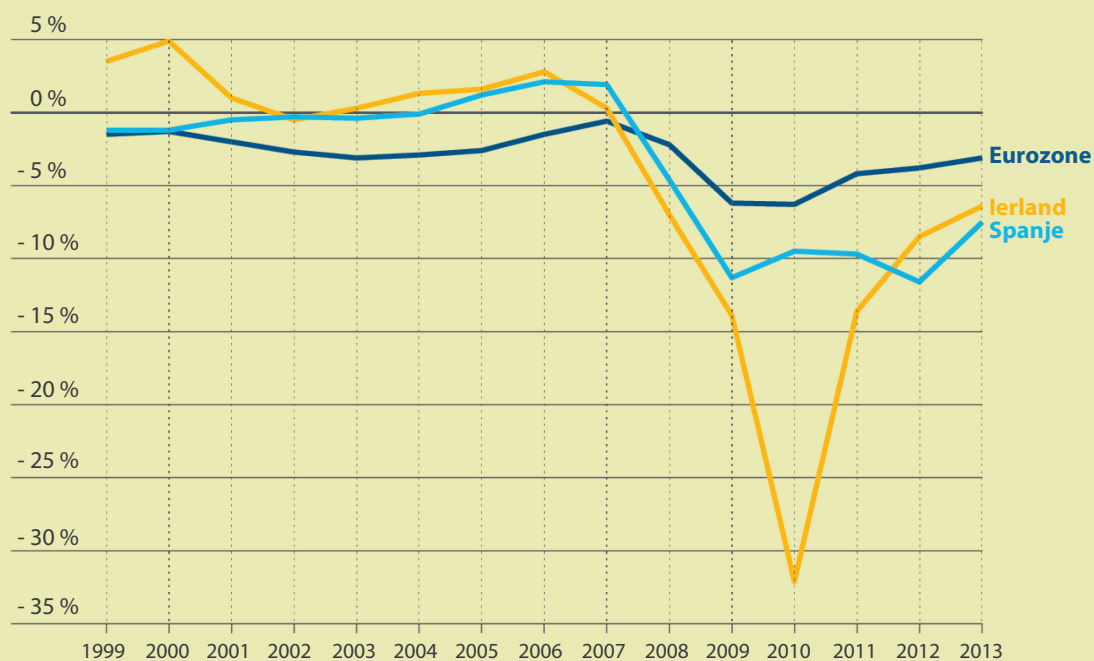
Kader 1

De ontoereikendheid van het stabiliteits- en groeipact om economische stabiliteit te garanderen

Het stabiliteits- en groeipact was ontoereikend om de opbouw van macro-economische onevenwichtigheden op te sporen en te voorkomen, zoals blijkt uit de situatie in Spanje en Ierland.

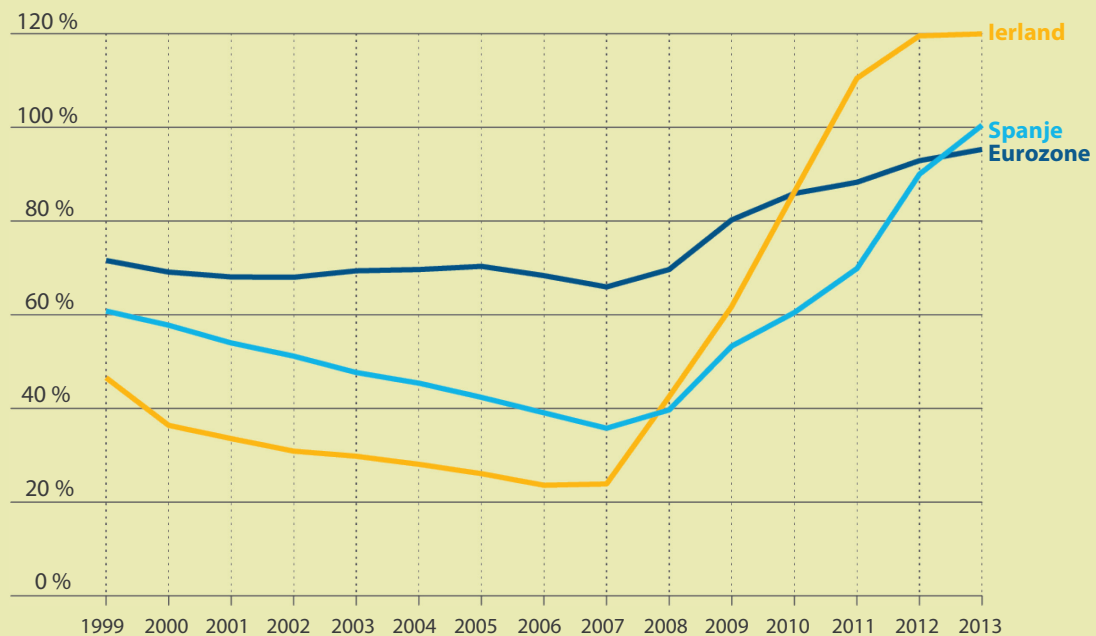
In het decennium voorafgaand aan de crisis van 2008 kenden Spanje en Ierland een sterke economische groei waardoor ze een gunstige begrotingssituatie konden bereiken. Zoals blijkt uit de figuren A en B hadden beide landen vóór de crisis begrotingsoverschotten en een verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp van minder dan 40 %.

Figuur A: Overheidstekort (percentage van het bbp)



Bron: ERK, op basis van de [Ameco-databank](#).

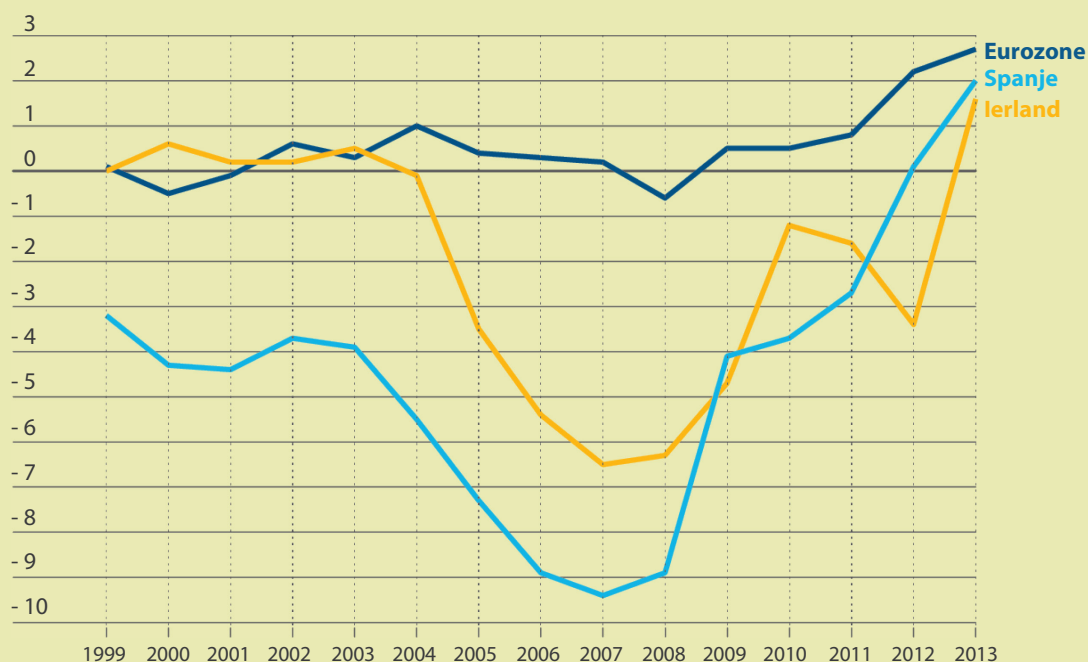
Figuur B: Overheidsschuld (percentage van het bbp)



Bron: ERK, op basis van de Ameco-databank.

In beide gevallen was deze ontwikkeling echter gebaseerd op een snelle groei die werd gevoed door een gemakkelijke toegang tot financiering, wat leidde tot een sterke stijging van de kredietverlening en een toename van de binnenlandse vraag, vooral in de bouwsector. Dit ging gepaard met verschillende onevenwichtigheden in de aanloop naar de crisis. Het saldo op de lopende rekening, dat de transacties van een land met de rest van de wereld weergeeft, verslechterde (zie figuur C) door de sterke toename van de binnenlandse vraag en de verslechtering van het externe concurrentievermogen. Ook de particuliere schuld nam aanzienlijk toe, vooral door de sterke stijging van de beleggingen in vastgoed, waardoor de financiële stabiliteit in gevaar kwam.

Figuur C: Saldo op de lopende rekening percentage van het bbp)



Bron: ERK, op basis van de Ameco-databank.

Toen de vastgoedzeepbel uiteenspatte, werden overheden door de daaruit voortvloeiende crisis in de bankwereld gedwongen maatregelen te nemen om het bankwezen te ondersteunen, waardoor de overheidsfinanciën na 2009 aanzienlijk verslechterden (zie de figuren A en B). Dit had op zijn beurt gevolgen voor de markt voor overheidsschuld en uiteindelijk moesten zowel Ierland als Spanje om financiële bijstand vragen.

14 In 2011 heeft de EU vijf verordeningen en één richtlijn aangenomen in een “sixpack” van wetgeving om het preventieve en het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact te hervormen, maatregelen te treffen ter versterking van de nationale verantwoordelijkheid voor de begrotingsregels van de EU en de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden in te voeren voor het opsporen, voorkomen en corrigeren van macro-economische onevenwichtigheden⁸. In het kader van het zogenoemde sixpack werd ook het Europees Semester ingevoerd (een jaarlijkse exercitie om het budgettair, economisch, werkgelegenheids- en sociaal beleid in de EU te coördineren) en werden aan lidstaten van de eurozone strengere sancties opgelegd wegens gebrekkige begrotingsdiscipline.

⁸ Persbericht MEMO 11/898 van de Commissie.

15 In maart 2012 ondertekenden 25 van de (toen) 27 lidstaten (alle lidstaten behalve het VK en Tsjechië⁹) het intergouvernementeel Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie. Het bevatte clausules ter bevordering van eigen verantwoordelijkheid en begrotingsdiscipline. Het verdrag versterkt de rol van nationale onafhankelijke begrotingsinstellingen, die de taak kregen toe te zien op de naleving van de nationale begrotingsregels.

16 Gezien de grotere kans op overloopeffecten van het begrotingsbeleid in een zone met een gemeenschappelijke munt waren er specifiek voor de eurozone nog sterkere mechanismen nodig. In 2013 werden nog twee verordeningen (het zogenoemde “twopack”) van kracht om het begrotingstoezicht in de eurozone te versterken¹⁰. De eerste verordening had betrekking op het toezicht op het begrotingsbeleid in het kader van het stabiliteits- en groeipact. De tweede verordening bevatte bepalingen ter versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit of de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën, of die anderszins om financiële bijstand verzoeken.

17 We vatten al deze ontwikkelingen op wetgevingsgebied samen in *bijlage II*¹¹. Zoals opgemerkt in het “Verslag van de vijf voorzitters¹²” hebben zij het EU-kader voor economische governance ingewikkelder gemaakt, zowel vanwege de tendens naar meer technische regels en een groter beroep op de discretionaire bevoegdheid en deskundigheid van de Commissie, als vanwege het naast elkaar bestaan/overlappen van EU-, nationale en intergouvernementele regels en instellingen.

18 Ten slotte heeft de EU in 2015 het Europees Begrotingscomité opgericht als onafhankelijke adviesraad van de Commissie om de uitvoering van de EU-begrotingsregels te evalueren, de Commissie te adviseren over de begrotingskoers die passend is voor de eurozone als geheel en samen te werken met de nationale begrotingsraden van de lidstaten.

⁹ Tsjechië heeft het verdrag in april 2019 geratificeerd. Daarnaast is Kroatië in juli 2013 tot de EU toegetreden en heeft het land het verdrag in maart 2018 geratificeerd.

¹⁰ Persbericht MEMO 13/457 van de Commissie.

¹¹ Analyse nr. 05/2020: Hoe de EU lering heeft getrokken uit de financiële en de staatsschuldencrisis van 2008-2012.

¹² Jean-Claude Juncker in nauwe samenwerking met Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi en Martin Schulz: “De voltooiing van Europa’s Economische en Monetaire Unie”, 22 juni 2015.

Recente sociaaleconomische en geopolitieke ontwikkelingen

19 De COVID-19-pandemie heeft nieuwe risico's en uitdagingen voor de economische governance van de EU met zich meegebracht, aangezien zij aanzienlijke economische tegenmaatregelen van de lidstaten en de EU vergde¹³. In maart 2020 kwam de Raad voor het eerst overeen de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact te activeren, waardoor alle lidstaten tijdelijk van de begrotingsregels konden afwijken. Dit leidde tot een algemene stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld, vaak tot boven de referentiewaarden van respectievelijk 3 % en 60 %. *Bijlage III* toont de ontwikkeling van de tekortquote en de schuldquote tijdens de periode 2000-2022.

20 In december 2020 heeft de EU NextGenerationEU (NGEU) aangenomen, een tijdelijk instrument ter waarde van ongeveer 800 miljard EUR, gefinancierd met EU-schuld, om de economische en sociale schade als gevolg van de pandemie te helpen herstellen en een groenere, meer digitale en veerkrachtige toekomst op te bouwen. De kern van NGEU is de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility — RRF), waaruit subsidies en leningen worden verstrekt ter ondersteuning van de hervormingen en investeringen van de lidstaten. De lidstaten hebben herstel- en veerkrachtplannen opgesteld waarmee een aanzienlijk deel van de landspecifieke aanbevelingen voor 2019 en 2020 moest worden aangepakt. De Commissie beoordeelde de plannen¹⁴ en de Raad keurde deze goed. Ze komen in aanmerking voor financiering uit de faciliteit wanneer ze bepaalde mijlpalen en streefdoelen bereiken. Voordat tot betaling wordt overgegaan, beoordeelt de Commissie of elke mijlpaal en elk streefdoel naar tevredenheid is verwezenlijkt. De monitoring van en de verslaglegging over de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan is volledig afgestemd op het Europees Semester, met name wat betreft de verslaglegging over de uitvoering van de maatregelen die bijdragen tot de landspecifieke aanbevelingen.

¹³ Zie *Evaluatie nr. 06/2020*: "Risico's, uitdagingen en kansen in verband met de economische beleidsreactie van de EU op de COVID-19-crisis".

¹⁴ *Speciaal verslag 21/2022*: De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen — In het algemeen adequaat, maar er blijven uitvoeringsrisico's.

21 In de tweede helft van 2021 leidden geopolitieke spanningen tussen Rusland en Oekraïne tot onrust op de gasmarkt. Door de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne verslechterde de situatie enorm in februari 2022. In de daaropvolgende maanden verminderde Rusland geleidelijk een aanzienlijk deel van zijn gasleveringen aan de EU, waardoor de gasprijzen recordhoogten bereikten. Door de aard van het mechanisme van de EU om de elektriciteitsprijzen vast te stellen¹⁵, leidden de hoge gasprijzen ook tot een sterke stijging van de groothandelsprijzen voor elektriciteit en tot nieuwe inflatie. Met name de inflatie in de eurozone werd gedomineerd door een sterke bijdrage van de energieprijzen.

22 In mei 2022 presenteerde de Commissie REPowerEU¹⁶. Dit is haar routekaart naar een veerkrachtiger energiesysteem en een echte energie-unie, die kunnen worden bereikt door een einde te maken aan de afhankelijkheid van de EU van fossiele brandstoffen, de energievoorziening op EU-niveau te diversifiëren en de overgang naar schone energie te versnellen. Via REPowerEU worden lidstaten onder andere aangemoedigd nieuwe energiemaatregelen in hun herstel- en veerkrachtplannen op te nemen. Eind juni 2023 hadden negen lidstaten een amendement op hun herstel- en veerkrachtplan ingediend, waarin een REPowerEU-hoofdstuk was opgenomen.

23 Waar mogelijk proberen de lidstaten hun bedrijven en huishoudens te beschermen tegen stijgende energiekosten. Afhankelijk van de duur en uitvoeringsgraad ervan kunnen uiteenlopende nationale reacties op de crisis (grootschalige staatssteun, afzonderingsmaatregelen) het gelijke speelveld op de eengemaakte markt aanhoudend verstoren en uitdagingen vormen voor de economische convergentie en het concurrentievermogen in de EU¹⁷. In 2022 worden de netto begrotingskosten van maatregelen om de gevolgen van hoge energieprijzen te verzachten door de Commissie geraamd op 1,2 % van het bbp in de EU¹⁸.

¹⁵ Speciaal verslag 03/2023: “Integratie van de interne markt voor elektriciteit”, kader 1.

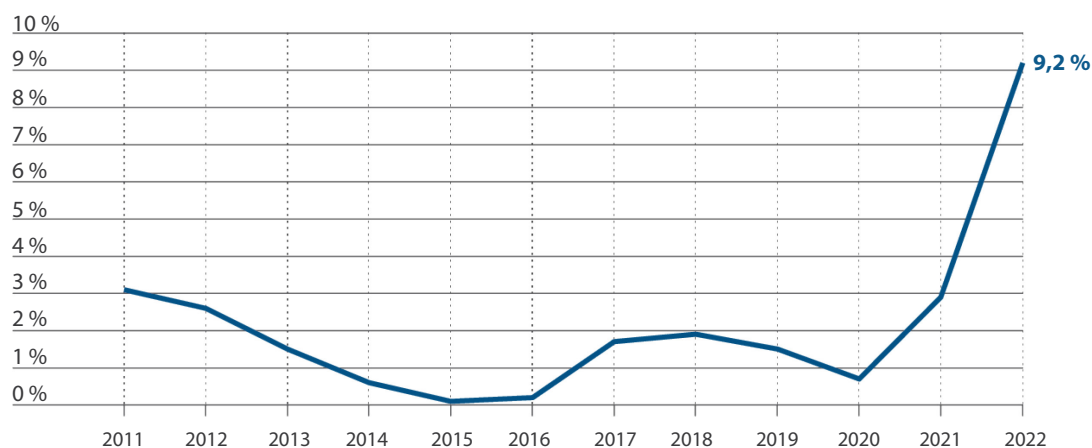
¹⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_nl. Voor onze beoordeling van REPowerEU, zie Advies 04/2022: “REPowerEU”.

¹⁷ Analyse 06/2020, par. 49.

¹⁸ European Economic Forecast, herfst 2022, zie kader I.2.4, blz. 51.

24 Om de pandemie te bestrijden en economische steun te verlenen, moesten bijna alle landen hun overheidsschuld verhogen. *Bijlage IV* geeft een overzicht van de recente ontwikkeling van de schuldratio's wereldwijd. In de EU heeft de Commissie ermee ingestemd de algemene ontsnappingsclausule tot eind 2023 te handhaven om de lidstaten in staat te stellen hun economieën te ondersteunen en het herstel te bevorderen¹⁹. In de eurozone was de stijging van de totale schuldquote van 2019 tot 2021 gematigd (11,7 %) in vergelijking met andere geavanceerde economieën (19,0 % in het VK, 19,3 % in de VS en 26,2 % in Japan). De overheidsschuldquotes in de EU-lidstaten blijven echter heterogeen. Deze heterogeniteit kan de doeltreffendheid van het gemeenschappelijke monetaire beleid ondermijnen, vooral gezien de hoge inflatie (zie paragraaf 21 en figuur 1), die de Europese Centrale Bank ertoe heeft aangezet om haar belangrijkste rentetarieven verhogen (zie *figuur 2*).

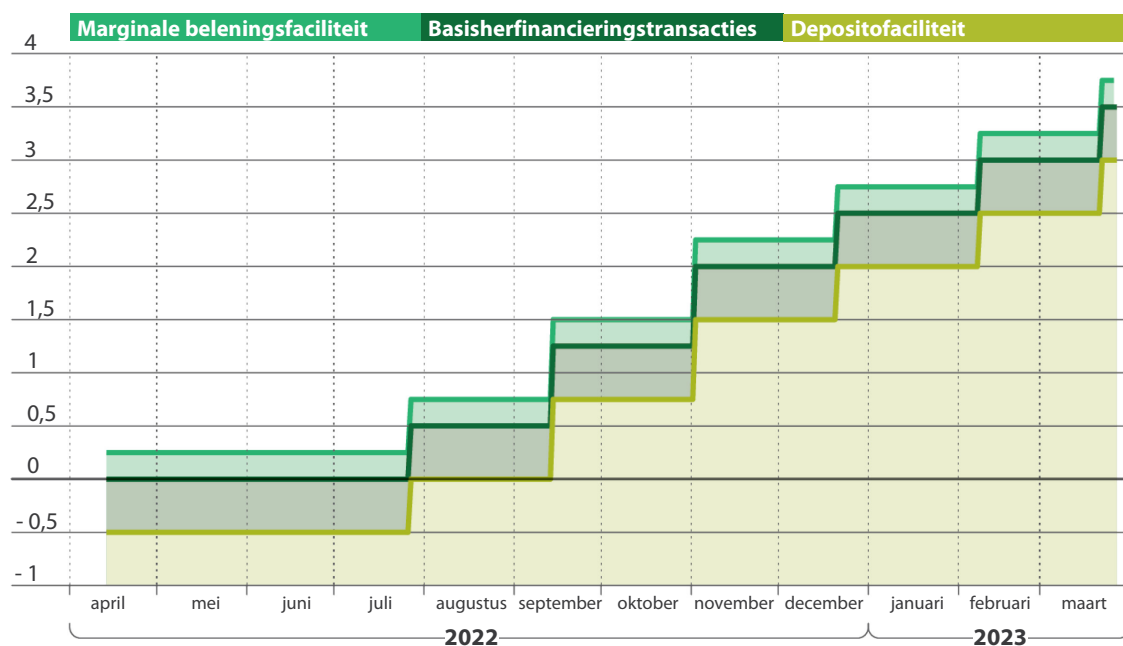
Figuur 1 — Inflatie in de EU (percentage), gemeten aan de hand van het geharmoniseerde indexcijfer van de consumptieprijzen (2011-2022)



Bron: ERK, op basis van de Eurostat-databank.

¹⁹ Mededeling van de Commissie over de Jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2023.

Figuur 2 — Stijging van de belangrijkste rentetarieven van de Europese Centrale Bank (april 2022-maart 2023)



Bron: ERK, op basis van de [databank van de ECB](#).

Noodzaak om het EU-kader voor economische governance en de voorstellen van de Commissie te hervormen

25 De Commissie moet om de vijf jaar de doeltreffendheid van het kader evalueren, zoals voorgeschreven door de sixpack- en twopack-verordeningen. Naar aanleiding van deze analyse²⁰ is de Commissie in februari 2020 een openbare raadpleging gestart over de toekomst van de economische governance in de EU (zie paragraaf **05**). Deze werd echter uitgesteld omdat de onmiddellijke uitdagingen moesten worden aangepakt die de opkomende pandemie en de daaruit voortvloeiende recessie met zich meebrachten. De raadpleging werd in oktober 2021²¹ heropend en de Commissie ontving in totaal 225 bijdragen, voornamelijk van de academische wereld en onderzoeksinstellingen, maar ook van burgers en vakbonden²². De Commissie heeft met de relevante belanghebbenden contact opgenomen via een reeks vergaderingen en heeft met de lidstaten gesproken via bestaande bilaterale contacten en in de werkgroepen van de Raad.

26 In november 2022 publiceerde de Commissie op basis van de resultaten van dit proces een mededeling waarin zij “een leidraad” formuleerde en de beginselen uiteenzette voor een hervorming van het kader voor economische governance. In april 2023 presenteerde de Commissie een pakket wetgevingsvoorstellen, bestaande uit twee verordenvingsvoorstellen tot herziening van de regels voor respectievelijk het preventieve en het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact, en één voorstel voor een richtlijn tot herziening van de voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

²⁰ Werkdocumenten van de diensten van de Commissie, [SWD\(2020\) 210](#) en [SWD\(2020\) 211](#)

²¹ Mededeling van de Commissie, [COM\(2021\) 662 final](#), De EU-economie na COVID-19: gevolgen voor de economische governance.

²² Werkdocument van de diensten van de Commissie, [SWD\(2022\) 104 final](#), Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Samenvatting van de reacties. Eindverslag.

27 Met betrekking tot andere aspecten van het kader voor economische governance, zoals de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden of het post-programmatoezicht, heeft de Commissie in haar leidraad van november 2022 vernieuwingen voorgesteld die geen wetswijzigingen vereisen, zoals een versterkte dialoog met de lidstaten en de stroomlijning van procedures.

28 In de volgende paragrafen behandelen we de belangrijkste kwesties die wij in het verleden aan de orde hebben gesteld en die zijn onderverdeeld in zes thematische gebieden volgens de structuur van het voorstel van de Commissie:

- EU-begrotingskader: het gebruik van niet-waarneembare indicatoren (structureel saldo), die vaak en soms aanzienlijk worden herzien, met mogelijke gevolgen voor ramingen uit het verleden, en een nadruk op tekorten in plaats van schulden;
- de tekortkomingen in de nationale begrotingskaders die ten grondslag liggen aan het begrotingsbeleid van de lidstaten;
- het gebrek aan nationale verantwoordelijkheid;
- het slechte evenwicht tussen transparantie en discretionaire bevoegdheid;
- de zwakke of ontbrekende handhaving in de praktijk;
- de complexiteit van en de overlappings in toezicht en monitoring.

29 Voor elk gebied vatten we onze opmerkingen, conclusies en aanbevelingen uit eerdere controlewerkzaamheden samen, gaan we op basis daarvan na hoe de Commissie deze in haar voorstellen aanpakt en analyseren we de belangrijkste risico's en uitdagingen.

EU-begrotingskader

Vergelijking van netto-uitgaven en structureel begrotingssaldo als sleutelindicator

30 Een van de tekortkomingen van het huidige begrotingskader betreft het gebruik van niet-waarneembare indicatoren om te beoordelen of de regels van het stabiliteits- en groeipact zijn nageleefd. De belangrijkste indicator is in dit verband het structurele begrotingssaldo, dat wil zeggen het begrotingssaldo ontdaan van tijdelijke effecten zoals de impact van de economische cyclus en eenmalige begrotingsmaatregelen.

31 Het structurele saldo, dat niet kan worden waargenomen en daarom moet worden geraamd, is de meeteenheid die wordt gebruikt voor het vaststellen van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn. Het betreft hier een landspecifiek streefcijfer dat niet lager kan zijn dan een minimumcijfer dat door de Commissie wordt berekend volgens een tussen de Commissie en de lidstaten overeengekomen methode. Voor elke lidstaat wordt het structurele saldo geacht in overeenstemming te zijn met het stabiliteits- en groeipact als het ten minste gelijk is aan de begrotingsdoelstelling op middellange termijn. Lidstaten die hun begrotingsdoelstelling op middellange termijn nog niet hebben bereikt, moeten als benchmark hun structurele saldo met 0,5 % van het bbp per jaar verbeteren (meer in goede tijden en minder in slechte tijden). In een verslag uit 2018²³ rapporteerden we echter dat het bereiken van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn erg gebrekkig was en werden diverse afwijkingen toegestaan.

32 De schattingen van het structurele saldo zijn gebaseerd op veel aannames en worden vaak herzien. De omvang van de herzieningen kan aanzienlijk zijn. Zoals wij in ons speciaal verslag over de buitensporigtekortprocedure hebben opgemerkt, en zoals door belanghebbenden is gerapporteerd, wordt de beoordeling van de naleving hierdoor complexer²⁴ en vatbaarder voor fouten²⁵, wat de geloofwaardigheid en afdwingbaarheid van het stabiliteits- en groeipact²⁶ kan ondermijnen en het ongeschikt kan maken voor de uitvoering van de begroting.

33 In haar mededeling over een leidraad van november 2022 erkent de Commissie dat het moeilijk is beleidsaanbevelingen op te stellen op basis van niet-waarneembare indicatoren die regelmatig worden herzien. Zij stelt voor om de netto-uitgaven als enige operationele indicator te gebruiken voor de vaststelling van het budgettaire aanpassingstraject en de uitoefening van het jaarlijkse begrotingstoezicht. Volgens de Commissie zou dit het begrotingskader vereenvoudigen en transparanter maken.

²³ Speciaal verslag nr. 18/2018, paragrafen 62-70.

²⁴ Speciaal verslag nr. 10/2016, paragrafen 91-94 en kader 10.

²⁵ IMF, Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework, 2021, blz. 1.

²⁶ ESM, EU fiscal rules: reform considerations, oktober 2021, blz. 7.

34 Onder “netto-uitgaven” wordt verstaan de nationaal gefinancierde primaire overheidsuitgaven (met uitzondering van rentebetalingen), ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde. Daarnaast worden de cyclische uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen en de overheidsuitgaven die worden opgevangen door projecten die door de EU worden gefinancierd, buiten beschouwing gelaten. Beleidswijzigingen die een permanente impact hebben op de inkomsten (d.w.z. de zogenoemde discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) worden in mindering gebracht, zodat de lidstaten de verhouding tussen de uitgaven en het bbp kunnen kiezen op basis van hun beleidsvoorkeuren. Hierdoor kunnen regeringen hun uitgavenquote permanent verhogen (of verlagen) als deze verandering wordt gecompenseerd door permanente belastingverhogingen (of -verlagingen). Rente en cyclische uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen worden in mindering gebracht om schommelingen in de uitgaven buiten de directe controle van de overheid te verdisconteren. Bijgevolg vergroot het gebruik van netto-uitgaven als operationele indicator de macro-economische stabilisatie, aangezien het de werking van automatische stabilisatoren mogelijk maakt.

Focus op schuldreductie

35 De drempelwaarde voor het overheidstekort in de Europese Monetaire Unie bedraagt 3 % van het bbp en voor de schuld 60 % van het bbp of een verhouding die “in voldoende mate [afneemt] en de referentiewaarde in een bevredigend tempo [benadert]”, zoals bepaald in de protocollen bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De Commissie handhaaft deze drempels in haar voorstel. In 2022 hadden 14 lidstaten een schuldquote van minder dan 60 %, terwijl deze voor zes lidstaten meer dan 100 % bedroeg.

36 Jarenlang werd het voldoende geacht om zich te richten op het tekort om te zorgen voor een gestage afname van de schuld. Het werd daarom onnodig geacht om het “bevredigende tempo” van convergentie met de referentiewaarde van 60 % nauwkeuriger aan te geven. De redenering was dat bij een jaarlijkse nominale bbp-groei van 5 % een tekort van 3 % van het bbp de verhouding tussen schuld en bbp (ofwel schuldquote) uiteindelijk zal stabiliseren op 60 %. Indien de schuldquote inderdaad boven de 60 % ligt, leidt een tekort van 3 % tot een jaarlijkse afname van de quote van één twintigste van het verschil ten opzichte van de referentiewaarde van 60 %²⁷.

²⁷ Speciaal verslag nr. 10/2016, paragraaf 68 en kader 6.

37 Sinds de crisis in 2008 en de recente stijging van de inflatie is de aanname dat de jaarlijkse nominale bbp-groei 5 % bedraagt, duidelijk onrealistisch²⁸. Een tekort van 3 % van het bbp houdt dus niet langer in dat de schuldquote automatisch zal dalen tot 60 % (zo zal de schuldquote zich bij een jaarlijkse nominale groei van 3 % en een tekort van 3 % stabiliseren op 100 %). Daarom verscheen er in het sixpack een specifieke definitie van het schuld criterium: “[...] de verhouding tussen de overheidsschuld en het [...] bbp [...] wordt [...] geacht in voldoende mate af te nemen en de referentiewaarde in een bevredigend tempo te benaderen indien het verschil ten opzichte van de referentiewaarde in de loop van de voorafgaande drie jaren met gemiddeld een twintigste per jaar als benchmark is verminderd [...]”²⁹.

38 Het schuld criterium werd pas in 2012 operationeel en is geleidelijk ingevoerd. Het zou vanaf 2022 voor alle lidstaten gaan gelden. Vanwege de heersende grote economische onzekerheid en de daaruit voortvloeiende activering van de algemene ontsnappingsclausule is er tot nu toe echter geen buitensporigtekortprocedure op basis van de schuldregel gestart.

39 In 2016 merkten we op dat in de buitensporigtekortprocedure te veel nadruk werd gelegd op het criterium tekort in plaats van schuld, en we hebben de Commissie aanbevolen nauwgezet aandacht te schenken aan de vermindering van de overheidsschuld, met name in lidstaten met een zeer hoge schuld³⁰. We rapporteerden ook dat de 1/20e-regel niet geloofwaardig was voor lidstaten met zware schulden, aangezien de naleving van het convergentietraject zou vereisen dat ze ten minste aan het begin een extreem restrictief begrotingsbeleid volgen. Dit kan een negatieve impact hebben op de groei en kan de aanpassing van de schuldquote zelf in gevaar brengen³¹.

40 In de recente voorstellen van de Commissie ligt de nadruk op de houdbaarheid van de schuld en is de 1/20e-regel afgeschaft. De kern van het nieuwe kader vormen de nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn van de lidstaten, die worden beoordeeld door de Commissie en goedgekeurd door de Raad. Zij bevatten de begrotings-, hervormings- en investeringsverbintenissen van elke lidstaat en zorgen ervoor dat hun schuldquotes dalen of op een prudent niveau blijven. In deze plannen wordt een referentieaanpassingstraject voor de netto-uitgaven vastgesteld voor een periode van vier jaar, verlengbaar met maximaal drie jaar om grote investeringen en

²⁸ Speciaal verslag nr. 10/2016, bijlage V.

²⁹ Artikel 1, punt 2, b), van Verordening (EU) nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011.

³⁰ Speciaal verslag nr. 10/2016, paragrafen 68 en 69, en aanbeveling 8.

³¹ Speciaal verslag nr. 10/2016, paragrafen 70 en 71.

hervormingen te faciliteren. Als een tekort de referentiewaarde van 3 % van het bbp overschrijdt, moet het traject voor de netto-uitgaven in overeenstemming zijn met een minimale jaarlijkse benchmarkaanpassing van 0,5 % van het bbp.

41 Om de lidstaten te begeleiden bij het opstellen van hun meerjarige doelstellingen voor de netto-uitgaven, stelt de Commissie voor om aan elke lidstaat met een tekort van minder dan 3 % van het bbp en een overheidsschuld van minder dan 60 % van het bbp “technische informatie” te verstrekken. Deze informatie moet ervoor zorgen dat het tekort op middellange termijn onder 3 % van het bbp blijft.

42 De Commissie stelt voor om voor elke lidstaat met een tekort van meer dan 3 % van het bbp of een overheidsschuld van meer dan 60 % van het bbp een landspecifiek “technisch traject” uit te stippelen. Aan de hand van dit traject moet ervoor worden gezorgd dat:

- o het overheidstekort wordt teruggedrongen tot en wordt gehandhaafd onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp gedurende een periode van tien jaar na afloop van het nationale budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn;
- o de overheidsschuldquote in dezelfde periode van tien jaar op een plausibel neerwaarts pad wordt gebracht of gehouden, of op een prudent niveau blijft (d.w.z. gedurende een tijdshorizon van 14 tot 17 jaar vanaf de vaststelling van het technische traject door de Commissie). Om dit fundamentele aspect te beoordelen, zou de Commissie haar schuldhoudbaarheidsanalyse gebruiken;
- o de schuldquote aan het einde van het plan lager is dan het oorspronkelijke niveau;
- o de groei van de netto-uitgaven gedurende de looptijd van het plan in de regel gemiddeld onder de productiegroei op middellange termijn blijft;
- o de budgettaire aanpassingsinspanning niet wordt uitgesteld tot het einde van de nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn.

43 De schuldhoudbaarheidsanalyse bestaat in wezen uit het opstellen van projecties van de schuldquote. Deze projecties zijn gebaseerd op aannames over de toekomstige evolutie van de variabelen die verklaren hoe de overheidsschuld evolueert in de tijd, in het bijzonder het primaire saldo, de rentevoeten, het groeipercentage en het inflatiepercentage.

44 Alternatieve scenario's worden gewoonlijk berekend voor een periode van tien jaar. Het uitgangsscenario is een scenario waarin het begrotingsbeleid ongewijzigd blijft. Het is gebaseerd op de prognoses van de Commissie voor de komende twee jaar, waarna wordt aangenomen dat het begrotingsbeleid ongewijzigd blijft ten opzichte van het laatste prognosejaar tot het einde van de prognoseperiode. Vervolgens worden alternatieve scenario's voor het begrotingsbeleid uitgevoerd om de effecten van variabiliteit in de belangrijkste aannames op de schuldprognose te beoordelen³². Er moet ook rekening worden gehouden met aannames over de gevolgen van geplande hervormingen voor inkomsten. Daarnaast maakt de Commissie gebruik van stochastische prognoses om te beoordelen of het risico dat de schuldquote in de vijf jaar na de aanpassingsperiode niet daalt, voldoende laag is.

Onze analyse van de belangrijkste uitdagingen en risico's

45 De Commissie motiveert de invoering van indicator voor de netto-uitgaven met het argument dat dit een beter waarneembare indicator is om de naleving van het stabiliteits- en groeipact te beoordelen dan het structurele saldo. Dit komt overeen met onze eerdere opmerking dat het gebruik van niet-waarneembare variabelen niet geschikt is voor dat doel (zie paragraaf 32). Bovendien brengt de exclusieve focus op deze indicator tevens het aantal toezichtindicatoren terug tot één, waardoor het toezicht eenvoudiger en voorspelbaarder wordt.

46 Het technisch traject van de netto-uitgaven is gebaseerd op de methode van de schuldhoudbaarheidsanalyse. Aangezien het een tijdshorizon heeft van 14 tot 17 jaar heeft, moet de reeks onderliggende aannames na vier jaar worden herzien om de Commissie in staat te stellen een nieuw technisch traject te berekenen voor de volgende budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn. Bovendien kan het door de lidstaten vastgestelde en in de plannen opgenomen referentieaanpassingstraject voor de netto-uitgaven afwijken van het technisch begrotingstraject. De lidstaten kunnen in hun budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn immers andere aannames hanteren dan de Commissie. En hoewel elke lidstaat afwijkingen tussen zijn uitgavenpad en het technische traject van de Commissie moet rechtvaardigen op basis van verifieerbare economische argumenten, bestaat het risico dat de begrotingsaanpassing wordt uitgesteld omdat beleidsmakers met de in de analyse gebruikte aannames in de richting van een bepaald resultaat sturen. Zo zouden

³² Commissie, Debt sustainability Monitor 2022, Institutional Paper 199, april 2023. Zie kader 1: Deterministic debt projection scenarios: the main assumptions, blz. 23-25.

optimistische groeiprognoses de verwachte schuldquote verlagen en leiden tot een kleinere vereiste begrotingsaanpassing.

Nationale begrotingskaders

47 De nationale begrotingskaders zijn de regelingen, procedures, regels en instellingen die van invloed zijn op de manier waarop het begrotingsbeleid wordt gepland, goedgekeurd, uitgevoerd en gemonitord. Ze omvatten onder andere de begrotingskaders voor de middellange termijn en het gebruik van onafhankelijke begrotingsinstellingen. Dit zijn onpartijdige overheidsinstanties die belast zijn met het verstrekken van positieve en/of normatieve analyses, beoordelingen en aanbevelingen op het gebied van begrotingsbeleid, waardoor de verantwoordingsplicht en begrotingstransparantie worden vergroot.

Begrotingskaders voor de middellange termijn

48 De begrotingskaders voor de middellange termijn vormen een reeks nationale begrotingsvoorschriften en -procedures die toezicht houden op de meerjarige budgettaire beleidsvorming, door onder meer beleidsprioriteiten en middellangetermijndoelstellingen voor de begroting vast te stellen. De wetgeving betreffende de jaarlijkse begroting moet in overeenstemming zijn met de kaders³³.

49 In 2019 hebben we gemeld dat verschillende vereisten in het rechtskader van de EU met betrekking tot begrotingskaders voor de middellange termijn³⁴ minder streng waren dan de internationale normen en beste praktijken die worden bepleit door het Internationaal Monetair Fonds en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, vaak ondanks de standpunten die de Commissie zelf heeft ingenomen in economische documenten³⁵.

³³ Richtlijn 2011/85/EU van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, artikel 2, punt e), en artikel 10.

³⁴ Richtlijn 2011/85/EU van de Raad, artikelen 9-11.

³⁵ Speciaal verslag nr. 22/2019, paragrafen 30-33.

50 Na onze controle van de EU-vereisten voor nationale begrotingskaders heeft de Commissie de doeltreffendheid van de begrotingskaders voor de middellange termijn beoordeeld, voortbouwend op een scala aan verslagen en studies³⁶. Zij erkende zwakke punten in de bepalingen voor dergelijke kaders, zoals de geringe samenhang tussen de jaarlijkse begrotingen en de begrotingsplannen voor de middellange termijn, of het ontbreken van corrigerende procedures in geval van niet-naleving of afwijking van de jaarlijkse streefdoelen van de plannen voor de middellange termijn.

51 De Commissie concludeerde dat, indien de begrotingsplannen voor de middellange termijn een grotere rol zouden gaan spelen in het herziene EU-begrotingskader, het van essentieel belang is maatregelen te nemen om de doeltreffendheid ervan te verbeteren. De voorstellen van de Commissie van april 2023 zorgen echter niet voor noemenswaardige verbetering van de nationale begrotingskaders voor de middellange termijn (zie paragraaf 60).

Onafhankelijke begrotingsinstellingen

52 Wat de rol van onafhankelijke fiscale instellingen betreft, stelden we vast dat het EU-recht niet in overeenstemming was met de internationale normen en beste praktijken. De belangrijkste problemen waarmee deze instellingen te maken hadden, waren i) de kenmerken van het mandaat van hun bestuursleden (bijv. de lengte van de termijnen en de herbenoeming), ii) hun onvermogen om een onafhankelijk personeelsbeleid te voeren, iii) de moeilijkheid om een toereikende en gegarandeerde begroting te waarborgen, en iv) de noodzaak van externe evaluatie door bijvoorbeeld collegiale instellingen. Ook als gevolg van deze verschillen constateerden wij dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen heterogeen waren wat betreft de in de lidstaten verrichte activiteiten³⁷.

53 Daarnaast is, zoals opgemerkt door het Europees Begrotingscomité, de toegang tot overheidsinformatie door onafhankelijke begrotingsinstellingen in de meeste lidstaten onderworpen aan een breed scala aan wettelijke beperkingen³⁸. Bovendien schrijft de

³⁶ Ares(2022)711416 van 31 januari 2022.

³⁷ Speciaal verslag nr. 22/2019: “De EU-vereisten voor nationale begrotingskaders: behoefte aan verdere versterking en betere monitoring van de uitvoering”, paragraaf 36.

³⁸ Europees Begrotingscomité, jaarverslag 2018, blz. 47.

EU-wetgeving³⁹ voor dat onafhankelijke begrotingsinstellingen macro-economische prognoses moeten opstellen of bekrachtigen, maar geen budgettaire prognoses (geraamde ontvangsten en uitgaven)⁴⁰.

54 In 2023 heeft het EU-netwerk van onafhankelijke begrotingsinstellingen verslag uitgebracht over de bestaande capaciteit van onafhankelijke begrotingsinstellingen om een reeks taken uit te voeren. Hieruit bleek dat de meeste leden van dit netwerk voldoende waren toegerust om macro-economische en budgettaire prognoses te beoordelen of te bekrachtigen. Dit gold echter niet voor de beoordeling van het traject van de overheidsfinanciën en de overheidsschuld op middellange termijn⁴¹.

55 In haar document met een leidraad van november 2022 overweegt de Commissie de rol van de onafhankelijke begrotingsinstellingen bij de beoordeling van de opzet en onderliggende aannames van de nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn uit te breiden. De Commissie overweegt ook de taak in te voeren voor het monitoren van de uitvoering van deze plannen en de naleving van het traject voor de netto primaire uitgaven dat in het budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn is vastgelegd. Dit zou resulteren in een breder debat op nationaal niveau en in een grotere mate van politieke betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor de middellangetermijnplannen.

56 Volgens de Commissie zou dit betekenen dat de opzet en de prestaties van de onafhankelijke begrotingsinstellingen moeten worden verbeterd. Om hun capaciteiten te versterken, heeft het EU-netwerk van onafhankelijke begrotingsinstellingen onlangs opgeroepen tot de vaststelling van minimumnormen voor hun middelen, voldoende garanties voor hun onafhankelijkheid, goede en tijdige toegang tot informatie en de mogelijkheid om initiatiefverslagen uit te brengen over alle kwesties die verband houden met de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Deze normen zouden worden vastgesteld in EU-recht en worden toegepast in nationale wetgeving⁴².

³⁹ Verordening (EU) nr. 473/2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerp-begrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone.

⁴⁰ Speciaal verslag nr. 22/2019, paragraaf 37.

⁴¹ The Network of EU Independent Fiscal Institutions (2023), EU Economic Governance Proposal Reform: Issues and Insights from EU IFIs, maart 2023, blz. 9, figuur 1.

⁴² The Network of EU Independent Fiscal Institutions, EU Economic Governance Proposal Reform: Issues and Insights from EU IFIs — maart 2023, blz. 10 en 11.

57 In haar voorstellen van april 2023 voegt de Commissie twee belangrijke vereisten toe aan de lijst met minimumnormen voor onafhankelijke begrotingsinstellingen in het twopack⁴³. De Commissie stelt voor dat instellingen tijdig en adequaat toegang hebben tot de informatie die zij nodig hebben om hun mandaat te vervullen en dat zij regelmatig worden onderworpen aan externe evaluaties door onafhankelijke beoordelaars. De voorgestelde richtlijn voorziet ook in de invoering van het “pas toe of leg uit”-beginsel, op grond waarvan een lidstaat zou moeten uitleggen waarom hij de beoordelingen van de onafhankelijke begrotingsinstelling niet in acht neemt.

58 Wat het Europees Begrotingscomité betreft, merkten we bij onze controle van de nationale begrotingskaders in 2019 dat de onafhankelijkheid van dit comité beperkt was door zijn gebrekkige statutaire regeling en schaarse middelen. We merkten ook op dat de onafhankelijke begrotingsinstellingen zich uitspraken tegen coördinatie door het Europees Begrotingscomité omdat zij dit in strijd achtten met het doel van het vergroten van de nationale verantwoordelijkheid en dit hun eigen onafhankelijkheid zou schaden. Daarom hebben wij aanbevolen het mandaat van het comité opnieuw te bekijken om de onafhankelijkheid van het comité en de handhaving van de EU-begrotingsregels verder te versterken⁴⁴.

59 De Commissie heeft in de toelichting bij het voorstel over het preventieve deel slechts enkele indicaties gegeven over de nieuwe taken die het Europees Begrotingscomité zou kunnen uitvoeren. In de wetgevingsvoorstellen van april 2023 zijn echter geen wijzigingen opgenomen. De Commissie heeft ook benadrukt dat eventuele wijzigingen in het mandaat en de rol van het comité geen invloed mogen hebben op het institutionele evenwicht dat in de Verdragen is vastgelegd⁴⁵.

Onze analyse van de belangrijkste uitdagingen en risico's

60 Het bindende karakter van de begrotingskaders voor de middellange termijn voor de jaarlijkse begrotingsplannen blijft zwak, aangezien de Commissie geen noemenswaardige verbeteringen in haar wetgevingsvoorstellen heeft opgenomen. Volgens ons is er noch een corrigerende procedure in geval van niet-naleving of afwijking van de jaarlijkse doelstellingen van de plannen voor de middellange termijn,

⁴³ Verordening (EU) nr. 473/2013, artikel 2, lid 1, punt a).

⁴⁴ Speciaal verslag nr. 22/2019, aanbeveling 3.

⁴⁵ Commissie, DG ECFIN, Evaluatie van de economische governance — Q&A, januari 2023, blz. 21.

noch een specifieke bepaling om regeringen of degenen die betrokken zijn bij de uitvoering van de begroting verantwoordelijk te stellen voor ongerechtvaardigde afwijkingen. Wat de onafhankelijke begrotingsinstellingen betreft, zijn de aanvullende vereisten weliswaar een positief signaal, maar het valt nog te bezien hoe deze in de praktijk zullen worden toegepast. In tegenstelling tot de Commissie zijn wij van mening dat de voorstellen slechts gedeeltelijk tegemoetkomt aan onze aanbeveling 2 van Speciaal verslag nr. 22/2019, voornamelijk met betrekking tot de versterking van onafhankelijke begrotingsinstellingen en in veel mindere mate met betrekking tot begrotingskaders voor de middellange termijn⁴⁶. Tot slot blijft de beperkte onafhankelijkheid als gevolg van een gebrekkige statutaire regeling van het Europees Begrotingscomité ongewijzigd.

Nationale plannen voor nationale verantwoordelijkheid

61 Nationale verantwoordelijkheid is belangrijk voor de doeltreffendheid van de economische governance van de EU, omdat deze de naleving van de begrotings- en economische regels van de EU door de lidstaten bevordert. Al in 2011 erkenden de lidstaten dat er behoefte is aan een verbeterd economisch bestuur dat zou “berusten op een sterkere nationale betrokkenheid bij gezamenlijk overeengekomen regels en beleid, en op een robuuster kader op het niveau van de Unie voor toezicht op het nationale economische beleid”⁴⁷.

62 Bovendien is nationale betrokkenheid nodig voor de geslaagde uitvoering van aanpassingsprogramma’s en is het verkrijgen van steun van nationale autoriteiten een lastig proces dat een solide rechtsgrondslag en voldoende tijd voor onderhandeling vereist⁴⁸. In 2017 merkten we op dat de hoge mate van gedetailleerdheid van het tweede economische aanpassingsprogramma voor Griekenland de betrokkenheid van

⁴⁶ Jaarverslag 2022 van de ERK, hoofdstuk 3, bijlage 3.2.

⁴⁷ Overweging 3 bij [Verordening \(EU\) nr. 1173/2011](#) inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied.

⁴⁸ [Speciaal verslag 18/2021](#): “Het toezicht van de Commissie op lidstaten die een macro-economisch aanpassingsprogramma verlaten: een adequate tool die moet worden gestroomlijnd”, paragraaf 81. Zie ook [Speciaal verslag 16/2020](#). “Het Europees Semester — Landspecifieke aanbevelingen hebben betrekking op belangrijke kwesties, maar moeten beter worden uitgevoerd”, paragraaf 13.

de nationale autoriteiten in gevaar bracht, aangezien de voorwaarden niet altijd voldoende werden besproken en overeengekomen tijdens de ontwerpfase⁴⁹.

63 In 2016 rapporteerden we ook dat de buitensporigtekortprocedure een beperkte impact had gehad op het waarborgen van de uitvoering van structurele hervormingen. Aangezien structurele hervormingen noch bindend, noch afdwingbaar zijn, is de Commissie niet in staat de uitvoering ervan te beïnvloeden of te bevorderen⁵⁰. Bijgevolg is de kans groot dat regeringen belangrijke structurele hervormingen uitstellen wanneer lidstaten geen gevoel van verantwoordelijkheid hebben.

64 In 2018 benadrukten wij het belang van doeltreffende communicatie voor inzicht onder burgers in en nationale verantwoordelijkheid voor de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden. We merkten ook op dat het, om nationale verantwoordelijkheid te bevorderen en de lidstaten aan te moedigen landspecifieke aanbevelingen uit te voeren, van wezenlijk belang was om duidelijk te maken hoe de economische analyse en beoordeling van macro-economische onevenwichtigheden tot specifieke beleidsaanbevelingen hebben geleid⁵¹.

65 In 2020 merkten wij op dat diepgaande regelmatige uitwisselingen in het kader van het proces van het Europees Semester de Commissie, de nationale autoriteiten en belanghebbenden de kans zouden kunnen bieden om een permanente dialoog aan te gaan, wat een hoger niveau van nationale betrokkenheid zou kunnen bevorderen⁵². We merkten op dat de EU-richtsnoeren voor de lidstaten in het kader van het Europees Semester de keuze van specifieke maatregelen aan de nationale autoriteiten moeten overlaten, aangezien dit de nationale politieke verantwoordelijkheid zou kunnen vergroten.

⁴⁹ Speciaal verslag nr. 17/2017: “Het optreden van de Commissie in de financiële crisis in Griekenland”, paragraaf 28.

⁵⁰ Speciaal verslag nr. 10/2016: “Verdere verbeteringen noodzakelijk ter waarborging van een doeltreffende tenuitvoerlegging van de buitensporigtekortprocedure”, paragraaf 124.

⁵¹ Speciaal verslag nr. 03/2018, paragrafen 35, 75 en 111.

⁵² Speciaal verslag 16/2020: “Het Europees Semester — Landspecifieke aanbevelingen hebben betrekking op belangrijke kwesties, maar moeten beter worden uitgevoerd”, paragrafen 3 en 9.

66 In haar voorstellen en leidraad benadrukt de Commissie dat een grotere nationale eigen inbreng voor het begrotings- en economisch beleid een belangrijke doelstelling van de hervorming van de economische governance is⁵³. Om dit te bereiken beschouwt de Commissie nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn als de hoeksteen van het herziene kader.

67 Deze plannen zouden door de lidstaten worden voorgesteld op basis van een gemeenschappelijk kader⁵⁴ en moeten door de EU en de lidstaten in de Raad worden besproken en overeengekomen. Zij zouden in de plaats komen van de huidige stabiliteits- en convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's⁵⁵. De Commissie verwacht dat het gaat om alomvattende documenten waarin elementen van het begrotingsbeleid, de hervormingen en de investeringen van de lidstaten worden gecombineerd. De lidstaten zouden landspecifieke begrotingstrajecten, prioritaire toezeggingen inzake overheidsinvesteringen en hervormingen moeten vaststellen en de landspecifieke aanbevelingen moeten aanpakken⁵⁶.

68 Een ander verplicht aspect van de plannen zou een verklaring van betrokkenheid bij genoemde hervormingen zijn; zoals we in eerdere verslagen hebben aangegeven⁵⁷, zou het op deze manier vergroten van nationale betrokkenheid er waarschijnlijk toe bijdragen dat lidstaten hervormingen tijdiger en coherenter doorvoeren.

69 De Commissie stelt voor de nationale betrokkenheid en verantwoordelijkheid binnen het kader van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden te verbeteren door de dialoog met de lidstaat te intensiveren. Zij stelt ook voor de rol van de nationale onafhankelijke begrotingsinstellingen bij de ontwikkeling en vaststelling van het begrotingsbeleid te versterken. Dit kan het debat stimuleren en een andere factor zijn die bijdraagt aan een grotere betrokkenheid bij de plannen⁵⁸ (zie de

⁵³ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), onderdeel V van de toelichting en overweging (32); COM(2022) 583, onderdeel 1.

⁵⁴ COM(2022) 583, onderdeel 3.3.

⁵⁵ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), onderdeel 5 van de toelichting; COM(2022) 583, onderdeel 3.2.

⁵⁶ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), artikelen 11 en 12, en bijlage II; COM(2022) 583, onderdeel 3.2.

⁵⁷ Speciaal verslag nr. 10/2016, paragraaf 124; Speciaal verslag 18/2021, paragraaf 80.

⁵⁸ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), overwegingen (27) en (32); COM(2022) 583, onderdeel 3.4.

paragrafen 52-57). In 2019 meldden we dat nationale onafhankelijke begrotingsinstellingen van mening waren dat hun beoordeling van de naleving van de begrotingen van de lidstaten met het begrotingskader van de EU de nationale verantwoordelijkheid voor de begrotingsregels van de EU zou kunnen bevorderen⁵⁹.

Onze analyse van de belangrijkste uitdagingen en risico's

70 Wat de nationale verantwoordelijkheid betreft, komen de voorstellen van de Commissie tegemoet aan onze opmerkingen, aangezien daarin is bepaald dat de lidstaten nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn zullen voorstellen. Het bieden van een technisch traject⁶⁰, berekend op basis van een gemeenschappelijke methode, kan bijdragen tot de gelijke behandeling van de lidstaten en een transparante beoordeling van hun traject voor de netto-uitgaven vergemakkelijken. Dit traject, en niet het technische traject, wordt de enige basis voor het begrotingstoezicht, nadat het door de Raad is aangenomen.

71 In de voorstellen wordt echter niet ingegaan op de op de kwestie van het betrekken van lokale en regionale overheden bij het Europees Semester om de nationale verantwoordelijkheid te vergroten. In 2020 constateerden we dat een aanzienlijk deel van de landspecifieke aanbevelingen niet volledig kan worden uitgevoerd zonder dat de lokale en regionale overheden daarbij een actieve rol vervullen⁶¹.

72 Ten slotte is nationale verantwoordelijkheid een noodzakelijke factor voor de succesvolle uitvoering van de nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn. Deze factor kan echter niet als de enige worden beschouwd. Er moet met name sprake zijn van adequate monitoring en handhaving.

Transparantie en discretionaire bevoegdheid

73 Een noodzakelijk onderdeel van het EU-kader voor economische governance is transparantie: de openbaarmaking van informatie, gegevens, analyses, beleid en methodologieën om het publiek in staat te stellen het optreden en de besluiten van de EU-instellingen en andere organen kritisch te onderzoeken. De EU-instellingen zelf

⁵⁹ Speciaal verslag nr. 22/2019, paragraaf 48.

⁶⁰ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), artikel 5; COM(2022) 583, onderdeel 4.1.

⁶¹ Speciaal verslag 16/2020, paragraaf 54.

hebben herhaaldelijk benadrukt hoe belangrijk het is de transparantie van het besluitvormingsproces en de onderliggende analyses en democratische verantwoordingsplicht te vergroten, onder meer door alle relevante belanghebbenden naar behoren te betrekken⁶².

74 Het begrip “transparantie” hangt nauw samen met het begrip discretionaire bevoegdheid, dat verwijst naar de mogelijkheid voor de EU-instellingen om gebruik te maken van hun professionele oordeel en, in dit geval, de toepassing van de EU-regels inzake economisch bestuur op de specifieke kenmerken van elke lidstaat af te stemmen. Discretionaire bevoegdheid houdt in dat flexibiliteit wordt toegestaan om te voorkomen dat de regels strikt worden toegepast in een uniforme aanpak. Om eventuele bezorgdheid over ongelijke behandeling en onterechte clementie weg te nemen, wordt van de EU-instellingen verwacht dat ze de discretionaire bevoegdheid die het kader biedt, op een transparante manier uitoefenen en dat ze de criteria voor hun beslissingen en de redenen om op een bepaalde manier te handelen, bekendmaken.

75 In de afgelopen jaren hebben we verslag uitgebracht over verschillende opmerkelijke tekortkomingen in de uitoefening van transparantie en discretionaire bevoegdheid door de Commissie:

- o In het kader van de buitensporigtekortprocedure stelden we in 2016 vast dat de Commissie niet veel informatie beschikbaar had gesteld over haar veronderstellingen en parameters en haar interpretatie van essentiële concepten. In dit verband hebben wij aanbevolen de transparantie te maximaliseren door alle adviezen en richtsnoeren voor de lidstaten openbaar te maken, heldere definities te hanteren, alle gegevens, berekeningen en beoordelingen openbaar te maken en de betrokkenheid van onafhankelijke begrotingsraden te bevorderen. De Commissie heeft in haar beoordelingen van de lidstaten uitgebreid gebruikgemaakt van de discretionaire bevoegdheid die het stabiliteits- en groeipact biedt. De toegenomen complexiteit van de regels voor de beoordeling van de doeltreffendheid van het optreden van de lidstaten heeft de interpretatieruimte en

⁶² Resolutie van het Europees Parlement van 8 juli 2021 over de herziening van het macro-economische wetgevingskader voor een grotere impact op de reële economie van Europa en meer transparantie inzake besluitvorming en democratische verantwoordingsplicht (2020/2075(INI)); Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Evaluatie van de economische governance — Verslag over de toepassing van de Verordeningen (EU) nrs. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 en 473/2013, en over de geschiktheid van Richtlijn 2011/85/EU van de Raad (COM(2020) 55 final).

de discretionaire bevoegdheid van de Commissie nog verder vergroot, wat heeft geleid tot een minder transparant systeem⁶³.

- o In 2018 merkten we ook op dat meer transparantie bij de maatregelen in de prognoses van de Commissie noodzakelijk was om de geloofwaardigheid van de stabiliteits- en convergentieprogramma's te bepalen. Op andere gebieden ontbrak transparantie, zoals bij het gebruik van de clausule inzake structurele hervormingen van het stabiliteits- en groeipact⁶⁴.
- o In 2018 merkten we ook op dat het gebruik van de "beoordelingsmarge" niet transparant was. De Commissie kan van deze beoordelingsmarge gebruikmaken wanneer zij van mening is dat het effect van een grote budgettaire aanpassing op de groei en de werkgelegenheid bijzonder groot zou zijn. In dat geval biedt de beoordelingsmarge de Commissie de mogelijkheid om te beoordelen of een lidstaat voldoet aan de begrotingsregels, ook al wijkt hij aanzienlijk af van zijn budgettaire aanpassingstraject⁶⁵.
- o Bij de beoordeling van de naleving van de aanpassingsvereisten voor lidstaten die hun begrotingsdoelstellingen op middellange termijn nog niet hebben bereikt, meldden we in 2016 dat de Commissie optimaal en uitgebreid gebruik had gemaakt van de discretionaire bevoegdheid die de EU-wetgeving haar toekent⁶⁶. Bijgevolg kon de Commissie niet binnen een redelijke termijn zorgen voor convergentie in de richting van de doelstellingen op middellange termijn⁶⁷.
- o In 2018 constateerden we dat het systeem van de Commissie voor de indeling van macro-economische onevenwichtigheden naar ernst ervan was gebaseerd op criteria die niet transparant waren en de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden verzwakten. Wij hebben de Commissie aanbevolen de transparantie te vergroten door duidelijke criteria voor de indeling van macro-economische onevenwichtigheden vast te stellen, te publiceren en toe te passen, en in haar diepgaande evaluaties duidelijk de ernst van de onevenwichtigheden van de lidstaten te kenschetsen⁶⁸.

⁶³ Speciaal verslag nr. 10/2016, paragrafen VI, IX, 83 en 95.

⁶⁴ Speciaal verslag nr. 18/2018, paragrafen 53 en 143.

⁶⁵ Speciaal verslag nr. 18/2018, paragraaf 31.

⁶⁶ Speciaal verslag nr. 22/2019, paragraaf 100.

⁶⁷ Speciaal verslag nr. 18/2018, paragrafen 128 en 129.

⁶⁸ Speciaal verslag nr. 03/2018, paragrafen VII en IX.

- o In 2018 constateerden we ook dat de Commissie nooit had aanbevolen de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden in te leiden, zonder de redenen daarvoor duidelijk openbaar te maken, hoewel verscheidene lidstaten gedurende langere tijd buitensporige onevenwichtigheden hadden ondervonden⁶⁹.

76 Volgens de recente voorstellen en het recente leidraad van de Commissie is een van de belangrijkste doelstellingen van de hervorming het vergroten van de transparantie van de economische governance van de EU. De Commissie stelt voor één enkele operationele indicator te gebruiken die op basis van de houdbaarheid van de schuld dient als uitgangspunt voor begrotingsaanpassingen en begrotingstoezicht, aangezien dit meer transparantie mogelijk zou maken en het governancekader zou vereenvoudigen.

77 Om het technische netto-uitgavetraject vast te stellen om ervoor te zorgen dat de schuld op een plausibel neerwaarts pad wordt gebracht of op een prudent niveau blijft, stelt de Commissie voor een gemeenschappelijke methodologie toe te passen op basis van haar risicokader voor de analyse van de houdbaarheid van de schuld. Met het oog op meer transparantie stelt zij voor de verslagen openbaar te maken aan het Economisch en Financieel Comité, waar de technische netto-uitgavetrajecten worden voorgesteld⁷⁰.

Onze analyse van de belangrijkste uitdagingen en risico's

78 De voorstellen van de Commissie beantwoorden grotendeels aan onze opmerkingen in ons verslag van 2016⁷¹, toen we de Commissie aanbevolen advies en richtsnoeren voor de lidstaten te publiceren en volledige openbaarmaking van berekeningen, onderliggende gegevens en methodologieën te vereisen.

79 Naar onze mening bevatten de recente voorstellen echter onvoldoende maatregelen om de risico's te beperken die verband houden met de uitoefening door de EU van haar discretionaire bevoegdheid, aangezien het systeem van de nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn in combinatie met de

⁶⁹ Speciaal verslag nr. 03/2018, paragrafen VIII en IX, en aanbeveling 2.

⁷⁰ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), overweging (12).

⁷¹ Speciaal verslag nr. 10/2016, paragrafen VI en IX.

dialogo tussen de EU en de lidstaten een hogere mate van differentiatie per lidstaat mogelijk maken⁷².

80 Hoewel de RRF-verordening de criteria voor de beoordeling van de herstel- en veerkrachtplannen bevat⁷³, wordt in het voorstel van de Commissie de methode voor de beoordeling van de budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn niet even gedetailleerd omschreven. Daarom bestaat het risico dat de interpretatieruimte en de discretionaire bevoegdheid van de Commissie groter wordt, wat gevolgen kan hebben voor de transparantie en de gelijke behandeling. Hetzelfde risico geldt ook voor de beoordeling van de hervormingen en investeringen van de lidstaten die een verlenging van de aanpassingsperiode onderbouwen⁷⁴.

Handhaving

81 Handhaving, in het bijzonder het uiteindelijke gebruik van financiële sancties, is een aanhoudend en controversieel onderwerp binnen de Europese en Monetaire Unie. Hoewel sancties voor niet-naleving van de begrotingsregels altijd deel hebben uitgemaakt van het EU-kader voor begrotingstoezicht, heeft de Commissie deze nooit toegepast.

82 Net als het stabiliteits- en groeipact kan de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden leiden tot sancties, maar alleen voor lidstaten in de eurozone. Als de Commissie van mening is dat er in een lidstaat in de eurozone sprake is van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden, moet zij de Raad voorstellen een procedure bij buitensporige onevenwichtigheden in te leiden, waarbij de lidstaat aan strengere eisen en monitoring wordt onderworpen. Uiteindelijk kunnen financiële sancties worden opgelegd als de betrokken lidstaat de door de Raad aanbevolen corrigerende maatregelen niet neemt. In 2018 constateerden we echter dat de systematische niet-activering van de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden de geloofwaardigheid en doeltreffendheid van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden verminderde en afbreuk deed aan het vermogen ervan om onevenwichtigheden aan te pakken. Verschillende belanghebbenden deelden dit standpunt⁷⁵.

⁷² COM(2022) 583, onderdeel 3.2.

⁷³ Verordening (EU) 2021/241, artikel 19.

⁷⁴ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), artikel 15; COM(2022) 583, onderdeel 4.1.

⁷⁵ Speciaal verslag nr. 03/2018, paragraaf 64.

83 De systematische afwezigheid van financiële sancties zou ertoe kunnen leiden dat lidstaten aannemen dat deze onwaarschijnlijk zijn, wat de doeltreffendheid en geloofwaardigheid van het stabiliteits- en groeipact en de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden ondermijnt. Hoewel deze procedures niet primair gericht zijn op het opleggen van sancties, zal een systeem waarin nooit sancties worden opgelegd onvermijdelijk een ietwat ijdele exercitie blijken.

84 Op basis van verschillende controles die we tussen 2016 en 2021 hebben uitgevoerd, hebben wij geconcludeerd dat handhaving van regels niet gemakkelijk is, aangezien deze in hoge mate berust op beoordelingsvrijheid en deskundigenoordelen van de Commissie en vervolgens de Raad, en op de aanverwante politieke overwegingen die een rol spelen⁷⁶.

85 In 2021 merkten we ook op dat de Commissie in het kader van het Europees Semester de Raad heeft voorgesteld landspecifieke aanbevelingen aan de lidstaten te doen. Deze aanbevelingen zijn echter niet bindend voor de lidstaten⁷⁷. In het verslag merkten we op dat de afwezigheid van stimulansen en de beperkte handhaving betekende dat er niet veel was wat erop duidde dat het toezicht door de Commissie een aanzienlijke impact had op de bevordering van hervormingen⁷⁸. Aangezien sommige belangrijke aspecten van de landspecifieke aanbevelingen niet in de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten werden aangepakt⁷⁹, valt het nog te bezien of het nieuwe vereiste van de RRF dat nationale herstel- en veerkrachtplannen alle of een aanzienlijk deel van de aanbevelingen van 2019 en 2020 moeten behandelen, hervormingen beter zal stimuleren.

86 In haar recente voorstellen en leidraad⁸⁰ en de bijbehorende vragen en antwoorden⁸¹ stelt de Commissie voor de handhavingsmechanismen te vereenvoudigen en te verduidelijken door de nadruk te leggen op afwijkingen van de tussen de Commissie en de lidstaten overeengekomen budgettaire aanpassingstrajecten voor de

⁷⁶ Analyse nr. 05/2020, paragrafen 89 en 90.

⁷⁷ Speciaal verslag 18/2021, paragraaf 44.

⁷⁸ Speciaal verslag 18/2021, paragrafen VIII en 88.

⁷⁹ Speciaal verslag 21/2022, paragrafen 45-53.

⁸⁰ COM(2022) 583, onderdeel 4.2, blz. 17.

⁸¹ Commissie, Evaluatie van de economische governance — Q&A, januari 2023, blz. 18 en 19.

middellange termijn. De Commissie stelt ook voor de handhaving op verschillende manieren te versterken:

- Verduidelijking van de voorwaarden voor het instellen en intrekken van een op schulden gebaseerde buitensporigtekortprocedure om de geloofwaardigheid van de procedure te versterken.
- Verlaging van financiële sancties en deze geleidelijk invoeren om ze doeltreffender, realistischer en geloofwaardiger te maken.
- Versterking van de sancties die tot reputatieschade kunnen leiden. Ministers van lidstaten waarop een buitensporigtekortprocedure van toepassing is, kunnen worden verplicht om aan het Europees Parlement hun maatregelen voor te leggen om aan de aanbevelingen van de procedure te voldoen.
- Opschorting van de EU-financiering als een lidstaat geen doeltreffende actie onderneemt om zijn buitensporige tekort aan te pakken.

87 De Raad was het er in maart 2023 over eens dat de handhaving moet worden verbeterd, onder meer door meer transparantie, en verzocht om verlaging van de aanvankelijke financiële sancties, zodat het waarschijnlijker is dat ze worden toegepast⁸².

Onze analyse van de belangrijkste uitdagingen en risico's

88 Handhaving blijft een complexe kwestie waarbij discretionaire bevoegdheid, deskundigenoordeel en politieke overwegingen een rol spelen. Het vergroten van de transparantie en het vaststellen van sancties die daadwerkelijk worden uitgevoerd, kunnen een positief effect hebben op de handhaving. Andere aspecten zouden de handhaving kunnen verbeteren, zoals de toegang tot financiering met inachtneming van de voorwaarden, zoals het geval is voor de Europese structuur- en investeringsfondsen of de RRF⁸³. Ook groepsdruk speelt waarschijnlijk een rol.

89 De kern van de respons van de EU op de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie is de RRF. In de nationale herstel- en veerkrachtplannen in het

⁸² Raad van de EU, [Persmededeling — Economic governance framework: Council agrees its orientations for a reform](#), 14 maart 2023.

⁸³ Artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 en de RRF (artikel 10 van Verordening (EU) 2021/241).

kader van de RRF zijn specifieke hervormingen en investeringen vastgelegd die tegen 2026 moeten worden uitgevoerd en waarmee alle of een aanzienlijk deel van de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester 2019-2020 moeten worden aangepakt. De koppeling aan RRF-financiering kan een positieve invloed hebben op de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen.

90 In juli 2022 heeft de Europese Centrale Bank de invoering goedgekeurd van een nieuw instrument, het transmissiebeschermingsinstrument, om overheidsobligaties te kopen die zijn uitgegeven door landen die te maken hebben met sterke rentebewegingen die, gezien hun economische situatie, ongerechtvaardigd zijn. Alleen lidstaten waarop een buitensporigtekortprocedure van toepassing is, komen in aanmerking voor dit instrument. Dit vormt daarom een stimulans voor lidstaten om de vastgestelde begrotingsregels na te leven.

Complexiteit en overlappingsen

91 De EU heeft een complex systeem van economische governance en toezicht ontwikkeld dat vele instellingen en organen omvat, met name de Commissie, de Europese Raad en de Raad van de EU, de lidstaten en het Europees Parlement, alsook adviesorganen zoals het Europees Begrotingscomité en de nationale onafhankelijke begrotingsinstellingen. Bovendien zijn nationale regeringen en ministers van Financiën verantwoording verschuldigd aan nationale parlementen, aangezien de begrotingssoevereiniteit bij de parlementen ligt. In de eurozone zijn de Eurogroep en de Europese Centrale Bank ook betrokken bij de economische governance. Bovendien wordt, indien nodig, financiële bijstand verleend door het Europees Stabiliteitsmechanisme. Elk van deze instellingen heeft haar eigen mandaat, doelstellingen, verantwoordelijkheden en besluitvormingsprocessen, die elkaar soms overlappen of tegenwerken. De daaruit voortvloeiende controlemechanismen zijn ook toe te schrijven aan het feit dat veel nieuwe regels of instellingen in de loop der tijd ad hoc zijn ontstaan en vaak als reactie op noodsituaties⁸⁴.

92 Toen de Commissie in 2015 haar voorstellen presenteerde ter uitvoering van het “verslag van de vijf voorzitters” over de voltooiing van de Economische en Monetaire Unie erkende zij dat het kader voor economische governance van de EU “zich de afgelopen jaren verdiept en verbreed [heeft], maar (...) ook complexer [is] geworden” en dat “bij een eerste herziening van het versterkte kader voor economische governance

⁸⁴ Commissie, COM(2017) 291, Discussienota over de verdieping van de economische en monetaire unie, blz. 17.

(...) een aantal gebieden [zijn] aangewezen waar verbetering mogelijk is, met name aspecten van transparantie, complexiteit en voorspelbaarheid van de beleidsvorming, die van invloed zijn op de doeltreffendheid van de instrumenten”. De Commissie sprak haar vaste voornemen uit te “blijven streven naar een volledige en transparante toepassing van de beschikbare instrumenten en hulpmiddelen” en te zorgen voor meer duidelijkheid en minder complexiteit met als doel de bestaande regels doeltreffender te maken. In 2016 meldden we dit als een positieve maar uitdagende ontwikkeling⁸⁵.

93 Bij onze controles van de coördinatie van het economisch en begrotingsbeleid tussen 2016 en 2019⁸⁶ stelden we echter vast dat de regels en procedures voor de economische governance van de EU steeds complexer werden. De Commissie heeft dit ook erkend als een geldig punt van zorg in 2017 en 2018⁸⁷.

94 Uit onze controle van 2016 van de buitensporigtekortprocedure bleek dat hervormingen de complexiteit van het analytische proces hadden vergroot, waardoor het in sommige gevallen moeilijk was om een duidelijk verband te leggen tussen een analyse en de getrokken conclusies. Wij concludeerden dat er een evenwicht moet worden gevonden tussen de grotere complexiteit en bredere ruimte voor economische oordeelsvorming door de transparantie te vergroten om de openbare controle te vergemakkelijken⁸⁸.

95 Uit onze controle van 2019 van de nationale begrotingskaders bleek dat de complexiteit en overlappingsen die inherent zijn aan het EU-toezicht het risico op inconsistentie tussen de beoordelingen van de Commissie en die van de onafhankelijke begrotingsinstellingen van de naleving van de begrotingsregels van de EU hebben vergroot⁸⁹.

96 In 2020 stelden we vast dat het Europees Semester verschillende procedures uit verschillende beleidsterreinen bundelt en meerdere coördinatieregelingen omvat: het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact, de procedure voor macro-

⁸⁵ Speciaal verslag nr. 10/2016, paragraaf 126.

⁸⁶ Speciale verslagen nrs. 10/2016, 03/2018, 18/2018 en 22/2019.

⁸⁷ Bijvoorbeeld het antwoord van de Commissie op paragraaf I van Speciaal verslag nr. 18/2018 van de ERK; Discussienota van de Commissie COM(2017) 291.

⁸⁸ Speciaal verslag nr. 10/2016, paragrafen 140 en 141.

⁸⁹ Speciaal verslag nr. 22/2019, paragraaf 49 en kader 3.

economische onevenwichtigheden en de Europa 2020-strategie voor groei en banen⁹⁰. De daaruit voortvloeiende architectuur is verre van eenvoudig. Om dit te illustreren, wordt in *bijlage V* het tijdschema van het Europees Semester zoals vóór de COVID-19-pandemie en de instelling van de RRF weergegeven.

97 Deze complexiteit leidt vaak tot aanzienlijke overlappingsen en doublures, waardoor de Commissie en de lidstaten te zwaar worden belast. Bij onze controle van 2021 van post-programmatoezicht concludeerden we dat er sprake was van overlapping met de werkzaamheden van de Commissie in het kader van het Europees Semester. Aangezien de doelstellingen van het post-programmatoezicht slechts in algemene zin waren omschreven en niet voldoende gericht waren op aflossingscapaciteit, stelden we vast dat de Commissie haar toepassingsgebied had uitgebreid om de naleving van de beleidsaanbevelingen in de landspecifieke aanbevelingen te beoordelen. Dit leidde tot verschillende overlappingsen⁹¹.

98 In het algemeen hebben onze eerdere controlewerkzaamheden door de jaren heen consequent de aandacht gevestigd op de overlappingsen in het toezicht en de monitoring die het gevolg zijn van de vele lagen van economische governance in de EU, en hebben we gewezen op de noodzaak om het kader te stroomlijnen voor een grotere doeltreffendheid.

99 Die complexiteit wordt vergroot door de RRF. Het secretariaat-generaal van de Commissie (waar RECOVER, de taskforce Herstel en veerkracht, is ondergebracht) en het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken zijn beide verantwoordelijk voor werkzaamheden in het kader van het Europees semester en de RRF (zie paragraaf 20), wat betekent dat ze de uitvoering van beleidsaanbevelingen en de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen van de nationale herstel- en veerkrachtplannen moeten beoordelen.

⁹⁰ Speciaal verslag nr. 16/2020, paragraaf 2.

⁹¹ Speciaal verslag 18/2021, paragrafen 29, 31, 62, 66 en 68-70.

Onze analyse van de belangrijkste uitdagingen en risico's

100 De recente leidraden en voorstellen van de Commissie kunnen het EU-kader voor economische governance op verschillende manieren vereenvoudigen⁹², aangezien zij het volgende voorstelt:

- Het begrotingstoezicht zou gericht zijn op één enkele operationele indicator, de netto primaire uitgaven.
- De jaarlijkse monitoring door de Commissie zou zich toespitsen op de naleving door de lidstaten van een traject voor de netto-uitgaven voor de middellange termijn en de lidstaten zouden één enkel jaarlijks uitvoeringsverslag indienen.
- Het post-programmatoezicht zou worden gestroomlijnd, met een sterkere nadruk op de aflossingscapaciteit van de lidstaten, hoewel het nog valt te bezien hoe dit zou worden uitgevoerd.

101 De recente voorstellen van de Commissie veranderen echter niet veel aan het aantal toezichtlagen, noch aan de complexiteit en overlappingsen van het EU-toezicht. Daarnaast kunnen budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn ook tot enige complexiteit leiden voor zowel de lidstaten als de Commissie. De lidstaten zouden in hun plannen rekening moeten houden met de wisselwerking tussen het begrotingstraject, hervormingen en investeringen. En de Commissie zal de consistentie en naleving van de regels van het stabiliteits- en groeipact, de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, de landspecifieke aanbevelingen en de doelstellingen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten beoordelen.

⁹² Commissie, Questions and answers: Building an economic governance framework fit for the challenges ahead, 9 november 2022.







Slotopmerkingen: De voorstellen van de Commissie pakken de meeste belangrijkste punten van zorg aan, maar er blijven risico's en uitdagingen bestaan

102 Het EU-kader voor economische governance, zoals vastgelegd in de sixpack- en twopack-verordeningen, wijst op wisselend succes. In het decennium vóór de COVID-19-pandemie is het aantal lidstaten waarop een buitensporigtekortprocedure of een procedure voor macro-economische onevenwichtigheden van toepassing is, aanzienlijk gedaald. Net voor de uitbraak van COVID-19 bedroeg de overheidsschuld in drie lidstaten echter meer dan 100 %, en in negen lidstaten tussen 60 % en 100 %. Tegelijkertijd was er in tien lidstaten sprake van macro-economische onevenwichtigheden en in drie andere lidstaten van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden.

103 Deze cijfers wijzen op enkele belangrijke tekortkomingen in het kader voor economische governance en de uitvoering ervan. Het gebruik van niet-waarneembare indicatoren op basis van ramingen van de outputgap heeft geleid tot regelmatige herzieningen, waardoor de voorspelbaarheid is afgenomen. Er is meer nadruk gelegd op regels inzake tekorten dan op schuldvermindering. Het uniforme criterium voor schuldvermindering werkte niet zoals bedoeld, vooral niet voor lidstaten met een hoge schuldenlast, aangezien lidstaten zich zelden hielden aan trajecten naar een houdbare schuld. Het aantal lidstaten met een overheidsschuld van meer dan 60 % is in de loop der jaren toegenomen, net als de gemiddelde schuldquote van de EU. Desondanks is er tot dusver geen buitensporig tekort in werking getreden op basis van de schuldregel (zie paragraaf 38). Er is niet genoeg gedaan om nationale verantwoordelijkheid te waarborgen. Een gebrek aan transparantie en doeltreffende handhaving, in combinatie met de discretionaire bevoegdheid van de Commissie, heeft de geloofwaardigheid van het kader ondermijnd. De complexiteit is aanzienlijk toegenomen, deels als gevolg van de meer holistische aanpak in het kader van het Europees Semester.

104 De meeste tekortkomingen van het huidige kader waarop onze opmerkingen en aanbevelingen in eerdere verslagen en evaluaties betrekking hebben, zijn ook punten van zorg voor de belangrijkste belanghebbenden. *Tabel 1* geeft een overzicht van hun punten van zorg. Meer details zijn te vinden in enkele onderdelen van dit verslag en in *bijlage VI*.

Tabel 1 — Punten van zorg van de belangrijkste belanghebbenden met betrekking tot het huidige kader

	<i>Internationaal Monetair Fonds</i>	<i>Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling</i>	<i>Europees stabiliteitsme- chanisme</i>	<i>Europees Begrotingscomité</i>
<i>Gebruik van niet- waarneembare indicatoren</i>				
<i>Te veel nadruk op tekort in plaats van op schuld</i>				
<i>Tekortkomin- gen van onafhankelijke begrotingsin- stellingen</i>				
<i>Onvoldoende nationale verantwoorde- lijkheid</i>				
<i>Discretionaire bevoegdheid & gebrek aan transparantie</i>				
<i>Gebrek aan stimulansen en zwakke handhaving</i>				
<i>Complex toezichtskader</i>				
<i>Tekortkomin- gen in begrotingska- ders voor de middellange termijn</i>				

Bron: ERK, op basis van het IMF, *Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions*, 2022; IMF, *Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021; IMF, *Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability*, 2018; OECD, *Economic surveys for the euro area*, september 2021; ESM, *EU fiscal rules: reform considerations*, oktober 2021; EFB, *Annual report*, 2022; EFB, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, augustus 2019.

105 De Commissie heeft voorgesteld om bij het vaststellen van de budgettaire aanpassingstrajecten en het uitvoeren van het jaarlijkse begrotingstoezicht landspecifieke schuldverminderingstrajecten vast te stellen op basis van alleen de netto-uitgaven, een waarneembare indicator dat wordt onderworpen aan regeringscontrole. Hoewel de Commissie het technische traject voor de netto-uitgaven berekent, wordt het referentieaanpassingstraject voor de netto-uitgaven in elk geval vastgesteld door de lidstaat, en kan het afwijken van het technische traject als het is gebaseerd op andere aannames dan die van de Commissie. En hoewel elke afwijking gerechtvaardigd moet zijn, bestaat het risico dat de begrotingsaanpassing wordt uitgesteld.

106 De voorstellen van de Commissie versterken de nationale begrotingskaders door extra vereisten te stellen aan onafhankelijke begrotingsinstellingen, maar pakken de tekortkomingen met betrekking tot de afstemming van de begrotingen op de begrotingskaders voor de middellange termijn niet volledig aan, noch de zwakke statutaire regeling en de beperkte onafhankelijkheid van het Europees Begrotingscomité.

107 Nationale verantwoordelijkheid, een noodzakelijke, maar geen toereikende voorwaarde voor de succesvolle uitvoering van de plannen (zie paragraaf 72), zou worden versterkt door de voorstellen van de Commissie, aangezien deze verantwoordelijkheid gebaseerd is op door de lidstaten voorgestelde budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn, afgestemd op hun specifieke situatie, en waarover met de Commissie is onderhandeld. De voorstellen van de Commissie bevorderen ook de transparantie door de openbaarmaking van gegevens, methoden en analyses die worden gebruikt voor de vaststelling van het budgettaire aanpassingstraject. Deze positieve ontwikkelingen brengen echter het risico met zich mee dat de Commissie meer discretionaire bevoegdheid krijgt zonder dat er begeleidende maatregelen worden genomen om de risico's die aan een dergelijke discretionaire bevoegdheid verbonden zijn, voldoende te beperken.

108 Het vaststellen van sancties die daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd, zoals voorgesteld door de Commissie, zou een positieve rol kunnen spelen bij de handhaving. Het oordeel van deskundigen en politieke overwegingen zullen echter een belangrijkere rol blijven spelen bij de beslissing om financiële sancties op te leggen.

109 Ten slotte vereenvoudigen de voorstellen van de Commissie tot op zekere hoogte de economische governance van de EU. Meer transparantie en een focus op de netto primaire uitgaven om te beoordelen of de begrotingsregels worden nageleefd, zijn in dit opzicht positieve ontwikkelingen. Zelfs als de Commissie echter een gestroomlijnd post-programmatoezicht voorstelt, zijn er bij het macro-economische toezicht van de EU nog steeds veel actoren en niveaus betrokken, waardoor er in grote lijnen weinig verandert aan de mate van complexiteit en overlapping.

110 Over het geheel genomen gaan de voorstellen van de Commissie voor een hervorming van de economische governance in de goede richting, aangezien hiermee de meeste belangrijke punten van zorg over het huidige kader worden aangepakt. Voor een aantal belangrijke aspecten blijven er echter risico's en uitdagingen bestaan. De belangrijkste uitdaging van het nieuwe kader zal erin bestaan te zorgen voor begrotingsaanpassingen die de schuldhoudbaarheid bevorderen.

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Mihails Kozlovs, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 26 september 2023.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Controles, analyses en adviezen van de ERK met betrekking tot de economische governance van de EU

Speciaal verslag nr. 18/2015: Financiële bijstand aan landen die in moeilijkheden verkeren

Speciaal verslag nr. 19/2015: Meer aandacht voor resultaten nodig om de verlening van technische bijstand aan Griekenland te verbeteren

Speciaal verslag nr. 10/2016: Verdere verbeteringen noodzakelijk ter waarborging van een doeltreffende tenuitvoerlegging van de buitensporigtekortprocedure

Speciaal verslag nr. 17/2017: Het optreden van de Commissie in de financiële crisis in Griekenland

Speciaal verslag nr. 03/2018: Controle van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden

Speciaal verslag nr. 18/2018: Is de belangrijkste doelstelling van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact behaald?

Speciaal verslag nr. 22/2019: De EU-vereisten voor nationale begrotingskaders: behoefte aan verdere versterking en betere monitoring van de uitvoering

Advies nr. 6/2020 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht

Analyse nr. 05/2020: Hoe de EU lering heeft getrokken uit de financiële en de staatsschuldencrisis van 2008-2012

Analyse nr. 06/2020: Risico's, uitdagingen en kansen in verband met de economische beleidsreactie van de EU op de COVID-19-crisis

Speciaal verslag 16/2020: Het Europees Semester — Landspecifieke aanbevelingen hebben betrekking op belangrijke kwesties, maar moeten beter worden uitgevoerd

Speciaal verslag 18/2021: Het toezicht van de Commissie op lidstaten die een macro-economisch aanpassingsprogramma verlaten: een adequate tool die moet worden gestroomlijnd

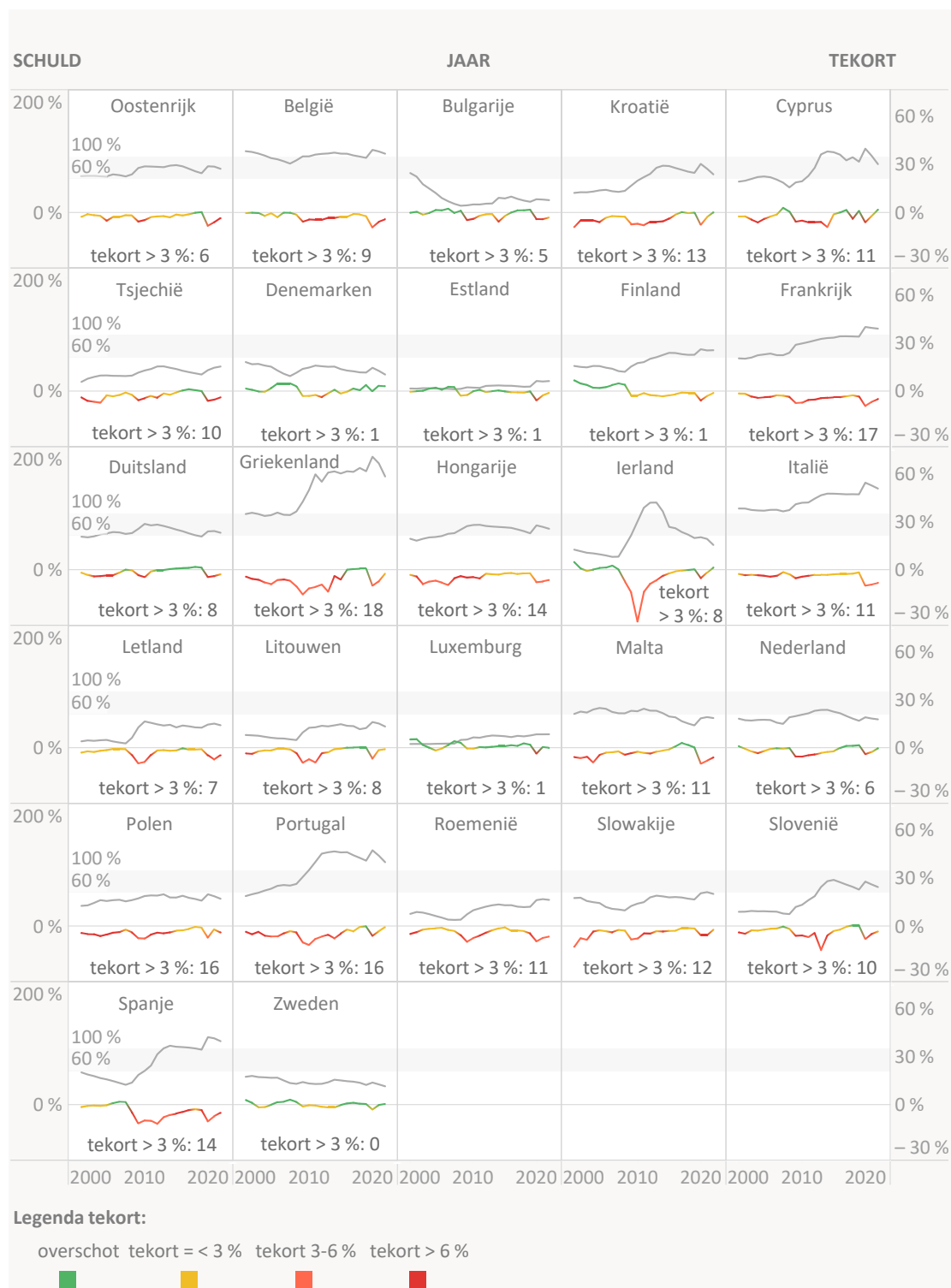
[Advies 04/2022](#) over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1060, Verordening (EU) 2021/2115, Richtlijn 2003/87/EG en Besluit (EU) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]

[Speciaal verslag 21/2022](#): De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen — In het algemeen adequaat, maar er blijven uitvoeringsrisico's

Bijlage II — Ontwikkeling van het kader voor economische governance van de EU



Bijlage III — Ontwikkeling van de tekortquote en de schuldquote in de periode 2000-2022



Opmerking: Def>3% geeft aan hoeveel jaren het tekort meer dan 3% van het bbp bedroeg

Bron: ERK, op basis van de Ameco-databank.

Bijlage IV — Mondiale overheidsschuld

Mondiale overheidsschuld (percentage van het bbp, gewogen gemiddelden)

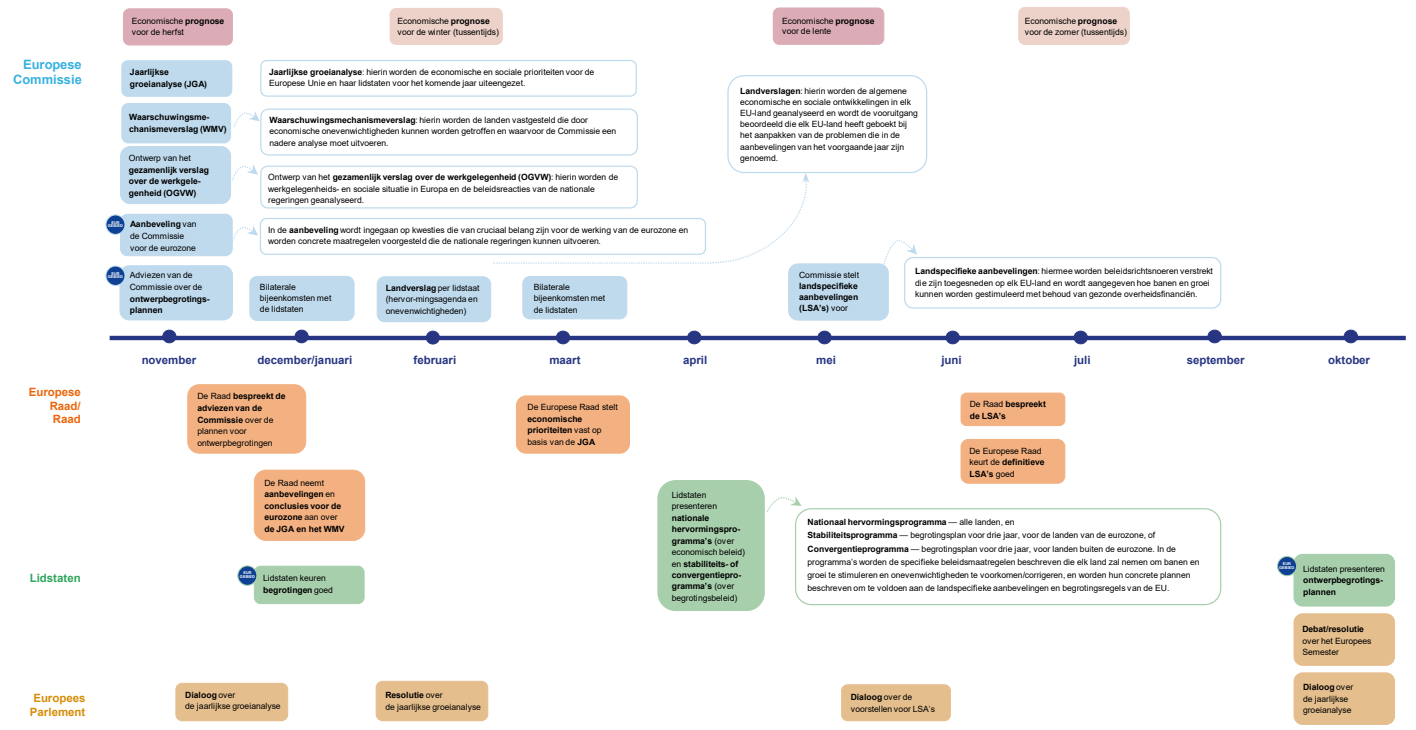
	2007	2008	2009	2010	Gemid- delde 2011- 2018	2019	2020	2021	Verande- ring 2007- 2021	Verande- ring 2019- 2021
Wereld	61,2	64,1	74,8	76,9	80,9	84,1	99,8	95,7	+ 34,5	+ 11,6
Geavanceer de economieën	71,8	78,5	91,8	98,2	105,2	105,3	124,6	119,5	+ 47,7	+ 14,2
Eurozone	66,0	69,7	80,4	86,0	92,1	85,8	99,0	97,5	+ 31,5	+ 11,7
Verenigde Staten	64,6	73,4	86,6	95,1	104,7	108,8	134,5	128,1	+ 63,5	+ 19,3
Verenigd Koninkrijk	43,0	50,7	64,6	75,7	85,2	84,8	103,6	103,8	+ 60,8	+ 19,0
Japan	172,8	180,7	198,7	205,7	229,1	236,3	259,4	262,5	+ 89,7	+ 26,2
Opkomende markt eco- nomieën	35,0	32,9	38,4	37,4	43,3	54,2	64,5	64,0	+ 29,0	+ 9,8
China	29,2	27,2	34,6	33,9	42,6	57,2	68,1	71,5	+ 42,3	+ 14,3
Ontwikke- lingslanden met een laag inkomen	29,2	27,3	29,6	28,0	34,8	42,9	48,6	48,7	+ 19,5	+ 5,8

Bron: IMF, [Global Debt Database](#), 2022.

Bijlage V — Tijdschema van het Europees Semester



Tijdschema van het Europees Semester



© Europese Commissie 2017

Bron: Europese Commissie, vertaling: Europese Rekenkamer.

Bijlage VI — Punten van zorg van belangrijkste belanghebbenden met betrekking tot het huidige kader

	<i>Internationaal Monetair Fonds</i>	<i>Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling</i>	<i>Europees stabiliteitsmechanisme</i>	<i>Europees Begrotingscomité</i>
<i>Gebruik van niet-waarneembare variabelen</i>	Het gebruik van een niet-waarneembare variabele zoals de raming van de outputgap vereist een aanzienlijke herziening achteraf en is dus vatbaar voor fouten in het beleid (2021, blz. 1)	Het grootste probleem van het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo is het gebruik van verschillende ramingsmethoden die uiteenlopende resultaten opleveren en mogelijk foutgevoelige prognoses die aanzienlijk moeten worden herzien (2021, blz. 39)	Het is moeilijk om het potentiële bbp en de groei die nodig is om het structurele saldo te berekenen te schatten; frequente herzieningen ondermijnen de geloofwaardigheid en afdwingbaarheid (2021, blz. 7)	De maatstaf voor structureel evenwicht hangt af van ramingen van de outputgap die de oververhitting van de economie in de aanloop naar de wereldwijde financiële crisis grotendeels niet hebben vastgelegd (2019, blz. 12)
<i>Te veel nadruk op het tekort in plaats van op de schuld</i>	Hoewel het bestaande begrotingskader heeft bijgedragen aan begrotingsdiscipline, biedt het onvoldoende stimulansen voor voldoende schuldvermindering in relatief goede tijden om schokken in slechte tijden op te vangen (2022, blz. 4)	De houdbaarheid van de schuld moet worden beoordeeld vanuit een langeretermijnperspectief, terwijl de huidige Europese begrotingssituaties vooral worden gedreven door kortetermijndoelstellingen (2021, blz. 43)	Oorspronkelijk verband tussen tekort en schuldanker is niet langer geldig; schuld criterium werd pas in 2011 van kracht; buitensporigtekortprocedure nooit toegepast op basis van de schuldregel (2021, blz. 9 en 24)	De rol van de tekortwaarde van 3 % van het bbp als indicator voor schuld stabilisatie is minder belangrijk geworden; gezien het veranderde economische klimaat is deze referentiewaarde in feite niet langer een beperking voor de schuldontwikkeling (2019, blz. 92)
<i>Tekortkomingen van onafhankelijke begrotingsinstellingen</i>	Internationale financiële instellingen (IFI's) vergroten de kans dat de begrotingsregels worden nageleefd, maar in	De onafhankelijkheid van de IFI's varieert. De meeste IFI's voeren geen kostenberekeningen op korte en middellange termijn uit voor het begrotingsbeleid	IFI's beschikken niet over passende mandaten en middelen (2021, blz. 29)	Voortdurend risico dat een IFI, zelfs als deze in overeenstemming is met de beste praktijken, door de overheid kan worden verzwakt

	<i>Internationaal Monetair Fonds</i>	<i>Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling</i>	<i>Europees stabiliteitsmechanisme</i>	<i>Europees Begrotingscomité</i>
	combinatie met andere hervormingen van de tweede generatie hebben ze het regelsysteem ingewikkelder gemaakt (2018, blz. 4)	(2021, blz. 46)		(mate van onafhankelijkheid, middelen, mandaat) (2019, blz. 50)
<i>Onvoldoende nationale verantwoordelijkheid</i>	Zwakke nationale uitvoering is de belangrijkste reden waarom de schuldrisico's niet zijn ingeperkt (2022, blz. 1 en 10)	Slechte staat van dienst wat betreft naleving van steeds prescriptievere regels als gevolg van onvoldoende betrokkenheid bij de regels op nationaal politiek en burgerniveau (2021, blz. 43 en 46)		Begrotingsregels alleen kunnen ondoeltreffend zijn om beleidsvoorkeur te corrigeren, vooral wanneer het begrotingskader van landen een gebrek aan verantwoordelijkheid heeft (2019, blz. 50)
<i>Discretionaire bevoegdheid & gebrek aan transparantie</i>		Het monitoren van begrotingsonevenwichtigheden is te complex en omstrede, wat leidt tot ontevredenheid bij de lidstaten en een verzwakking van de capaciteit om de begrotingsdynamiek te voorspellen (2021, blz. 39)	Toenemende politieke rol van de Commissie maakte beoordelingen afhankelijk van politieke overwegingen en oordelen, terwijl technische discussies de aandacht afleidden van belangrijke beleidskwesties (2021, blz. 8 en 9)	Weinig transparantie en naleving als gevolg van een zwak of onduidelijk verband tussen de economische analyse, de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden en het Europees Semester (2019, blz. 54)
<i>Gebrek aan stimulansen en zwakke handhaving</i>	Aanhoudende accumulatie van schulden als gevolg van een gebrekkige uitvoering, focus op (jaarlijkse)	Ondoeltreffende sancties in een sterk bindend kader misten aanvullende stimulansen om het bereiken van fiscale doelen te belonen (2021, blz. 46)	De begrotingsregels waren beperkt doeltreffend bij hogere uitgavenbehoeften en zwakke handhavingmechanismen op basis van groepsdruk	

	<i>Internationaal Monetair Fonds</i>	<i>Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling</i>	<i>Europees stabiliteitsmechanisme</i>	<i>Europees Begrotingscomité</i>
<i>Te complex toezicht</i>	kortetermijnbegrotingen en zwakke handhaving (2022, blz. 4 en 15) De huidige regels zijn bedoeld om minder procyclisch en flexibeler te zijn, maar zijn te complex, waardoor ze moeilijk te communiceren, te monitoren, na te leven en te handhaven zijn. (2021, blz. 1)	Extra complexiteit door een wildgroei aan verschillende streefcijfers, procedures, noodvoorzieningen en nalevingsindicatoren (2021, blz. 39)	(2021, blz. 6) Het huidige kader is zeer complex geworden en moeilijker te hanteren, wat de naleving en geloofwaardigheid ondermijnt (2021, blz. 2)	Complexiteit en ondoorzichtigheid van de regels van het stabiliteits- en groeipact wegen zwaarder dan verwachte voordelen (2019, blz. 18)
<i>Tekortkomingen in nationale begrotingskaders</i>	Begrotingskaders voor de middellange termijn zijn niet voldoende robuust en duidelijk geformuleerd om het jaarlijkse begrotingsproces te sturen (2022, blz. 17)	Nationale begrotingskaders voor de middellange termijn verschillen aanzienlijk tussen landen wat betreft politieke betrokkenheid, planningshorizon, reikwijdte en gedetailleerdheid, formulering van streefdoelen en hun bindende karakter (2021, blz. 45)		

Bron: ERK, op basis van het IMF, [Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions](#), 2022; IMF, [Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework](#), 2021; IMF, [Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability](#), 2018; OECD, [Economic surveys for the euro area](#), september 2021; ESM, [EU fiscal rules: reform considerations](#), oktober 2021; EFB, [Annual report](#), 2022; EFB, [Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation](#), augustus 2019.

Afkortingen

Bbp: bruto binnenlands product

BTP: buitensporigtekortprocedure

DEV: diepgaande evaluatie

ECB: Europese Centrale Bank

EFB: Europees Begrotingscomité (European Fiscal Board)

EMU: economische en monetaire unie

ESM: Europees stabiliteitsmechanisme

IFI: onafhankelijke begrotingsinstelling (independent fiscal institution)

IMF: Internationaal Monetair Fonds

LSA: landspecifieke aanbeveling

MTD: middellangetermijndoelstelling

NGEU: NextGenerationEU

PPT: post-programmatoezicht

RRF: herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility)

SGP: stabiliteits- en groeipact

VSCB: Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU

Woordenlijst

Begrotingskoers: jaarlijkse verandering in het structurele primaire begrotingssaldo. Het is een raming van de richting en de omvang van de vrijwillige impuls die wordt veroorzaakt door het begrotingsbeleid. Als de verandering positief (negatief) is, is de begrotingskoers restrictief (expansief).

Begrotingspact: een hoofdstuk van het intergouvernementele Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie, waarin de ondertekenende EU-lidstaten zijn overeengekomen hun begrotingsdiscipline en -beheer te verbeteren.

Begrotingstekort: situatie waarin de overheidsuitgaven in een begrotingsjaar hoger zijn dan de inkomsten.

Buitensporigtekortprocedure: correctiemechanisme dat wordt toegepast wanneer een EU-lidstaat een begrotingstekort van meer dan 3 % van het bbp en/of een overheidsschuld van meer dan 60 % van het bbp heeft.

Economische en monetaire unie: Unie van EU-lidstaten die de euro als gemeenschappelijke munt hebben aangenomen. Deze voorziet in de coördinatie van economisch en fiscaal beleid en een gemeenschappelijk monetair beleid.

Europees Begrotingscomité: een adviesorgaan van de Europese Commissie dat belast is met de evaluatie van de uitvoering van de begrotingsregels van de EU, waarin wijzigingen in het begrotingskader worden voorgesteld en economische beoordelingen worden uitgevoerd.

Europees Semester: jaarlijkse cyclus die een kader biedt voor de coördinatie van het economisch beleid van de EU-lidstaten en voor de monitoring van de voortgang.

Herstel- en veerkrachtfaciliteit: het mechanisme voor financiële steun van de EU om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te verzachten en het herstel te stimuleren, en tegelijkertijd groene en digitale transformatie te bevorderen.

Nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn: document waarin de begrotings-, hervormings- en investeringsverbintenissen van een lidstaat worden uiteengezet.

Nationaal herstel- en veerkrachtplan: document met de voorgenomen hervormingen en investeringen van de lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn: document betreffende de begrotingsplanning voor de middellange termijn met prognoses voor elke belangrijke uitgaven- en inkomstenpost voor het huidige begrotingsjaar en daarna.

NextGenerationEU: financieringspakket om de EU-lidstaten te helpen herstellen van de economische en sociale impact van de COVID-19-pandemie.

Overheidsschuld: cumulatief bedrag aan uitstaande overheidsleningen.

Procedure bij macro-economische onevenwichtigheden: toezichtmechanisme dat gericht is op het opsporen, voorkomen en corrigeren van macro-economische onevenwichtigheden die de goede werking van de economie van een lidstaat, de eurozone of de EU in haar geheel beïnvloeden of zouden kunnen beïnvloeden.

Sixpack: pakket voor economische governance van de EU dat in 2011 werd geïntroduceerd als reactie op de financiële crisis van 2008, bestaande uit vijf verordeningen en een richtlijn.

Stabiliteits- en groeipact: reeks regels die de financiële stabiliteit in de EU moeten waarborgen door ervoor te zorgen dat de lidstaten gezonde overheidsfinanciën nastreven en hun begrotingsbeleid coördineren.

Structureel begrotingsaldo: begrotingsaldo dat is gecorrigeerd voor conjuncturele schommelingen en eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

Twopack: het in 2013 ingevoerde pakket voor economische governance van de EU dat bestaat uit twee verordeningen waarmee het **sixpack** werd uitgebreid; deze verordeningen zijn alleen van toepassing in de eurozone.

Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie: intergouvernementele overeenkomst tussen EU-lidstaten, voortbouwend op het **stabiliteits- en groeipact**, om hun begrotingsdiscipline verder te versterken na de staatsschuldencrisis van 2010.

ERK-team

Dit verslag werd onder leiding van ERK-lid Mihails Kozlovs vastgesteld door controlekamer IV “Marktregulering en concurrerende economie”. De taak werd geleid door ERK-lid François-Roger Cazala, ondersteund door Dirk Pauwels, kabinetschef, en Stéphanie Girard, kabinetsattaché; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, hoofdmanager; Giuseppe Diana, taakleider; Stefano Sturaro, Athanasios Koustoulidis, Alexander Kleibrink en Eduardo Muratori, auditors. Thomas Everett verleende taalkundige ondersteuning.



François-Roger Cazala



Juan Ignacio
Gonzalez Bastero



Giuseppe Diana



Stefano Sturaro



Athanasios Koustoulidis



Alexander Kleibrink



Eduardo Muratori

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2023

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

PDF	ISBN 978-92-849-1042-7	ISSN 2811-8286	doi: 10.2865/067611	QJ-AN-23-005-NL-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

Het EU-kader voor economische governance is het systeem van instellingen en procedures dat is opgezet om het economisch beleid van de lidstaten te coördineren en om economische trends die de nationale economieën kunnen verzwakken of negatieve gevolgen kunnen hebben voor EU-landen, te monitoren, te voorkomen en te corrigeren, en om economische overloopeffecten te voorkomen. In de loop der jaren hebben we dit kader uitgebreid gecontroleerd, verslag uitgebracht over de belangrijkste tekortkomingen ervan en aanbevelingen gedaan om deze te verhelpen. De Commissie heeft onlangs voorstellen gedaan om het kader te hervormen. Deze vormen een stap in de goede richting, aangezien ze de meeste door ons gerapporteerde belangrijke punten van zorg aanpakken, bijvoorbeeld in verband met transparantie en verantwoordelijkheid. Er blijven echter risico's en uitdagingen bestaan op een aantal belangrijke gebieden, met name wat betreft de noodzaak van het waarborgen van tijdige en doeltreffende begrotingsaanpassingen die de schuldhoudbaarheid bevorderen.

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors



EUROPESE
REKENKAMER