



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 13 september 2023
(OR. en)

10202/23

LIMITE

JUR 368
ECOFIN 564
UEM 169
TSGC 4

Interinstitutionele dossiers:

2023/0138(COD)

2023/0137(CNS)

2023/0136(NLE)

ADVIES VAN DE JURIDISCHE DIENST¹

van: de Juridische dienst

Betreft: Voorgestelde opneming in het Unierecht van de inhoud van titel III "Begrotingspact" van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (VSCB) door middel van Commissievoorstellen voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, en voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten

¹ Het in dit document vervatte juridisch advies is beschermd krachtens artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De Raad van de Europese Unie heeft dit advies niet voor het publiek beschikbaar gesteld en behoudt zich voor al zijn rechten te doen gelden in geval van openbaarmaking waarvoor geen toestemming is verleend.

I. INLEIDING

1. Op 26 april 2023 heeft de Europese Commissie voorstellen ingediend voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad², voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten³, en voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten⁴. Samen vormen deze voorstellen "het pakket evaluatie van de economische governance" oftewel het "EGR-pakket" (Economic Governance Review – EGR).
2. De voorstellen hebben tot doel *"het EU-governancekader eenvoudiger te maken (door gebruik te maken van één operationele indicator in de vorm van een netto-uitgaventraject en door de rapportagevereisten te vereenvoudigen, met name door de invoering van één holistisch, geïntegreerd nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn), transparanter en doeltreffender te maken, met een grotere nationale eigen inbreng en betere handhaving, hervormingen en investeringen mogelijk te maken en tegelijkertijd de hoge overheidsschuldquotes op realistische, geleidelijke en duurzame wijze terug te dringen"*⁵. *"Door te streven naar gezonde en houdbare overheidsfinanciën en bevordering van groei, voldoet het hervormde kader [...] ook aan de belangrijkste doelstellingen van het begrotingspact, dat titel III vormt van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (VSCB). Bovendien blijft in andere delen van de voorgestelde wetgeving de essentie van het begrotingspact behouden."*⁶.

² COM(2023) 240 final.

³ COM(2023) 241 final.

⁴ COM(2023) 242 final

⁵ Toelichting bij het voorstel voor een verordening betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, blz. 2.

⁶ Ibid., blz. 3.

3. Bijgevolg bevatten alle drie de voorstellen van het EGR-pakket een in wezen gelijke overweging, waarin wordt gepreciseerd dat *"zij een herzien kader voor economische governance van de Unie [vormen] waarmee de kern van titel III "Begrotingspact" van het [VSCB] in de economische en monetaire unie overeenkomstig artikel 16 van dat verdrag in het recht van de Unie wordt geïntegreerd"*⁷.
4. In dit verband kwamen tijdens de nog voortdurende voorbereidende besprekingen over deze voorstellen in de Raad, in de Groep financiële raden de volgende vragen aan de orde:
- i) bevat het EGR-pakket de "inhoud" (de kern) van het begrotingspact in de zin van artikel 16 VSCB?
 - ii) wat zijn de gevolgen voor de wettelijke regeling van het VSCB, indien het EGR-pakket wordt goedgekeurd? en
 - iii) blijft artikel 7 van het VSCB van toepassing indien het EGR-pakket in de plaats komt van het VSCB?
5. De Juridische Dienst van de Raad (JDR) herinnert eraan dat identieke kwesties reeds zijn besproken in zijn advies van 25 april 2018⁸ over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van bepalingen ter versterking van de begrotingsverantwoordelijkheid en de begrotingskoers op middellange termijn in de lidstaten.

⁷ Respectievelijk overweging 32 van het voorstel voor een verordening betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, overweging 23 van het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, en overweging 8 van het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

⁸ Doc. 8336/18 ("het advies van de JDR van 2018").

6. Kwesties in verband met de gevolgen voor de juridische status van de VSCB-bepalingen, indien deze in het Unierecht zouden worden opgenomen op een wijze die overeenstemt met de "inhoud" (kern) ervan, zijn dus reeds besproken en beantwoord in de punten 30 tot en met 39 en 41 van het advies van de JDR van 2018.
- Aangezien de hierboven weergegeven tweede en derde vragen op dezelfde veronderstelling berusten, bevat het EGR-pakket geen nieuwe elementen die in dit opzicht iets zouden veranderen aan de conclusies van het advies van 2018. Het onderhavige advies zal dan ook vooral ingaan op de eerste vraag, voor zover het EGR-pakket wezenlijk verschilt van het voorstel dat in het advies van de JDR van 2018 werd geanalyseerd. Waar dat relevant is, is dit advies echter nog steeds gebaseerd op het advies van 2018 ter ondersteuning van deze analyse.

II. FEITEN EN JURIDISCH KADER

7. Het VSCB, dat op 1 januari 2013 in werking is getreden, verplicht de verdragsluitende partijen ertoe een voor de conjunctuur gecorrigeerde regel van begrotingsevenwicht te verankeren in bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, nationale bepalingen ("regel van begrotingsevenwicht"); de ondergrens is een structureel tekort van 0,5 % van het bruto binnenlands product (bbp) dat mag oplopen tot 1 % van het bbp voor lidstaten met een schuldquote van beduidend minder dan 60 % van het bbp en met beperkte risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn ("regel van begrotingsevenwicht", artikel 3, lid 1, VSCB). Voorts eist het VSCB dat de regel van het begrotingsevenwicht in het nationaal recht van de verdragsluitende partijen van kracht wordt "*middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen of door andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen*" (artikel 3, lid 2, VSCB).

Dit wordt aangevuld met de verplichting ervoor te zorgen dat bij significante afwijkingen automatisch een correctiemechanisme in werking treedt (artikel 3, lid 2, VSCB). De Commissie heeft verder een aantal gemeenschappelijke principes inzake nationale mechanismen voor begrotingscorrectie voorgesteld, onder meer betreffende de rol en onafhankelijkheid van de toezichthoudende instellingen⁹.

⁹ Mededeling van de Commissie over gemeenschappelijke beginselen inzake nationale begrotingscorrectiemechanismen (COM(2012) 342 final).

8. Het VSCB bevat tevens specifieke handhavingsmechanismen, waarbij het niet goed omzetten in nationale wetgeving van de regel van begrotingsevenwicht kan leiden tot het aanhangig maken van een zaak bij het Hof van Justitie van de EU wegens schending van de verdragsverplichtingen (artikel 8 VSCB), alsmede meer algemene verplichtingen inzake goed bestuur, zoals die welke betrekking hebben op de stemming in het kader van de buitensporigtekort-procedure (BTP) (artikel 7 VSCB), de voorafgaande coördinatie van hervormingen van het economisch beleid (artikel 11) en de mogelijkheid Eurotoppen te houden (artikel 12 VSCB)¹⁰.
9. Het VSCB gebiedt ook dat *"binnen maximaal vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van dit Verdrag op basis van een beoordeling van de ervaring met de tenuitvoerlegging ervan en overeenkomstig het [VEU] en het [VWEU] de noodzakelijke stappen [worden] ondernomen met het doel om de inhoud van dit Verdrag in het rechtskader van de Europese Unie te integreren."* (artikel 16 VSCB).

¹⁰ Dit komt overeen met punt 6 van het advies van de JDR van 2018.

10. De Commissie is de volgende mening toegedaan:

*"Door voort te bouwen op de ervaringen met de uitvoering van het VSCB door de lidstaten behoudt het voorgestelde wetgevingspakket de gerichtheid op de middellange termijn van het begrotingspact als instrument om begrotingsdiscipline te bereiken en groei te bevorderen. Het pakket heeft een sterkere landspecifieke dimensie om de nationale verantwoordelijkheid te vergroten, onder meer door een grotere rol voor onafhankelijke begrotingsinstellingen, op basis van de door de Commissie voorgestelde gemeenschappelijke beginselen en in overeenstemming met artikel 3, lid 2, VSCB. De analyse van uitgaven ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde voor de in het begrotingspact vereiste algemene beoordeling van de naleving is in deze verordening omschreven. Net als in het begrotingspact zijn in deze verordening tijdelijke afwijkingen van het plan voor de middellange termijn uitsluitend in uitzonderlijke omstandigheden toegestaan. In dezelfde geest als het begrotingspact moeten in geval van aanzienlijke afwijkingen van het plan voor de middellange termijn maatregelen worden genomen om de afwijkingen binnen een vastgestelde termijn te corrigeren. Met dit pakket worden procedures voor begrotingstoezicht en handhaving versterkt om gezonde en houdbare overheidsfinanciën en duurzame en inclusieve groei te kunnen bevorderen. Bij de hervorming van het kader voor economische governance blijven de fundamentele doelstellingen van begrotingsdiscipline en houdbaarheid van de schuld uit het VSCB dus overeind."*¹¹.

¹¹ Respectievelijk overweging 32 van het voorstel voor een verordening betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, overweging 23 van het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, en overweging 8 van het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

III. JURIDISCHE ANALYSE

11. Twee opmerkingen vooraf zijn geboden: ten eerste de verplichting krachtens het VSCB om de noodzakelijke stappen te ondernemen om de "*inhoud*" (de kern) van dat verdrag in het rechtskader van de EU te integreren, kan geen inperking van de beoordelingsvrijheid van de EU-wetgever tot gevolg hebben om het kader voor economische governance vast te stellen dat deze geschikt acht. Internationale overeenkomsten tussen de lidstaten kunnen de autonomie van de rechtsorde van de Unie niet in gevaar brengen.
12. Ten tweede, zoals wordt uitgelegd in punt 9 van het advies van de JDR van 2018, is "*het aan de verdragsluitende partijen bij het VSCB [...] om strekking en gevolgen te beoordelen van de bepalingen waarover zij zelf hebben onderhandeld en die zij zelf hebben geratificeerd*". Net als in dat advies wordt daarom in het onderhavige advies alleen een aantal interpretatiecriteria geboden aan de hand waarvan de verdragsluitende partijen kunnen beoordelen of het voorgestelde EGR-pakket ertoe zou leiden dat de "*inhoud*" van het VSCB in de zin van artikel 16 van het VSCB, in het Unierecht wordt opgenomen.
13. Allereerst bepaalt artikel 2, lid 1, VSCB dat het moet worden toegepast en uitgelegd overeenkomstig de EU-verdragen, met name het beginsel van loyale samenwerking dat is neergelegd in artikel 4, lid 3, VEU, en overeenkomstig het secundaire Unierecht. Ten tweede moeten, overeenkomstig artikel 31, lid 1, van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (WVV), verdragen zoals het VSCB worden uitgelegd aan de hand van hun tekst, context, voorwerp en doel: "*een verdrag moet [...] worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het verdrag*".
14. Artikel 32 WVV spreekt voorts van aanvullende middelen van uitlegging ten opzichte van die bedoeld in het voorgaande punt, met inbegrip van de voorbereidende werkzaamheden en de omstandigheden waaronder het verdrag is gesloten.

15. De term "*inhoud*" moet derhalve worden uitgelegd in overeenstemming met de genoemde criteria.
16. Artikel 1 VSCB bevat de doelstellingen van het Verdrag: i) versterking van de economische pijler van de economische en monetaire unie door het vaststellen van een aantal regels ter bevordering van de begrotingsdiscipline door middel van een begrotingspact; ii) versterking van de coördinatie van hun economisch beleid, en iii) verbetering van het bestuur van de eurozone. Elk van deze drie doelstellingen kan als essentieel element van het VSCB worden beschouwd, en bijgevolg als onderdeel van zijn inhoud¹². Afgaande op de overwegingen heeft het EGR-pakket echter tot doel alleen titel III van het VSCB ("Het begrotingspact") in het Unierecht te integreren, conform de eerste van de bovengenoemde doelstellingen van het VSCB. In deze analyse zal vooral worden ingegaan op deze eerste doelstelling, namelijk bevordering van de begrotingsdiscipline door middel van een begrotingspact.
17. In wezen is deze doelstelling weerspiegeld in artikel 3 VSCB, dat de introductie behelst van: i) een regel van begrotingsevenwicht, uitgedrukt in reële cijfers (benedengrens van structureel tekort 0,5 % van het bbp tegen marktprijzen); ii) een verplichting tot omzetting van die regel één jaar na de inwerkingtreding van dat verdrag "*middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen of door andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen*", en iii) een automatisch correctiemechanisme.
18. Het doel en de inhoud waarnaar in de vorige punten wordt verwezen, moeten worden uitgelegd in de context waarin over het VSCB is onderhandeld. De Intergouvernementele Conferentie die met de onderhandelingen werd belast, werd opgericht naar aanleiding van een verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone van 9 december 2011. Daarin gaven zij aan voornemens te zijn een sterkere architectuur voor de EMU in te voeren, in het bijzonder door te hechten aan het opstellen van een nieuwe begrotingsregel op basis van het beginsel dat de algemene overheidsbegroting in evenwicht moet zijn of een overschot moet vertonen. In de verklaring wordt gepreciseerd dat "*dit beginsel wordt geacht te zijn nageleefd indien, in de regel, het jaarlijkse structurele tekort 0,5 % van het nominale bbp niet te boven gaat*"¹³.

¹² Dit komt overeen met de punten 10 tot en met 14 van het advies van de JDR van 2018.

¹³ Dit komt overeen met punt 16 van het advies van de JDR van 2018.

19. Artikel 3 VSCB kan bijgevolg beschouwd worden als de "*inhoud*", die wordt bedoeld in artikel 16 VSCB¹⁴.
20. In het voorgestelde EGR-pakket worden verschillende elementen van artikel 3 VSCB overgenomen. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, "*voldoet het hervormde kader tegelijkertijd ook aan de belangrijkste doelstellingen van het begrotingspact, dat titel III vormt van het [VSCB] ... Met zijn focus op de middellange termijn en oog voor landspecifieke schuldproblemen is [de voorgestelde verordening tot vervanging van Verordening 1466/97] deels een afspiegeling van de eis uit het begrotingspact dat convergentie naar middellangetermijnposities moet worden voorgesteld met inachtneming van de landspecifieke houdbaarheidsrisico's (artikel 3, lid 1, punt b), VSCB). Hoewel in het begrotingspact de nadruk op het structurele saldo wordt gelegd, vereist het ook een analyse van de uitgaven ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde voor de algehele beoordeling van de naleving (artikel 3, lid 1, punt b), VSCB), en deze analyse wordt in [het voorstel] gehandhaafd. In het begrotingspact worden enkel in uitzonderlijke omstandigheden tijdelijke afwijkingen toegestaan van de middellangetermijndoelstelling of van het aanpassingstraject in die richting (artikel 3, lid 1, punt c), VSCB), zoals beoogd in [de voorgestelde verordening]. Voor het geval dat significante afwijkingen van de middellange-termijndoelstelling of van het aanpassingstraject in die richting worden vastgesteld, wordt in het begrotingspact bepaald dat maatregelen moeten worden genomen om de afwijkingen binnen een welbepaalde termijn te corrigeren (artikel 3, lid 1, punt e), VSCB). In dezelfde geest wordt in het hervormde kader voorgeschreven dat afwijkingen van het door de Raad vastgestelde netto-uitgaventraject worden gecorrigeerd. Wanneer afwijkingen tot een tekort van meer dan 3 % van het bbp leiden, kan tegen de lidstaat bovendien de buitensporigtekort-procedure worden ingesteld. [...] In het begrotingspact wordt bepaald dat de Commissie en de Raad een rol vervullen bij de uitvoering (artikel 5, VSCB), en dat is ook opgenomen in het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad"*¹⁵.

¹⁴ Dit komt overeen met punt 17 van het advies van de JDR van 2018.

¹⁵ Toelichting bij het voorstel voor een verordening betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, blz. 3-4.

21. In dit licht concludeert de Commissie dat *"met het voorgestelde hervormde kader voor economische governance de inhoud van de begrotingsbepalingen van het VSCB overeenkomstig artikel 16 van het VSCB wordt geïntegreerd in het rechtskader van de EU"*¹⁶.
22. Ook zij opgemerkt dat, anders dan in het voorstel voor een richtlijn van de Raad van 2017 tot vaststelling van bepalingen ter versterking van de begrotingsverantwoordelijkheid en de begrotingskoers op middellange termijn in de lidstaten, in het EGR-pakket louter wordt voorgesteld om EU-verordeningen te gebruiken als middel om de *"inhoud"* van het begrotingspact in het Unierecht op te nemen. In punt 18 van het advies van 2018 stelde de JDR, met betrekking tot de verplichting krachtens het VSCB om de regel van begrotings-evenwicht te integreren *"middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen of door andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen"*, dat het als gevolg van de keuze van de EU-wetgever voor een richtlijn als rechtshandeling *"aan de lidstaten is om de methode voor de omzetting te kiezen [en zij aldus] over een beoordelingsmarge beschikken die zij niet op grond van het VSCB genieten"*.
- In de onderhavige voorstellen zou een dergelijke beoordelingsmarge daarentegen niet beschikbaar zijn, aangezien EU-verordeningen overeenkomstig artikel 288 VWEU verbindend zijn in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk zijn.
23. Er zijn echter twee verschillen tussen de *"inhoud"* van het begrotingspact en het voorgestelde EGR-pakket:
- ten eerste leggen de voorstellen geen specifieke, verplichte cijfermatige begrotingsregel op, en
 - ten tweede is in de voorstellen de 1/20e-regel als maatstaf voor de schuldgerelateerde PBT's vervangen door een verwijzing naar de afwijking van het netto-uitgaventraject, aangezien de eerstgenoemde regel door de Commissie wordt beschouwd als een *"te zware begrotingsinspanning"*¹⁷ voor sommige lidstaten.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Toelichting bij het voorstel voor een verordening betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, blz. 4.

24. De fundamentele vraag is of, ondanks de twee bovenstaande verschillen, het EGR-pakket overeenstemt met de "*inhoud*" van de begrotingsbepalingen van het VSCB. Bij het bestuderen van die vraag moeten diverse criteria in aanmerking worden genomen.
25. De gelijkwaardigheid van de doelstellingen tussen de twee regelingen (de zogenoemde teleologische benadering) is een belangrijk criterium om te beoordelen of het EGR-pakket overeenstemt met de "*inhoud*" van de relevante bepalingen van het VSCB en is derhalve door de Commissie voor dit doel ingeroepen. Het is onbetwistbaar dat zowel het VSCB als het voorgestelde EGR-pakket tot doel hebben de overheidsschuld terug te dringen en de verplichting tot vermijding van buitensporige overheidstekorten na te komen.
26. Zoals opgemerkt in punt 21 van het advies van de JDR van 2018, vereist het feit dat de twee mechanismen hetzelfde doel hebben, echter niet noodzakelijkerwijs dat de daartoe gebruikte middelen dezelfde zijn. Derhalve kan worden geconcludeerd dat het voorgestelde EGR-pakket de "*inhoud*" van titel III van het VSCB omvat, mits met de benaderingen die in de twee instrumenten worden gevolgd om deze gedeelde doelstelling te bereiken, in economische termen gelijkwaardige resultaten kunnen worden behaald.
27. Zoals opgemerkt in punt 22 van het advies van de JDR van 2018, moeten de verdragsluitende partijen zich er in wezen van vergewissen dat, indien er niet langer een verplichting op grond van een internationaal verdrag, zoals thans vervat in artikel 3 VSCB, zou bestaan, de op grond van het voorgestelde EGR-pakket aangegane verbintenissen een resultaat zouden opleveren dat gelijkwaardig is aan dat van het begrotingspact.
28. Een dergelijke beoordeling kan echter niet uitsluitend op een onderzoek naar de economische gelijkwaardigheid worden gebaseerd.
- Zoals vermeld in de punten 23 tot en met 29 van het advies van 2018, vraagt dit om twee nuanceringen.

29. In de eerste plaats moeten de verdragsluitende partijen ook rekening houden met de benaderingen inzake governance en uitvoering waarop de twee instrumenten, het VSCB en het voorgestelde EGR-pakket, steunen. Beide instrumenten volgen zeer verschillende modellen voor governance en uitvoering. Het VSCB is gebaseerd op een gemeenschappelijke vooraf bekende numerieke parameter die op dezelfde wijze op alle verdragsluitende partijen wordt toegepast. Het betreft een gecentraliseerd, op regels gebaseerd model dat een wezenlijk bestanddeel was van de onderhandelingen over het VSCB (zie de – in punt 18 aangehaalde – verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone). Het voorgestelde EGR-pakket berust op een gedecentraliseerde aanpak waarbij verplichtingen voor elke lidstaat afzonderlijk worden vastgesteld in partnerschap met de bevoegde EU-instellingen (voornamelijk de Commissie).
30. In de tweede plaats, zoals in het advies van de JDR van 2018 uitvoerig besproken met betrekking tot de betekenis van de term "*inhoud*" in dit verband, *"kan niet worden gesteld dat de "substantie" [(de inhoud)] van het VSCB in het recht van de Unie is opgenomen indien, ongeacht het middel daartoe, uitsluitend een gelijkwaardig resultaat van de twee rechtsinstrumenten is gewaarborgd, maar dient ook een hoge niveau van homogeniteit en gelijkheid van de materiële elementen van beide instrumenten gewaarborgd te zijn"*¹⁸.
31. Bovendien, voegt de JDR hieraan toe, kan de verplichting krachtens artikel 16 VSCB tot integratie van de inhoud niet los worden gezien van haar context. Zo moet worden opgemerkt dat de tekst van die bepaling een aantal belangrijke preciseringen telt: ten eerste moet de procedure voor het integreren gebaseerd zijn op *"een beoordeling van de ervaring met de tenuitvoerlegging [van het VSCB]"*, en ten tweede komt die procedure neer op het ondernemen van de *"noodzakelijke stappen ... met het doel om de inhoud van [het VSCB] in het rechtskader van de Europese Unie te integreren"*.

¹⁸ Punt 29 van het advies van de JDR van 2018. Zie ook de punten 25 tot en met 28 daarvan.

32. De formulering van deze bepaling vereist dus duidelijk dat bij de opneming van het begrotingspact in het Unierecht rekening wordt gehouden met de ervaring die is opgedaan bij de toepassing ervan. De naleving van dit vereiste veronderstelt dan weer dat het integreren niet kan worden opgevat als een mechanisch overnemen van de tekst van het VSCB in wetgevingsinstrumenten van de EU. De tekst bevat daarnaast eerder een inspanningsverplichting ("*stappen ... met het doel om*") dan een verplichting tot een specifiek eindresultaat. Beide elementen onderstrepen duidelijk dat de gelijkwaardigheid van de maatregelen op alomvattende wijze moet worden beoordeeld, gelet op de context waarin de nieuwe EGR-bepalingen zullen worden toegepast en op veranderingen in die context, met inbegrip van de ervaring die sinds de ondertekening van het VSCB is opgedaan.

33. In het ter tafel liggende pakket worden in de preambule uitdrukkelijk een aantal elementen genoemd die relevant zijn voor de toepassing van het kader voor economische governance van de Unie¹⁹. De Raad heeft uitdrukkelijk erkend dat deze recente ervaring bij de huidige hervorming in aanmerking moet worden genomen²⁰. Daarom zijn deze contextuele elementen ook relevant bij de beoordeling of in de voorstellen de "inhoud" van het VSCB naar behoren is geïntegreerd, conform de formulering van artikel 16 VSCB.

¹⁹ Overweging 5 van het voorstel voor een verordening betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad en van het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten: *"Het kader voor economische governance van de Unie moet worden aangepast om beter rekening te houden met de toenemende verschillen tussen de lidstaten in begrotingssituaties, houdbaarheidsrisico's en andere kwetsbaarheden. De krachtige beleidsreactie op de COVID-19-pandemie is bijzonder effectief gebleken bij de beperking van de economische en sociale schade van de crisis, maar de crisis heeft geleid tot een aanzienlijke stijging van de schuldquotes van overheden en de private sector, waaruit duidelijk bleek hoe belangrijk het is om schuldquotes op een geleidelijke, houdbare en groeivriendelijke wijze tot prudente niveaus te verlagen en macro-economische onevenwichtigheden aan te pakken, en daarbij terdege rekening te houden met sociale en werkgelegenheidsdoelstellingen. Tegelijkertijd moet het kader voor economische governance van de Unie worden aangepast om een bijdrage te leveren aan de aanpak van de problemen van de Unie op middellange en lange termijn door het verwezenlijken van een eerlijke digitale en groene transitie, onder meer door de klimaatwet, energiezekerheid, een open strategische autonomie, het aanpakken van demografische veranderingen, versterking van de sociale en economische veerkracht, en de uitvoering van het strategisch kompas voor veiligheid en defensie, die allemaal in de komende jaren hervormingen en aanhoudende grote investeringen vergen."*

²⁰ Conclusies van de Raad van 14 maart 2023 over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance, punt 6: *"IS VAN MENING dat voor het kader voor economische governance en bij verdere stappen ter verdieping van de economische en monetaire unie (EMU), rekening moet worden gehouden met de lessen uit de economische beleidsreacties van de Unie op eerdere crises."*

IV. CONCLUSIE

34. Het is aan de verdragsluitende partijen bij het VSCB om de betekenis en de gevolgen te beoordelen van de bepalingen die zij zelf via onderhandelingen zijn overeengekomen en die zij hebben geratificeerd, met inbegrip van de verplichting om de noodzakelijke stappen te ondernemen teneinde de "*inhoud*" van titel III van dat Verdrag in het rechtskader van de Europese Unie te integreren, zoals bepaald in artikel 16 van dat Verdrag.
35. De integratie van de "*inhoud*" van het VSCB in het Unierecht hangt af van de beoordeling van de gelijkwaardigheid tussen artikel 3 VSCB en de begrotingsbepalingen van het EGR-pakket. Bij het beoordelen van die vraag moeten de verdragsluitende partijen rekening houden met het volgende: de mate van economische gelijkwaardigheid tussen de beide mechanismen; de vergelijking tussen de verschillende bestuurs- en uitvoeringsmodellen, zoals vastgelegd in het VSCB en voorgesteld in het EGR-pakket; de interpretatie van de Engelse term "*substance*" (in bepaalde taalversies van het VSCB (zoals het Nederlands) vertaald als "*inhoud*") en de algemene context die voor artikel 16 VSCB de basis vormt voor deze integratie, inclusief een beoordeling van de ervaring met de implementatie van dat verdrag.
-