



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 10 november 2022
(OR. en)

13828/22

ECOFIN 1066
UEM 295

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	10 november 2022
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2022) 583 final
Betreft:	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 Mededeling over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 583 final.

Bijlage: COM(2022) 583 final



Brussel, 9.11.2022
COM(2022) 583 final

**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**

**Mededeling over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische
governance**

1. Inleiding

In oktober 2021 heeft de Commissie het publieke debat over de herziening van het EU-kader voor economische governance nieuw leven ingeblazen door andere EU-instellingen en alle belangrijke belanghebbenden uit te nodigen eraan deel te nemen. Via verschillende fora, met inbegrip van specifiek hiervoor opgezette vergaderingen, workshops en een online enquête, hebben burgers en een breed scala aan deelnemers, waaronder nationale regeringen, parlementen, sociale partners, de academische wereld en andere EU-instellingen, besproken welke hervormingen van het EU-kader voor economische governance vereist zijn om de economische uitdagingen van vandaag en morgen te kunnen aanpakken ¹. De besprekingen in de Raad (Ecofin), de Eurogroep, het Economisch en Financieel Comité en het Comité voor de economische politiek hebben de lidstaten de gelegenheid geboden om zich te beraden en zich uit te spreken over de belangrijkste doelstellingen van het governancekader, de werking ervan en de nieuwe uitdagingen.

Het is nu tijd om van debat over te gaan op besluiten. In deze mededeling wordt de leidraad van de Commissie geschetst voor een hervorming van het kader voor economische governance, waarbij de belangrijkste economische en beleidskwesties aan de orde komen die de coördinatie van en het toezicht op het economisch beleid van de EU voor het komende decennium zullen bepalen. Rekening houdend met de belangrijkste punten van zorg over het huidige kader, is deze leidraad gericht op het versterken van de houdbaarheid van de schuld en het bevorderen van duurzame en inclusieve groei in alle lidstaten (zie figuur 1), met “een herontdekking van de geest van Maastricht, waarbij stabiliteit en groei onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden”, zoals voorzitter Von der Leyen in haar toespraak over de Staat van de Unie heeft aangegeven ². Prudente begrotingsstrategieën en investeringen en hervormingen die duurzame groei bevorderen, zijn onmisbaar en versterken elkaar om de houdbaarheid van de begroting te waarborgen en de groene en de digitale transitie naar een veerkrachtige economie mogelijk te maken. Het hervormde kader moet de heersende uitdagingen aanpakken en ertoe bijdragen Europa veerkrachtiger te maken door de strategische investeringen de komende jaren te ondersteunen en de hoge overheidsschuldquotes op realistische, geleidelijke en duurzame wijze te verlagen. Meer nationale verantwoordelijkheid, een eenvoudiger kader en een grotere focus op de middellange termijn, in combinatie met een sterkere en coherenter handhaving, zijn essentiële elementen in de leidraad van de Commissie.

Het doel van de hervorming is een doeltreffend economisch toezicht te faciliteren, dat verankerd is in een gemeenschappelijk kader dat gelijke behandeling en multilaterale beleidscoördinatie waarborgt. Het kader moet bestand zijn tegen veranderende economische omstandigheden en onzekerheid, hetgeen solide en voorspelbare regels en ontsnappingsclausules bij uitzonderlijke omstandigheden vereist. Hierbij moet worden gestreefd naar een geïntegreerde aanpak waarbij toezichtsinstrumenten elkaar aanvullen in

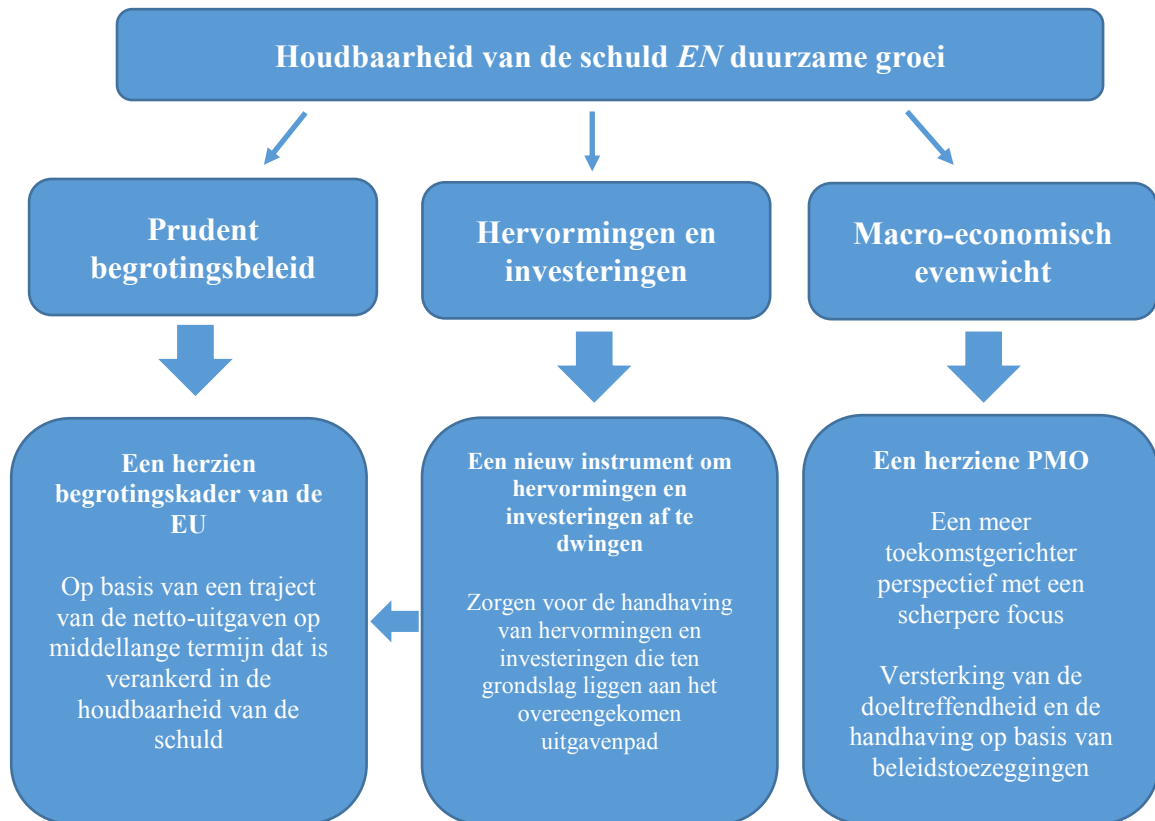
¹) In maart 2022 heeft de Commissie een samenvattend verslag over de antwoorden op de online enquête gepubliceerd. Europese Commissie (2022), [“Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses”](#), SWD(2022) 104 final van 28 maart 2022.

²) [Toespraak over de Staat van de Unie](#) door de voorzitter van de Europese Commissie, 14 september 2022.

het kader van het Europees Semester. Een doeltreffende preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden vereist een betere opsporing van opkomende risico's en handhaving van de hervormingsdynamiek, waarbij meer nadruk moet worden gelegd op de ontwikkelingen in de EU en de eurozone en op de beleidsuitvoering. Deze leidraad zal worden meegenomen in het verdere debat, met name in de Raad en met het Europees Parlement, om een brede consensus over de toekomstige opzet van het kader voor economische governance te bereiken.

De mededeling is als volgt opgebouwd. In deel 2 wordt herinnerd aan de noodzaak van een doeltreffend governancekader waarin de begrotings-, hervormings- en investeringsdimensies worden geïntegreerd om de uitdagingen aan te pakken die zich nu en in de nabije toekomst voordoen. Tegen deze achtergrond worden in deel 3 de kernpunten van de hervormingsleidraad van de Commissie uiteengezet. In deel 4 worden deze kernpunten nader uitgewerkt door nadere details te verstrekken over de praktische aspecten van de voorgestelde hervormingen van het begrotingstoezicht en het macro-economisch toezicht. Deel 5 beschrijft de volgende stappen en voorziet in een conclusie.

Figuur 1: Een nieuwe governancestructuur



2. De noodzaak van een doeltreffend kader voor economische governance

2.1 Naar een kader dat richtinggevend is voor de lidstaten bij het aanpakken van vastgestelde uitdagingen en gemeenschappelijke beleidsprioriteiten

Het EU-kader voor economische governance heeft de lidstaten de weg gewezen bij de verwezenlijking van hun economische en budgettaire beleidsdoelstellingen. Sinds het Verdrag van Maastricht van 1992 heeft het kader bijgedragen tot macro-economische convergentie, gezonde overheidsfinanciën en het aanpakken van macro-economische onevenwichtigheden. Samen met een gemeenschappelijk monetair beleid en een gemeenschappelijke munt in de eurozone heeft het kader de voorwaarden geschapen voor economische stabiliteit, duurzame economische groei en meer werkgelegenheid voor de EU-burgers.

Het EU-kader voor economische governance is in de loop der tijd geëvolueerd. Over het algemeen zijn hervormingen doorgevoerd als reactie op zwakke punten in het kader die vooral in tijden van economische crisis aan het licht zijn gekomen. Wat betreft met name de wetgevingspakketten, bekend als het *sixpack* en het *twopack*, zijn lessen getrokken uit de wereldwijde financiële crisis en de Europese staatsschuldencrisis door het begrotingstoezicht te vernieuwen, de nationale begrotingskaders te versterken, de begrotingscoördinatie in de

eurozone te versterken en de reikwijdte van het economisch toezicht uit te breiden tot macro-economische onevenwichtigheden ³.

Hoewel het kader leemten in het toezicht heeft opgevuld en beter is aangepast aan de economische omstandigheden, is het ook complexer geworden en hebben niet alle instrumenten en procedures hun waarde bewezen. In de mededeling van februari 2020 over de evaluatie van de economische governance en het daaropvolgende publieke debat (zie bijlage 1) werd gewezen op het wisselend succes van het kader voor begrotingstoezicht en de toenemende heterogeniteit van de begrotingsposities tussen de lidstaten. Het kader was onvoldoende gedifferentieerd tussen de lidstaten, ondanks verschillende begrotingsposities, houdbaarheidsrisico's en andere kwetsbaarheden. Het nationale begrotingsbeleid bleef vaak procyclisch en de lidstaten hadden geen gebruik gemaakt van economisch gunstige tijden om begrotingsbuffers op te bouwen. Het vermogen om de begrotingskoers van de eurozone te sturen werd belemmerd door het gebrek aan voorzichtig beleid in goede tijden en bleef beperkt bij gebrek aan een centrale begrotingscapaciteit met stabiliserende kenmerken. De samenstelling van de overheidsfinanciën was niet groeivriendelijker geworden en de nationale regeringen hadden geen prioriteit gegeven aan uitgaven ter bevordering van de groei en economische en sociale veerkracht. De begrotingsregels van de EU waren complex geworden, op basis van meerdere indicatoren en niet-waarneembare variabelen, waardoor de transparantie werd ondermijnd, en de eigen inbreng en de voorspelbaarheid werden belemmerd. Ondanks verbeteringen in de nationale begrotingskaders liep de doeltreffendheid ervan van lidstaat tot lidstaat sterk uiteen. Wat het toezicht op macro-economische onevenwichtigheden betreft, is met het kader een groter besef tot stand gebracht van de bredere risico's voor de macro-economische stabiliteit, maar resulteerde dit niet in toereikende beleidsreacties. De procedure bij buitensporige onevenwichtigheden (PBO) is nooit geactiveerd. Sinds de invoering van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden (PMO) heeft de Unie meer succes geboekt bij het terugdringen van de tekorten op de lopende rekening dan bij het afbouwen van aanhoudende en grote overschotten op de lopende rekening. Wat betreft het voorkomen van de opeenstapeling van nieuwe kwetsbaarheden en risico's en het bevorderen van adequate preventieve beleidsmaatregelen, bleef het toezicht onbeproefd. De verbanden tussen de verschillende onderdelen van het toezicht werden niet altijd ten volle benut.

2.2 Lessen uit de recente crises

Lessen uit de beleidsrespons op recente economische schokken, met name de COVID-19-crisis, hebben gevolgen voor de evaluatie van de economische governance. In maart 2020 werd de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact (SGP) geactiveerd. Hierdoor konden de lidstaten op de COVID-19-crisis reageren door hun economieën aanzienlijke begrotingssteun te verlenen, waarbij tijdelijk werd afgeweken van

³) Een volledige beschrijving van de hervormingen van het *sixpack* en het *twopack* is te vinden in tekstvak 1 van de mededeling van de Europese Commissie "[Evaluatie van de economische governance](#)", COM (2020) 55 final van 5 februari 2020. Een volledige lijst van de onderliggende secundaire wetgeving is te vinden in voetnoot 1 (blz. 1) van het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie (Europese Commissie (2020), "[Evaluatie van de economische governance](#)", SWD (2020) 210 final van 5 februari 2020).

de begrotingsvereisten van het SGP⁴. Deze krachtige anticyclische respons, samen met nieuwe maatregelen en instrumenten op EU-niveau, en sociale vangnetten en gezondheidszorgstelsels op nationaal niveau, bleek zeer doeltreffend om de economische en sociale gevolgen van de crisis te verzachten. De lessen die zijn getrokken uit de succesvolle beleidsrespons van de EU op de crisis, met inbegrip van de positieve interactie tussen hervormingen en investeringen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zijn ook nuttig geweest voor de herziening van het kader voor economische governance. Tegelijkertijd heeft de crisis geleid tot een aanzienlijke stijging van de overheids- en particuliere schuldquotes, wat het belang van een geleidelijke, duurzame en groeivriendelijke verlaging van de schuldquotes tot prudente niveaus onder de aandacht bracht. Een verstandig begrotingsbeleid in tijden van aanhoudende groei draagt bij tot het opbouwen van begrotingsbuffers die overheden kunnen gebruiken om anticyclische begrotingssteun te verlenen in tijden van crisis, wanneer discretionair begrotingsbeleid bijzonder doeltreffend kan zijn. Investeringen in paraatheid en veerkracht kunnen ook de negatieve economische gevolgen van crises beperken. Bovendien heeft de ervaring voor en tijdens de crisis bevestigd dat het moeilijk is beleidsaanbevelingen op te stellen op basis van niet-waarneembare indicatoren die regelmatig worden herzien (zoals de “output gap” en het “structurele saldo”).

De groene en de digitale transitie, de noodzaak om energiezekerheid en sociale en economische veerkracht te waarborgen⁵ en defensievermogens op te bouwen, zullen de komende jaren een aanhoudend hoog investeringsniveau vereisen. De COVID-19-crisis en de Russische invasie van Oekraïne hebben deze gemeenschappelijke prioriteiten ook zichtbaarder en urgenter gemaakt. Er zullen hoge investeringsniveaus nodig zijn om een eerlijke dubbele transitie (groen en digitaal) tot stand te brengen, de sociale en economische veerkracht te vergroten (onder meer door bij- en omscholing), de territoriale cohesie te vergroten, de energieafhankelijkheid te verminderen en de defensievermogens te vergroten, zowel op nationaal niveau als ter ondersteuning van de gemeenschappelijke prioriteiten van Europa. Binnen haar beperkte capaciteit heeft de EU-begroting deze inspanningen ondersteund, aangezien de dubbele transitie, veerkracht, energiezekerheid en defensie gemeenschappelijke doelstellingen zijn voor alle lidstaten en nog urgenter zijn geworden door de huidige crisis. Deze doelstellingen vereisen investeringen door bedrijven en huishoudens, maar ook hogere overheidsinvesteringen, ondersteund door een goede samenstelling en kwaliteit van de overheidsfinanciën. Dit beleid stimuleert de potentiële groei, versterkt de veerkracht en helpt de negatieve schokken van de oorlog op te vangen. Tot slot weerspiegelt het de strategische prioriteiten van de EU en wordt het ondersteund door gemeenschappelijke door de EU gefinancierde programma's, zoals de financiering uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit tot 2026 en de financiering in het kader van het cohesiebeleid.

⁴) Een diepgaander debat over de respons op de COVID-19-crisis en de gevolgen van die crisis voor de evaluatie van de economische governance is te vinden in de mededeling van de Commissie [“De EU-economie na COVID-19: gevolgen voor de economische governance”](#), COM(2021) 662 final van 19 oktober 2021.

⁵) Richtsnoeren voor de lidstaten over de beste methode voor de beoordeling van de verdelingseffecten van nieuw beleid met het oog op het voorkomen van een toename van bestaande ongelijkheden, zijn te vinden in de mededeling van de Commissie [“De verdelingseffecten van het beleid van de lidstaten beter beoordelen”](#), COM(2022) 494 final van 23 september 2022.

Doeltreffende beleidscoördinatie is cruciaal in de respons op crises. Uit de beleidsreacties op de COVID-19-crisis, de Russische invasie van Oekraïne en de daaruit voortvloeiende energiecrisis is duidelijk gebleken hoe waardevol een sterke beleidscoördinatie is, onder meer tussen verschillende beleids- en financieringsinstrumenten, en tussen de EU en de lidstaten. De activering van de algemene ontsnappingsclausule faciliteerde de nationale begrotingsreacties. De wisselwerking tussen het begrotingsbeleid en het monetaire beleid was en blijft cruciaal voor de doeltreffende macro-economische respons op de crisis. Het monetaire beleid heeft ruimte gecreëerd om het noodzakelijke nationale begrotingsbeleid te voeren, wat op zijn beurt heeft geholpen de gevolgen voor de economische groei en de sociale cohesie op te vangen. Sommige randvoorwaarden, zoals prudentiële regelgeving voor de financiële markten en het EU-staatssteunkader, werden tijdelijk aangepast. Flexibiliteit, mede in het kader van de EU-begroting, werd volledig toegepast. Nieuwe instrumenten op EU-niveau hebben ook geholpen, met name tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE), de corona-investeringsinitiatieven (CRII) in het kader van het cohesiebeleid en NextGenerationEU, met inbegrip van de herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa (React-EU) en de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De doeltreffende uitvoering van hervormingen en investeringen in de herstel- en veerkrachtplannen biedt de lidstaten een unieke kans om een hoger groeipad te bereiken, economische en maatschappelijke kwetsbaarheden aan te pakken, de houdbaarheid van de openbare en de particuliere schuld te verbeteren, de veerkracht te versterken en de groene en de digitale transitie te versnellen, en tegelijkertijd de doelstellingen van de Unie te verwezenlijken. Meer recentelijk heeft de Commissie naar aanleiding van de verstoring van de energiemarkt als gevolg van de Russische invasie van Oekraïne en de inzet van energie als wapen door Rusland een aantal maatregelen voorgesteld om de hoge energieprijzen aan te pakken en de voorzieningszekerheid te waarborgen. De Commissie heeft ook een reeks initiatieven gelanceerd, waaronder het REPowerEU-plan, om een einde te maken aan de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen, door de energievoorziening te diversifiëren, energie te besparen en de groene transitie te versnellen ⁶.

Het hervormde kader moet de lidstaten ook helpen om de langetermijntuitdagingen aan te pakken waarmee de EU wordt geconfronteerd. Structurele langetermijntendensen vormen een grote uitdaging voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de duurzame groei in de EU-lidstaten. Daarbij gaat het om demografische uitdagingen en de klimaatcrisis, waarbij deze laatste zich steeds nadrukkelijker manifesteert in de vorm van steeds zwaardere en frequentere extreme weersomstandigheden. Hiertegen moeten de lidstaten verdere maatregelen nemen, met inbegrip van overheidsinvesteringen ter bevordering van zowel een groene en digitale transitie als een beleid dat gericht is op gezonde overheidsfinanciën, onder meer door hervorming van de pensioenstelsels.

⁶. Mededeling van de Commissie (2022), [“REPowerEU: een gemeenschappelijk Europees optreden voor betaalbare, veiligere en duurzamere energie”](#), COM (2022) 108 final van 8 maart 2022.

3. Naar een eenvoudiger en doeltreffender kader met meer eigen inbreng

In dit deel worden de belangrijkste contouren toegelicht van de leidraad van de Commissie voor de hervorming van het kader voor economische governance (zie figuur 2). Specifieke kwesties in verband met de opzet en uitvoering van de voorgestelde hervorming van het kader worden nader besproken in deel 4, waarin ook wordt ingegaan op het kader voor de aanpak van lidstaten van de eurozone die moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden op het gebied van financiële stabiliteit.

3.1 Een herziene governancestructuur met meer aandacht voor de middellange termijn

De leidraad van de Commissie is erop gericht een eenvoudigere en geïntegreerde architectuur voor macrobudgettair toezicht vast te stellen om de houdbaarheid van de schuld te waarborgen en duurzame en inclusieve groei te bevorderen. Om ervoor te zorgen dat het kader in alle onderdelen consistent is en een doeltreffend economisch toezicht tot stand brengt, moeten de doelstellingen van elke pijler van het toezicht worden verduidelijkt, moet het macro-economisch beleid beter met het begrotingsbeleid worden geïntegreerd en moeten instrumenten worden toegevoegd om de vooruitgang te monitoren en nieuwe doelstellingen te verwezenlijken. Naast de herziening van het begrotingskader van de EU en van de PMO, met name door de begrotings-, hervormings- en investeringsdoelstellingen in één holistisch middellangetermijnplan te bundelen, wordt in de leidraad van de Commissie dan ook opgeroepen tot de oprichting van een nieuw EU-handhavingsinstrument voor hervormingen en investeringen. Dit instrument moet zorgen voor de handhaving van de hervormings- en investeringsverbintenissen van de lidstaten die zij als onderbouwing voor een geleidelijkere begrotingsaanpassing zijn aangegaan (zie deel 4.1).

De in het Verdrag vastgelegde referentiewaarden van het begrotingstekort van 3 % van het bbp en van de schuldquote van 60 % van het bbp blijven ongewijzigd. Deze waarden zijn vastgelegd in een protocol bij het Verdrag en de herziening is erop gericht ervoor te zorgen dat deze waarden beter worden nageleefd, vooral door de aandacht te richten op een passend en geloofwaardig traject voor schuldreductie naar 60 % van het bbp, en er tegelijkertijd naar te streven dat het kader voor economische governance duurzame en inclusieve groei bevordert.

Figuur 2: Een voorstel voor een herziening van het begrotingskader

Nationale inbreng in EU-kader	Vereenvoudiging en focus op budgettaire risico's	Handhaving
0. Commissie stelt referentieaanpassingstrajecten voor 1. Lidstaten stellen budgettaire-structurele plannen op middellange termijn voor 2. Verbintenis in het kader van nationale begrotingen om budgettair traject te volgen en ervoor te zorgen dat schuld gaat convergeren naar prudente niveaus in de loop van de aanpassingsperiode 3. Lidstaten kunnen verzoeken om langere aanpassingsperiode die wordt geschraagd door hervormingen en investeringen 4. Goedkeuring van het plan door de Raad 5. Sterkere rol van nationale onafhankelijke begrotingsinstellingen	1. Traject netto-uitgaven gebaseerd op houdbaarheid schuld en goedgekeurd door de Raad wordt enige budgettaire indicator 2. Toezicht en handhaving zijn risicogebaseerd 3. Benchmark schuldafbouw, benchmark vermindering structurele saldo, significante-afwijkinsprocedure en aanpassingsmatrix van vereisten bestaan niet langer	1. Op tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedure (drempel van 3 % van het bbp) gehandhaafd 2. Op schuld gebaseerde buitensporigtekortprocedure wordt geoperationaliseerd en versterkt, als instrument om naleving te garanderen van het overeengekomen traject van de netto-uitgaven 3. Toolbox financiële sancties aangevuld met slimmere sancties 4. Macro-economische conditionaliteit gehandhaafd

1

3.2 Nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn als hoeksteen van de nieuwe governancestructuur

Nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn waarin de budgettaire, hervormings- en investeringsverbintenissen van elke lidstaat binnen een gemeenschappelijk EU-kader worden samengebundeld, zouden de hoeksteen van het voorgestelde herziene kader vormen ⁷. Dit zou zorgen voor consistente en gestroomlijnde processen en resultaten, en tegelijkertijd aangeven dat hervormingen en investeringen een positief effect kunnen hebben op de houdbaarheid van de begroting. Het herziene begrotingskader van de EU zou de vereisten bevatten om ervoor te zorgen dat de schuldquote daalt of op een prudent niveau blijft en het begrotingstekort op middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp blijft. De lidstaten zouden de middellangetermijnplannen presenteren met landspecifieke begrotingstrajecten, alsook prioritaire overheidsinvesteringen en hervormingstoezeggingen die samen zorgen voor duurzame en geleidelijke schuldreductie en duurzame en inclusieve groei. Alle lidstaten zouden de prioriteiten moeten aanpakken die zijn vastgesteld in de landspecifieke aanbevelingen (LSA's) die in het kader van het Europees Semester zijn gedaan. In de middellangetermijnplannen moeten ook initiatieven worden voorgesteld die in overeenstemming zijn met de strategische EU-prioriteiten die rechtstreeks voortvloeien uit overeengekomen EU-richtsnoeren en -doelstellingen die beleidsmaatregelen van de lidstaten vereisen. Daarom moeten de plannen ook in overeenstemming zijn met de nationale energie- en klimaatplannen (die moeten worden afgestemd op de doelstellingen van de EU-klimaatwet) en met de nationale stappenplannen voor het digitale decennium. Tijdens de

⁷) De budgettaire-structurele plannen zouden de huidige stabiliteits- en convergentieprogramma's samenvoegen met de nationale hervormingsprogramma's.

looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zouden kruisverwijzingen naar de herstel- en veerkrachtplannen nodig zijn om de consistentie van het beleid te waarborgen.

Deze aanpak op middellange termijn maakt differentiatie tussen de lidstaten mogelijk binnen een herzien gemeenschappelijk EU-kader met duurzame groei en risico's voor de houdbaarheid van de schuld als gemeenschappelijke basis. Een dergelijk gemeenschappelijk EU-kader zou een belangrijke rol spelen bij het op transparante wijze waarborgen van gelijke behandeling tussen de lidstaten. De doelstelling van houdbaarheid van de schuld als uitgangspunt voor het begrotingstoezicht van de EU weerspiegelt de kerndoelstelling in het Verdrag voor begrotingsregels in de Economische en Monetaire Unie, namelijk het voorkomen van zogenaamde “aanzienlijke tekorten” bij de uitvoering van het begrotingsbeleid, aangezien deze negatieve overloopeffecten kunnen hebben op andere lidstaten en op de muntunie als geheel. Het bestaande EU-kader vereist dat alle lidstaten soortgelijke aanpassingsinspanningen leveren, met name in het preventieve deel, ongeacht hun begrotingssituatie en begrotingsrisico's. De schuldquotes en de schuldontwikkelingen lopen van lidstaat tot lidstaat echter sterk uiteen. Sommige lidstaten hebben een zeer hoge schuld van meer dan 90 % van het bbp (en in twee gevallen meer dan 150 % van het bbp). Andere hebben een schuld van minder dan 60 % van het bbp. Tot slot bevinden veel lidstaten zich in een tussenpositie, met schulden tussen 60 % en 90 % van het bbp.

Een risicogebaseerd toezichtkader zou het mogelijk maken de bestaande schuldreductiebenchmark aan te passen aan de landspecifieke schuldquote, terwijl de vereiste om begrotingstekorten op geloofwaardige wijze onder de 3 % van het bbp te houden, gehandhaafd blijft. De thans geldende schuldreductiebenchmark (de zogenaamde 1/20e-regel) impliceert, in de huidige omstandigheden van hoge schuldquotes na COVID-19, een te veeleisende en ontijdige begrotingsinspanning die de groei in gevaar dreigt te brengen en procyclisch is⁸. Er moet worden erkend dat lidstaten met een hoge schuld zich niet kunnen houden aan de bestaande 1/20-schuldreductiebenchmark, aangezien een dergelijke verlaging van hun schuldquotes een zeer negatief effect zou hebben op de groei en daarmee op de schuldhoudbaarheid zelf. Daarom wordt voorgesteld over te stappen op een meer risicogebaseerd toezichtkader waarin de houdbaarheid van de schuld centraal staat en meer onderscheid wordt gemaakt tussen landen door rekening te houden met hun oorspronkelijke schuldpositie, met inachtneming van een transparant en gemeenschappelijk EU-kader dat in overeenstemming is met de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarden van 3 % van het bbp en 60 % van het bbp.

De nationale middellangetermijnplannen moeten zorgen voor een houdbaar traject voor schuldreductie door middel van geleidelijke consolidatie en hervormingen en investeringen. De lidstaten moeten budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn indienen die ervoor zorgen dat de schuld aan het einde van de aanpassingsperiode houdbaar blijft of op een houdbaar traject wordt gebracht, en die prioritaire

⁸) Zie voor deze benchmark, zie artikel 2, lid 1 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

overheidsinvesteringen en hervormingstoezeggingen waarborgen. Uit het kader blijkt dat er geen evenwicht is tussen hervormingen en investeringen en begrotingsaanpassingen. De verbetering van de kwaliteit van de overheidsfinanciën en de bescherming van de overheidsinvesteringen moeten centraal staan in de budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn, gezien de essentiële rol van overheidsinvesteringen en hervormingen bij het verhogen van de potentiële groei en het aanpakken van grote systeemuitdagingen zoals de groene en de digitale transitie.

Bovendien zouden de lidstaten zich kunnen verbinden tot een reeks hervormingen en investeringen die de schuld op een houdbaar traject helpen brengen en aldus een langere aanpassingsperiode en een geleidelijker aanpassingstraject kunnen schragen. Het aanpassingstraject, de hervormingen en de investeringen zullen met de Commissie worden besproken en, na een positieve beoordeling, door de Raad worden aangenomen. De plannen zouden voor de gehele aanpassingsperiode in de nationale begrotingen moeten worden vertaald, met de mogelijkheid voor de lidstaten om het plan pas na een minimumperiode van vier jaar te herzien. Indien door de lidstaten gewenst, kan deze minimumperiode worden verlengd om in overeenstemming te zijn met de nationale legislatuur. Het plan zou eerder kunnen worden herzien in geval van objectieve omstandigheden die de uitvoering van het plan onhaalbaar maken, maar deze herziening zou hetzelfde valideringsproces moeten doorlopen. Frequentie herzieningen zouden de geloofwaardigheid van de plannen als anker voor voorzichtig beleid ondermijnen.

Eén enkele operationele indicator op basis van de houdbaarheid van de schuld zou als basis dienen voor het uitstippelen van het budgettaire aanpassingstraject en het uitvoeren van het jaarlijks begrotingstoezicht, waardoor het begrotingskader aanzienlijk wordt vereenvoudigd en de transparantie wordt vergroot. Het gebruik van nationaal gefinancierde netto primaire uitgaven, d.w.z. uitgaven ongerekend discretionaire inkomstenmaatregelen en exclusief rente-uitgaven en uitgaven voor cyclische werkloosheid, als enige operationele indicator voor toezicht zou de inzet van automatische stabilisatoren mogelijk maken, met inbegrip van schommelingen in de ontvangsten en uitgaven die buiten de directe macht van de overheid vallen. Dit zou zorgen voor een hogere mate van macro-economische stabilisatie. Hoewel de lidstaten alternatieve indicatoren kunnen gebruiken voor nationale begrotingsdoeleinden (bv. een structureel saldo), zou het jaarlijkse begrotingstoezicht op EU-niveau uitsluitend worden uitgevoerd aan de hand van deze ene operationele indicator en dus aan de hand van het uitgavenpad. Deze operationele indicator moet zo worden gedefinieerd dat de houdbaarheid van de schuld wordt gewaarborgd. Het overeengekomen meerjarige traject voor de netto primaire uitgaven moet ervoor zorgen dat de schuld uiterlijk aan het einde van de aanpassingsperiode op een neerwaarts traject wordt gebracht of gehouden of op een prudent niveau blijft, waarbij ervoor wordt gezorgd dat het begrotingstekort op middellange termijn onder de 3 % van het bbp blijft ⁹.

⁹) De Commissie zal haar kader voor de analyse van de houdbaarheid van de schuld gebruiken, aangezien het een beproefde analytische toolkit is voor het beoordelen van risico's voor de houdbaarheid van de schuld (zie kader 1).

3.3 Overeenkomst over de nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn

Het nationale budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn zou centraal staan in het hervormde stabiliteits- en groeipact en zou door de lidstaat worden voorgesteld op basis van een gemeenschappelijk EU-kader. Het herziene gemeenschappelijke EU-begrotingskader zou de vereisten bevatten om ervoor te zorgen dat de schuldquote daalt of op een prudent niveau blijft en het begrotingstekort onder de 3 % van het bbp blijft. Het gemeenschappelijke begrotingskader van de EU zou ook de criteria vaststellen voor de beoordeling van de hervormingen en investeringen die ten grondslag liggen aan een mogelijke verlenging van het aanpassingstraject. De plannen van de lidstaten voor de middellange termijn zouden in overeenstemming moeten zijn met het herziene gemeenschappelijke EU-kader.

Op basis van een positieve beoordeling door de Commissie zou de Raad het budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn aannemen, met inbegrip van het begrotingstraject. De Commissie zou het plan toetsen aan het herziene gemeenschappelijke EU-kader en zou alleen een positieve beoordeling van de budgettaire-structurele plannen kunnen geven als de schuld op een neerwaarts traject wordt gebracht of op een prudent niveau blijft en het begrotingstekort op middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp blijft. Multilaterale besprekingen in de ter zake bevoegde comités van de Raad zouden zorgen voor transparantie en verantwoordingsplicht, waarbij de Raad de toereikendheid van het plan goedkeurt. Dit model zou de nationale verantwoordelijkheid versterken. Door een betere integratie van de vereisten van het herziene gemeenschappelijke EU-kader in interne beleidsdebatten binnen de lidstaten zou het multilateraal begrotingstoezicht worden versterkt.

3.4 Uitvoering van het nationale middellangetermijnplan en jaarlijkse monitoring

Om transparantie te waarborgen en een doeltreffend toezicht op de uitvoering van de budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn te vergemakkelijken, dienen de lidstaten jaarlijkse voortgangsverslagen in. Naast de begrotingsrapportage zou ook de uitvoering van hervormingen en investeringen die onder de middellangetermijnplannen vallen, in deze verslagen worden beschreven¹⁰. Zij zouden de basis vormen voor jaarlijks toezicht door de Commissie en de Raad, met inbegrip van eventuele handhavingsbesluiten.

Hoewel de lidstaten meer ruimte zouden krijgen voor het uitstippelen van hun begrotingstrajecten, zou een striktere handhaving door de EU het multilaterale toezicht ondersteunen. De handhaving zou worden versterkt ten opzichte van het huidige kader. De buitensporigtekortprocedure (BTP) zou ongewijzigd blijven voor overschrijdingen van de referentiewaarde van 3 % van het bbp (de zogenaamde “op tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedure”). Dit is een vast onderdeel van het begrotingstoezicht van de EU dat door zijn eenvoud doeltreffend is geweest voor het beïnvloeden van het

¹⁰⁾ Tijdens de looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal rekening worden gehouden met de ter zake doende interacties met de herstel- en veerkrachtplannen.

begrotingsbeleid en goed wordt begrepen door beleidsmakers en het grote publiek. De BTP wegens niet-naleving van het schuld criterium (de zogenaamde “op schuld gebaseerde BTP”) zou zowel voor de activering als voor de intrekking worden versterkt. De nadruk zou liggen op afwijkingen van het overeengekomen begrotingstraject, waartoe de lidstaat zich heeft verbonden en dat door de Raad is bekrachtigd. Voor lidstaten met substantiële schuldproblemen zouden afwijkingen van het overeengekomen begrotingstraject automatisch leiden tot het instellen van de buitensporigtekortprocedure. Voor lidstaten met middelhoge schuldproblemen zouden afwijkingen kunnen resulteren in het instellen van een buitensporigtekortprocedure, als wordt geoordeeld dat deze afwijkingen tot “aanzienlijke tekorten” leiden. Er zouden meer sancties kunnen worden opgelegd, bijvoorbeeld reputatieschade (zie deel 4.2).

Er zou een nieuw instrument worden gecreëerd om de uitvoering van hervormings- en investeringsverbintenissen te waarborgen. In het kader van de voorgestelde hervorming zouden de lidstaten om een geleidelijker aanpassingstraject kunnen verzoeken door een specifieke reeks prioritaire hervormingen en investeringen voor te stellen die duurzame groei op lange termijn bevorderen en derhalve bijdragen tot een verbetering van de schulddynamiek (zie deel 4.1). Indien die verbintenissen niet worden nagekomen, zou een nieuw handhavingsinstrument leiden tot een herziening van het aanpassingstraject in de richting van een strikter traject¹¹. Vanwege het bijzondere risico op negatieve overloopeffecten binnen een monetaire unie zou het mogelijk zijn om financiële sancties op te leggen aan landen van de eurozone in geval van niet-uitvoering.

Nationale kaders en processen zouden bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn. Onafhankelijke begrotingsinstellingen zouden in elke lidstaat een belangrijke rol spelen bij het beoordelen van de aannames die aan de plannen ten grondslag liggen, bij het verstrekken van een beoordeling van de toereikendheid van de plannen met betrekking tot de houdbaarheid van de schuld en de landspecifieke middellangetermijndoelstellingen, en bij het monitoren van de naleving van het plan. Dit zou betekenen dat de opzet en de prestaties van onafhankelijke begrotingsinstellingen moeten worden verbeterd, hetgeen zou resulteren in een breder debat op nationaal niveau en in een grotere mate van politieke betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor het middellangetermijnplan. De Commissie zal het mandaat en de rol van het Europees Begrotingscomité in dit verband heroverwegen.

3.5 Een doeltreffender kader voor het opsporen en corrigeren van macro-economische onevenwichtigheden

Het centrale element in de leidraad van de Commissie voor de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden (PMO) zou een versterkte dialoog met de lidstaten zijn om een grotere beleidsdynamiek te bereiken door eigen verantwoordelijkheid en verbintenissen. Meer verantwoordelijkheid voor de lidstaten zou worden bereikt door een gemeenschappelijk begrip tussen de lidstaten en de Commissie van de uitdagingen die in het kader van de PMO zijn vastgesteld en van het beleid dat nodig is om deze aan te pakken. Dit

¹¹⁾ De concrete details en de rechtsgrondslag van dit instrument zullen nader moeten worden uitgewerkt.

houdt in dat er een dialoog tot stand komt, die resulteert in een verbintenis van de lidstaten om de hervormingen en investeringen die nodig zijn om onevenwichtigheden te voorkomen of te corrigeren, op te nemen in hun nationaal budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn.

Daarnaast zou de preventieve rol van de PMO moeten worden versterkt in een macro-economisch klimaat dat door nieuwe risico's wordt gekenmerkt. Zowel de eerste screening op onevenwichtigheden in het waarschuwingsmechanismeverslag als de beoordeling van het bestaan van onevenwichtigheden in de diepgaande evaluaties zouden toekomstgerichter worden gemaakt om opkomende onevenwichtigheden in een vroeg stadium op te sporen en aan te pakken. Dit zou kunnen inhouden dat meer diepgaande evaluaties worden opgesteld wanneer stroomvariabelen wijzen op ongunstige tendensen, hetgeen aangeeft dat er hoge risico's zijn dat er zich onevenwichtigheden ontwikkelen. Dit zou er ook toe kunnen leiden dat in diepgaande evaluaties vaker wordt geconcludeerd dat er geen sprake is van onevenwichtigheden.

De hervorming zou de inertie die de PMO kenmerkt, verminderen door de beoordeling van onevenwichtigheden meer te baseren op de evolutie van de risico's en de beleidsuitvoering. Dit betekent dat bij het beoordelen of de onevenwichtigheden zijn gecorrigeerd, meer belang zou worden gehecht aan trendmatige ontwikkelingen die naar verwachting zullen aanhouden en aan de vraag of er beleidsmaatregelen zijn genomen om macro-economische onevenwichtigheden aan te pakken. Deze aanpak zou ertoe leiden dat de PMO ten aanzien van lidstaten wordt teruggeschroefd, wanneer er beleidsmaatregelen zijn genomen om onevenwichtigheden aan te pakken en de onevenwichtigheden in voorraadvariabelen voortdurend worden gecorrigeerd.

Tot slot zou de hervorming streven naar een PMO met een duidelijke focus op macro-economische kwesties die van invloed zijn op de lidstaten, en tegelijkertijd ook meer zichtbaarheid geven aan de EU- en eurozonedimensies van onevenwichtigheden. Dit zou kunnen wijzen op kwetsbaarheden die van invloed kunnen zijn op de EU en de eurozone als geheel, en op de respectieve bijdrage van de verschillende lidstaten aan die kwetsbaarheden. Het kan ook helpen om overloopeffecten te internaliseren en op te nemen in de aanbevelingen voor de eurozone.

Om de synergie tussen de PMO en het begrotingskader ten volle te benutten, voorziet de evaluatie in verschillende koppelingen. Ten eerste zouden de budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn voor lidstaten met onevenwichtigheden ook hervormingen en investeringen moeten omvatten om die onevenwichtigheden te corrigeren. Ten tweede zou, in geval van niet-uitvoering van PMO-gerelateerde hervormingen en investeringen die een langere aanpassingsperiode onderbouwen, voor landen met buitensporige onevenwichtigheden worden overwogen om het PBO op te starten. Tot slot zou de lidstaat, indien een PBO wordt opgestart, worden verzocht een herzien budgettaire-structureel plan

voor te leggen, dat zou fungeren als het correctieve actieplan dat momenteel in de EU-wetgeving is vastgelegd¹².

4. Hoe zou het herziene kader voor economische governance in de praktijk werken?

Na de uiteenzetting van de doelstellingen van de hervorming in het vorige deel, wordt in dit deel ingegaan op een aantal specifieke kwesties in verband met de werking van het herziene gemeenschappelijke begrotingskader van de EU. Deze kwesties hebben betrekking op: het opzetten van nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn en hierover overeenstemming bereiken; het beoordelen of de begrotingsresultaten in overeenstemming zijn met het goedgekeurde uitgaventraject; en het vaststellen en monitoren van de correctie van macro-economische onevenwichtigheden. Dit deel heeft ook betrekking op het kader voor financiële bijstand, d.w.z. het kader voor lidstaten van de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden op het gebied van hun financiële stabiliteit.

4.1 Opzetten van het plan en hierover overeenstemming bereiken

Indiening, beoordeling, goedkeuring en herziening van het nationale budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn

Als onderdeel van het gemeenschappelijke kader stelt de Commissie voor lidstaten met substantiële of middelhoge schuldproblemen een meerjarig referentieaanpassingstraject voor met betrekking tot de netto primaire uitgaven over een periode van ten minste vier jaar: het referentieaanpassingstraject zou gebaseerd zijn op de houdbaarheid van de schuld, wat betekent dat voor lidstaten met substantiële en middelhoge budgettaire problemen ervoor moet worden gezorgd dat, zelfs zonder verdere begrotingsmaatregelen, de schuld na de budgettaire aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts traject blijft en dat het tekort onder de drempel van 3 % van het bbp blijft (zie kader 1 voor meer details). Voor elke lidstaat zou het meerjarige uitgaventraject dat de schuld op een neerwaarts traject zou brengen, dus kunnen worden vertaald in het overeenkomstige niveau van het structurele primaire saldo dat aan het einde van de periode van 4 jaar moet worden bereikt. De schuldhoudbaarheidsanalyse¹³, het meerjarige referentieaanpassingstraject en het overeenkomstige niveau van het structurele primaire saldo aan het einde van de aanpassingsperiode van 4 jaar zouden door de Commissie openbaar worden gemaakt. Deze elementen zouden een gemeenschappelijke referentie vormen voor de beoordeling van de door de lidstaten voor te stellen plannen.

Door het referentieaanpassingstraject voor ten minste 4 jaar voor te stellen, past de Commissie het volgende gemeenschappelijke kader toe:

¹²) Voor het plan met corrigerende maatregelen, zie artikel 8 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

¹³) De schuldhoudbaarheidsanalyse zou alleen een rol spelen als risicobeoordelingsinstrument bij het ontwerp en niet bij de uitvoering van de plannen.

- voor lidstaten met een substantieel schuldprobleem moet het referentietraject van de netto-uitgaven ervoor zorgen dat tegen het einde van het plan (vier jaar) i) het tienjarige schuldtraject bij ongewijzigd beleid op een plausibel en gestaag neerwaarts traject is gebracht en ii) dat het tekort bij ongewijzigd beleid onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp blijft voor diezelfde periode van tien jaar;
- voor lidstaten met een middelhoog schuldprobleem moet het referentietraject van de netto-uitgaven ervoor zorgen dat i) het 10-jarige schuldtraject bij ongewijzigd beleid ten hoogste 3 jaar na afloop van het plan op een plausibele en gestaag dalende lijn ligt; en ii) tegen de afloop van het plan het tekort voor diezelfde periode van tien jaar onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp blijft.

Om de plausibiliteit te beoordelen zou de Commissie gebruikmaken van stresstests en stochastische analyses die vaak voorkomende schokken simuleren met betrekking tot de rentetarieven op korte en lange termijn, de nominale groei van het bbp, het primaire begrotingssaldo en de nominale wisselkoersen. Deze analyse zou samen met het referentietraject van de netto-uitgaven openbaar worden gemaakt. De Commissie zou ook de gebruikte methode en de onderliggende gegevens beschikbaar stellen.

Bij het beoordelen van het plan zal de Commissie ook nagaan of op geloofwaardige wijze wordt gewaarborgd dat het tekort in een periode van tien jaar onder 3 % van het bbp zal blijven.

Voor lidstaten met een gering schuldprobleem moet het tekort bij ongewijzigd beleid onder deze referentiewaarde blijven gedurende een periode van tien jaar, ten laatste drie jaar na het afloop van het plan.

In een volgende fase moet elke lidstaat een budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn voorleggen, dat de Commissie zal beoordelen en de Raad zal bekrachtigen. Deze plannen zetten de koers uit voor het begrotingstraject op middellange termijn, met inbegrip van verbintenissen voor hervormingen en investeringen. Het budgettaire aanpassingstraject wordt bepaald in termen van netto primaire uitgaven, d.w.z. uitgaven ongerekend discretionaire inkomstenmaatregelen en exclusief rente-uitgaven en cyclische werkloosheidsuitgaven. Het begrotingstraject op middellange termijn zou worden vertaald in overeenkomstige jaarlijkse uitgavenplafonds. Voor lidstaten met onevenwichtigheden in het kader van de PMO zouden deze plannen ook hervormingen en investeringen moeten omvatten om die onevenwichtigheden te corrigeren. De indiening van het plan zou worden voorafgegaan door een diepgaande technische dialoog met de Commissie. De Commissie zou het middellangetermijnplan op geïntegreerde wijze beoordelen, rekening houdend met de wisselwerking tussen het begrotingstraject en hervormingen en investeringen. De beoordeling zou plaatsvinden op basis van een gemeenschappelijk EU-beoordelingskader en transparante methodologieën, met behoud van de mogelijkheid om extra informatie te vragen of om een herziening van het plan te verzoeken.

De lidstaat zou kunnen verzoeken om een verlenging van de aanpassingsperiode met maximaal 3 jaar en een dergelijke verlenging zou aan de lidstaat kunnen worden

verleend, mits zijn plan onderbouwd is met een reeks hervormingen en investeringen die duurzame groei en houdbaarheid van de schuld ondersteunen. De lidstaten zouden een geleidelijker aanpassingstraject kunnen voorstellen, mits dit geleidelijker traject wordt geschraagd door een reeks prioritaire hervormings- en investeringsverbintenissen. Deze toezeggingen zouden worden beoordeeld aan de hand van een gemeenschappelijk EU-beoordelingskader (zie de volgende onderafdeling). Zij moeten de houdbaarheid van de schuld ondersteunen en beantwoorden aan de gemeenschappelijke prioriteiten en doelstellingen van de EU, en ervoor zorgen dat het nationale budgettaire-structurele plan betrekking heeft op alle of een aanzienlijk deel van de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen. Tijdens de looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal terdege rekening worden gehouden met de ter zake doende hervormingen en investeringen in de herstel- en veerkrachtplannen.

In een volgende fase zou het plan door de Raad worden aangenomen op basis van een beoordeling door de Commissie. Nadat de Commissie het middellangtermijnplan heeft beoordeeld op basis van het gemeenschappelijk beoordelingskader, kan de Raad het plan goedkeuren of de lidstaat aanbevelen een gewijzigd plan in te dienen. Als er geen overeenstemming wordt bereikt tussen de lidstaat en de Commissie, wordt het meerjarig referentietraject voor de netto-uitgaven door de Commissie en de Raad gebruikt bij het begrotingstoezicht en de begrotingshandhaving.

Als laatste stap zou de lidstaat het plan uitvoeren met jaarlijkse monitoring door de Commissie en de Raad in het kader van het Europees Semester. Nadat het nationale plan door de Raad is goedgekeurd, moet de lidstaat de jaarlijkse nationale begrotingen vastleggen voor een periode van niet minder dan vier jaar. Het overeengekomen begrotingstraject kan vóór deze periode alleen worden herzien in geval van objectieve omstandigheden die de uitvoering van het plan onhaalbaar maken. Elke door de lidstaat voorgestelde herziening moet door de Commissie worden beoordeeld en door de Raad worden goedgekeurd, zoals het geval is voor het plan zelf.

Voor lidstaten waarvan wordt vastgesteld dat zij zich in een situatie van macro-economische onevenwichtigheden bevinden wanneer het middellangtermijnplan reeds van kracht is, zou het plan in de regel niet opnieuw worden heropend om de beleidsaanpak voor het aanpakken van die onevenwichtigheden op te nemen. Er zou een beleidsdialoog met de lidstaat worden gestart om na te gaan welke maatregelen nodig zijn om de onevenwichtigheden aan te pakken. Deze zouden door de lidstaat per brief worden meegedeeld en uiteindelijk bij een actualisering van het middellangtermijnplan in dit plan worden opgenomen, op basis van het hierboven beschreven beoordelings- en goedkeuringsproces (kader 2).

Figuur 3: Overzicht van het proces



Gemeenschappelijk beoordelingskader voor het middellangetermijnplan

In de ontwerpfase zou de Commissie beoordelen of het door de lidstaten voorgestelde meerjarige budgettaire aanpassingstraject strookt met de waarborg dat de schuld uiterlijk aan het einde van de aanpassingsperiode een dalende trend inzet of een dalende trend blijft vertonen dan wel op een prudent niveau blijft en dat het tekort op middellange termijn onder de 3 % van het bbp blijft. Het referentieaanpassingstraject zou als gemeenschappelijke basis dienen voor de bespreking en de beoordeling van de plannen door de Commissie. Het referentieaanpassingstraject moet er ook voor zorgen dat het tekort op middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp blijft. Voor lidstaten die reeds bij de indiening van het plan in een BTP verkeren, zal de Commissie beoordelen of het plan in overeenstemming is met de desbetreffende aanbevelingen en besluiten van de Raad.

Indien een lidstaat om een verlenging van de aanpassingsperiode met maximaal 3 jaar heeft verzocht, zou een dergelijk verzoek positief worden beoordeeld indien het langere aanpassingstraject wordt geschraagd door passende en tijdgebonden hervormings- en investeringsverbintenissen. Van lidstaten wordt verwacht dat zij grondige en transparante documentatie verstrekken met een kwantitatieve analyse van de eventuele kortetermijnkosten en van de budgettaire gevolgen en het potentiële groei-effect op middellange termijn van de hervormings- en investeringsverbintenissen. Bij de beoordeling van een dergelijk verzoek zou de Commissie de volgende criteria hanteren om de door de lidstaten voorgestelde reeks hervormings- en investeringsverbintenissen te beoordelen. Zij moeten:

- de groei bevorderen en de budgettaire houdbaarheid ondersteunen;
- gemeenschappelijke EU-prioriteiten aanpakken, waaronder nationale energie- en klimaatplannen (afgestemd op de doelstellingen van EU-klimaatregelgeving), de nationale stappenplannen voor het digitale decennium¹⁴ en de uitvoering van de Europese pijler voor sociale rechten, en ervoor zorgen dat het budgettair-structurele plan betrekking heeft op alle of een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke

¹⁴) Ingediend, overeenkomstig artikel 7 van het besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het beleidsprogramma 2030 "Traject naar het digitale decennium", negen maanden na de datum van inwerkingtreding ervan (verwacht in januari 2023).

aanbevelingen, met inbegrip van de aanbevelingen in het kader van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, indien van toepassing;

- voldoende gedetailleerd, tijdgebonden en verifieerbaar zijn, waarbij ook wordt voorzien in een versnelde uitvoering;
- ervoor zorgen dat landspecifieke investeringsprioriteiten kunnen worden aangepakt zonder dat dit leidt tot investeringsbezuinigingen op andere vlakken gedurende de looptijd van het plan.

Op basis van een positieve beoordeling door de Commissie zou de Raad zijn goedkeuring hechten aan het verlengde aanpassingstraject en de hervormings- en investeringsverbintenissen die aan dit traject ten grondslag liggen.

In de praktijk zijn de volgende technische specificaties van belang voor de formulering van het middellangetermijnplan van de lidstaat en de beoordeling daarvan door de Commissie:

- het plan zou aannamen en prognoses bevatten voor het traject van ter zake doende macrobudgettaire variabelen. Dit zou betrekking hebben op het macro-economische en budgettaire traject voor de aanpassingsperiode waarop het plan betrekking heeft en de daaropvolgende verlenging bij ongewijzigd beleid van de projecties voor de volgende tien jaar. De in het plan op te nemen schuldprojecties bij ongewijzigd beleid moeten sporen met de vergelijkbare prognoses van de Commissie (zie kader 1 voor meer details);
- het plan van een lidstaat die om een langere aanpassingsperiode verzoekt, zou diepgaande en transparante documentatie moeten bevatten waarin wordt aangetoond hoe het pakket hervormings- en investeringsverbintenissen de duurzame groei en budgettaire houdbaarheid ondersteunt, alsook een kwantitatieve analyse van de budgettaire gevolgen en het potentiële groei-effect op middellange termijn van het pakket hervormings- en investeringsverbintenissen die de langere aanpassingsperiode onderbouwen;
- het plan zou de geraamde uitgaven omvatten die worden gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, cohesiefondsen en andere EU-overdrachten. Andere gegevens en rapportagevereisten, zowel voor het middellangetermijnplan zelf als voor het jaarlijkse voortgangsverslag, moeten verder worden ontwikkeld, te beginnen met de huidige vereisten voor de stabiliteits- en convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's, maar over een langere tijdshorizon;
- het overeengekomen meerjarige traject voor de netto primaire uitgaven zou worden omgezet in jaarlijkse uitgavenplafonds voor de aanpassingsperiode die met betrekking tot nationaal gefinancierde uitgaven in acht moeten worden genomen, terwijl het plan de geraamde uitgaven zou omvatten die worden gefinancierd uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, cohesiefondsen en andere EU-overdrachten. Het traject zou zo worden uitgestippeld dat binnen de aanpassingsperiode aan een aanzienlijk deel van

de consolidatiebehoeften wordt voldaan en niet aan toekomstige regeringen wordt overgelaten. Het jaarlijkse begrotingstoezicht en het begrotingstoezicht in de loop van het jaar zouden de uitgavenontwikkelingen monitoren om te voorkomen dat kleine jaarlijkse overschrijdingen cumulatief tot grote afwijkingen van het traject leiden.

4.2 Beoordeling van de naleving van budgettaire-structurele resultaten

Principes voor de beoordeling van naleving

De uitvoering van de budgettaire structurele plannen voor de middellange termijn zou worden gemonitord met inachtneming van het door de Raad goedgekeurde meerjarige traject voor de netto primaire uitgaven. Hoewel de monitoring en de handhaving gebaseerd zouden blijven op de jaarlijkse toezichtcyclus en de lopende toezichtcyclus, met een bijzondere rol voor de jaarverslagen, zou het toezicht erop gericht zijn ervoor te zorgen dat het middellangetermijnplan wordt nageleefd. Nationaal gefinancierde uitgaven zouden binnen het overeengekomen meerjarige traject voor de netto primaire uitgaven moeten blijven. Aangezien het gebruik van netto primaire uitgaven als enige operationele indicator voor toezicht de werking van automatische stabilisatoren mogelijk zou maken, zou geen enkele afwijking van het traject als gevolg van conjuncturele omstandigheden gerechtvaardigd zijn (aangezien dit het risico op asymmetrische toepassing in slechte tijden zou meebrengen en aldus de aanpassing en de houdbaarheid van de schuld zou ondermijnen). Evenzo zouden de lidstaten vrij blijven om aanvullende hervormingen of investeringen door te voeren, maar nieuwe beleidsinitiatieven zouden geen heropening van het overeengekomen meerjarige traject voor de netto primaire uitgaven impliceren.

Er zijn robuuste ontsnappingsclausules nodig om uitzonderlijke situaties aan te pakken indien het goedgekeurde aanpassingstraject realistisch gezien niet zou kunnen worden gevolgd. Een strikte naleving van het overeengekomen meerjarige traject voor de netto primaire uitgaven zal het mogelijk maken een anticyclisch begrotingsbeleid te voeren, waarbij in goede tijden begrotingsbuffers worden opgebouwd en in slechte tijden een noodzakelijke beleidsrespons tot stand kan komen ¹⁵. Voor grote schokken in de eurozone of de EU als geheel zou evenwel een algemene ontsnappingsclausule worden gehandhaafd om het hoofd te bieden aan een ernstige economische neergang waarbij een tijdelijke afwijking van het begrotingstraject wordt toegestaan. Daarnaast zou een clausule voor uitzonderlijke omstandigheden het mogelijk maken tijdelijk af te wijken van het begrotingstraject op middellange termijn om het hoofd te bieden aan buitengewone omstandigheden die buiten de controle van de overheid van een lidstaat vallen en die grote gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën van een individuele lidstaat. Dit zou vereisen dat de totale omvang van de schok een “normaal” bereik overschrijdt (zo moeten kosten voor natuurrampen binnen bandbreedtes worden voorzien). Voor het in werking stellen en verlengen van algemene en landspecifieke clausules is de instemming van de Raad vereist.

¹⁵) De complementariteit tussen de naleving van op regels gebaseerd begrotingsbeleid en de noodzaak van coördinatie om uitzonderlijke situaties aan te pakken, is onderkend in de criteria om in aanmerking te komen voor de activering van het Transmission Protection Instrument (TPI) van de ECB, aangezien de naleving door de lidstaten van het begrotingskader van de EU een van de criteria is waarmee de Raad van bestuur van de ECB rekening moet houden bij het besluit om de TPI al dan niet te activeren.

Om eigen verantwoordelijkheid en transparantie op nationaal niveau te verhogen, zouden onafhankelijke begrotingsinstellingen een rol kunnen spelen bij het toezicht op de naleving van de nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn ter ondersteuning van de nationale overheden. Onafhankelijke begrotingsinstellingen zouden vooraf kunnen beoordelen of de plannen en de daaraan ten grondslag liggende prognoses toereikend zijn, wat de nationale regering in de ontwerpfase zou helpen. Dit zou de eigen verantwoordelijkheid voor de plannen op nationaal niveau en de transparantie vergroten voordat het plan op EU-niveau wordt goedgekeurd. Bovendien zouden onafhankelijke begrotingsinstellingen de handhaving op nationaal niveau kunnen versterken door achteraf te beoordelen of de begrotingsresultaten met het overeengekomen meerjarige traject voor de netto primaire uitgaven overeenstemmen en, in voorkomend geval, of de verklaringen over de afwijkingen van het traject steek houden. De Commissie en de Raad, die belast zijn met het EU-toezicht, kunnen rekening houden met de beoordeling van onafhankelijke begrotingsinstellingen, maar behouden noodzakelijkerwijs de bevoegdheid om het definitieve besluit voor te stellen en aan te nemen.

Handhaving van de naleving van het begrotingstraject op middellange termijn en het instellen van BTP's

Een sterkere handhaving achteraf zou de noodzakelijke tegenhanger zijn van een risicogebaseerd toezichtkader dat de lidstaten meer speelruimte biedt om hun aanpassingstrajecten vast te stellen. De naleving en de handhaving zouden voortdurend worden beoordeeld, met name op basis van de jaarlijkse voortgangsverslagen en meegedeelde BTP-gegevens. Voor de lidstaten van de eurozone zou de Commissie in het najaar ook beoordelen of de ontwerpbegrotingsplannen in overeenstemming zijn met het overeengekomen meerjarige traject voor de netto primaire uitgaven. Er zouden geen jaarlijkse begrotingsaanbevelingen meer nodig zijn voor lidstaten die hun middellangetermijnplannen naleven. Tegelijkertijd kunnen de Commissie/de Raad aanbevelingen doen met vroegtijdige waarschuwingen voordat de voorwaarden voor het instellen van een BTP zijn bereikt, namelijk als zij het risico hoog achten dat de drempel van 3 % van het bbp wordt overschreden of in het geval van afwijkingen van het overeengekomen meerjarige traject voor de netto primaire uitgaven die niet tot het instellen van een BTP leiden.

De op een tekort gebaseerde BTP zou worden gehandhaafd, terwijl de op schuld gebaseerde BTP zou worden versterkt en een essentieel instrument zou worden om de naleving van het overeengekomen meerjarige traject voor de netto primaire uitgaven af te dwingen. De bestaande regels voor het instellen en afsluiten van een op een tekort gebaseerde BTP zouden ongewijzigd blijven. Het proces voor het starten van een op schuld gebaseerde BTP in het kader van de hervormde regels zou worden geactiveerd wanneer een lidstaat met een schuld van meer dan 60 % van het bbp afwijkt van het overeengekomen meerjarige traject voor de netto primaire uitgaven dat is uiteengezet in het door de Raad goedgekeurde begrotingsplan voor de middellange termijn. In een dergelijk geval zou de Commissie een verslag in de zin van artikel 126, lid 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie opstellen waarin relevante factoren worden beoordeeld, conform het VWEU. Voor een lidstaat met substantiële schuldproblemen zou een afwijking

van het overeengekomen begrotingstraject automatisch leiden tot het instellen van een BTP. Het traject in het kader van de BTP zou in beginsel het traject zijn dat oorspronkelijk door de Raad is goedgekeurd. Indien dit oorspronkelijke traject door objectieve omstandigheden niet langer haalbaar is, kan de Commissie de Raad een gewijzigd traject in het kader van de BTP voorstellen. In geval van niet-uitvoering van de hervormingen en investeringen die een geleidelijker aanpassingstraject schragen, zou een nieuw handhavingsinstrument ook leiden tot een restrictievere herziening van het aanpassingstraject. De Commissie zou voor elke lidstaat notionele controlerekeningen gebruiken om de cumulatieve afwijkingen van het overeengekomen meerjarige traject voor de netto primaire uitgaven in de loop van de tijd te volgen. Dit zou het middellangetermijngeheugen van het stelsel versterken en voorkomen dat kleine afwijkingen uiteindelijk tot grote afwijkingen leiden.

Versterking van de handhavingsmechanismen:

- de doeltreffende inzet van *financiële sancties* zou niet langer worden ingeperkt, door de bedragen ervan te verlagen;
- *sancties die kunnen leiden tot reputatieschade* zouden worden versterkt. Ministers van de lidstaten in een BTP zouden bijvoorbeeld ook kunnen worden verplicht om aan het Europees Parlement de maatregelen voor te leggen om aan de BTP-aanbevelingen te voldoen;
- voor de structuurfondsen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit geldt *macro-economische conditionaliteit* die in dezelfde geest zou worden toegepast. De EU-financiering kan ook worden opgeschort wanneer de lidstaten geen doeltreffende maatregelen hebben genomen om hun buitensporig tekort te corrigeren.

Voor de intrekking van BTP's moet aan duidelijke voorwaarden worden voldaan. Voor intrekking zou het tekort op geloofwaardige wijze onder de 3 % van het bbp moeten blijven (overeenkomstig de huidige bepalingen) en bij op schuld gebaseerde BTP's zou de lidstaat moeten aantonen dat het overeengekomen meerjarige traject voor de netto primaire uitgaven gedurende drie jaar duurzaam wordt nageleefd, zodat de schuld aan het einde van de aanpassingsperiode op geloofwaardige wijze op een neerwaarts traject wordt gebracht.

Handhaving van de naleving van hervormings- en investeringsverbintenissen

De naleving van de goedgekeurde hervormings- en investeringsverbintenissen die een geleidelijker begrotingstraject schragen, zou jaarlijks worden gemonitord in het kader van het Europees Semester. Met het oog op een goede monitoring moet het nationale middellangetermijnplan voldoende gedetailleerd zijn, en een tijdschema voor de uitvoering van hervormings- en investeringsverbintenissen bevatten. De lidstaten rapporteren in hun jaarlijkse voortgangsverslagen over de voortgang bij de uitvoering van deze toezeggingen, samen met een verslag over de beleidsmaatregelen die zijn genomen om de LSA's uit te voeren.

Er zou een nieuw instrument worden gecreëerd tot handhaving van de hervormings- en investeringsverbintenissen die een geleidelijker aanpassingstraject schragen. Indien een lidstaat zijn hervormings- en investeringsverbintenissen niet nakomt, zou het instrument de

EU in staat stellen om een herzien meerjarig traject voor de netto primaire uitgaven (in restrictievere zin en met waarborging van een hoge kwaliteit van de overheidsfinanciën) te verzoeken alsook (voor de lidstaten van de eurozone) financiële sancties op te leggen.

4.3 Hoe kan de ontwikkeling van macro-economische onevenwichtigheden beter worden geïdentificeerd en beoordeeld?

De hoeksteen van de hervormde PMO zou de gezamenlijke vaststelling zijn van een beleidsstrategie om onevenwichtigheden aan te pakken door middel van een versterkte dialoog en inspanningen.

- Net als bij het budgettaire aanpassingstraject zou de beleidsaanpak voor het voorkomen en corrigeren van macro-economische onevenwichtigheden gebaseerd zijn op *meer eigen inbreng*, na een dialoog met de Commissie op basis van de diepgaande evaluatie van de Commissie en, in voorkomend geval, LSA's. Dit zou resulteren in vastleggingen in het budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn, waarvan de uitvoering in aanmerking zal worden genomen bij de analyse van de ontwikkeling van de onevenwichtigheden.
- Net als bij het begrotingstoezicht zou voor de PMO *een versterkt monitoring- en handhavingproces* worden overwogen. Daarom zou de PBO het instrument blijven om beleidsmaatregelen te handhaven in lidstaten met buitensporige macro-economische onevenwichtigheden, met inbegrip van onevenwichtigheden die de goede werking van de economische en monetaire unie in gevaar brengen of dreigen te brengen, wanneer die lidstaten geen passende beleidsmaatregelen nemen.
- Om de algehele samenhang met de toezeggingen in het budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn te waarborgen, zou, indien een PBO wordt opgestart, dit leiden tot *de heropening van het budgettaire-structurele plan op basis van een door de lidstaat ingediend herzien plan, dat zou fungeren als het correctieve actieplan in het kader van de PBO*. Een dergelijk plan zou een coherenter en beter geïntegreerd macrobudgettaire monitoringproces mogelijk maken.
- Om de *macro-economische focus en de EU/eurozone-dimensie* te versterken, zouden in het PMO-scorebord waarden voor de EU en de eurozone voor alle indicatoren worden opgenomen. Systeemuitdagingen, met name in verband met klimaatverandering, milieu en de energietransitie, zullen worden behandeld in het kader van het Europees Semester en worden vermeld in het waarschuwingsmechanismeverslag en de diepgaande evaluatie wanneer zij duidelijk verband houden met macro-economische onevenwichtigheden.
- Voor *een meer toekomstgerichte en vroegtijdige risicodetectie* moet in een hervormde PMO meer aandacht worden besteed aan stroomvariabelen in de belangrijkste fasen van het PMO-toezicht. In het waarschuwingsmechanismeverslag zou meer nadruk worden gelegd op de vraag of de trends naar verwachting zullen voortduren en op de verwachte impact ervan in de lidstaten die voor een diepgaande evaluatie zijn geselecteerd. Dit zou het mogelijk maken vaker diepgaande evaluaties te verrichten wanneer negatieve trendmatige ontwikkelingen worden waargenomen, ook al komt

dit niet volledig tot uiting in de onevenwichtigheden in voorraadvariabelen. De beoordeling van het bestaan van onevenwichtigheden zou blijven berusten op drie criteria: de ernst en de ontwikkeling van die onevenwichtigheden en de beleidsrespons. De criteria die betrekking hebben op de ontwikkeling van onevenwichtigheden en de beleidsrespons van de betrokken lidstaat zouden echter meer gewicht krijgen in de beoordeling. Dat zou kunnen helpen om de waargenomen inertie rond de classificatie van onevenwichtigheden te verminderen.

- Om de dynamiek van de PMO te vergroten, zou *de PMO ten aanzien van lidstaten worden teruggeschroefd op basis van duidelijke criteria*. Die criteria kunnen bijvoorbeeld inhouden dat onevenwichtigheden al ten minste twee jaar zijn afgenomen en dat in het licht van de stromen een voldoende verdere vermindering wordt verwacht; de prognoses moeten verdere verbeteringen laten zien en de beleidstoezeggingen, met inbegrip van die welke in het nationale budgettaire structurele plan zijn gespecificeerd, moeten worden uitgevoerd. Wanneer onevenwichtigheden worden gecorrigeerd, zouden kortere diepgaande evaluaties kunnen worden opgesteld, terwijl in de regel om de drie jaar volledige verslagen zouden worden opgesteld, tenzij de Commissie een dergelijke analyse eerder nodig acht.

4.4 Een gericht en gestroomlijnd kader voor postprogrammatoezicht

De evaluatie van de economische governance omvatte ook een beoordeling van het postprogrammatoezicht. In de mededeling van februari 2020 werd gesteld dat het kader voor het toezicht op lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden op het gebied van financiële stabiliteit, tot een aantal verbeteringen had geleid en over het algemeen goed heeft gefunctioneerd. Niettemin werd gewezen op het belang van het behoud van adequate nationale verantwoordelijkheid voor de programma's, alsook op het feit dat er ook kwesties van transparantie en verantwoordingsplicht blijven bestaan¹⁶.

De flexibiliteit van verscherpt toezicht als instrument voor crisisoplossing moet behouden blijven. Verscherpt toezicht is een flexibel instrument gebleken, dat van 2018 tot 2022 met succes is gebruikt aan het einde van een macro-economisch aanpassingsprogramma voor Griekenland. Hierdoor is een doeltreffende follow-up van de hervormingstoezeggingen tot stand komen, waardoor de transitie naar postprogrammatoezicht mogelijk werd. De waarde van verscherpt toezicht als een maatregel voor vroegtijdige interventie blijft echter even belangrijk om te voorkomen dat de situatie in een lidstaat van de eurozone zodanig verslechtert dat een macro-economisch aanpassingsprogramma moet worden opgezet.

Aan postprogrammatoezicht moeten duidelijke doelstellingen worden verbonden, waarvan de intensiteit gekoppeld is aan die doelstellingen. Postprogrammatoezicht zou

¹⁶) Sindsdien stelde de Europese Rekenkamer vast dat postprogrammatoezicht weliswaar een geschikt instrument was, maar dat de efficiëntie ervan werd belemmerd door onduidelijke doelstellingen en ontoereikende stroomlijning en focus bij de uitvoering, en deed zij verschillende aanbevelingen aan de Commissie om dergelijke tekortkomingen aan te pakken in het kader van de evaluatie van de economische governance.

geïntereerd zijn op: i) de beoordeling van de terugbetalingscapaciteit in het licht van de economische, budgettaire en financiële situatie; ii) toezicht op de uitvoering van onvoltooide hervormingen die in het kader van het aanpassingsprogramma zijn aangevat; en iii) een beoordeling of corrigerende maatregelen nodig zijn bij bezorgdheid over de terugbetalingscapaciteit of het behoud van markttoegang. De intensiteit van het postprogrammatoezicht zou zich mettertijd ontwikkelen, samen met de heroriëntatie en de risicobeoordeling. De eerste jaren zouden intensiever zijn, aangezien er ook toezicht wordt gehouden op de uitvoering van onvoltooide hervormingen die in het kader van het aanpassingsprogramma zijn aangevat, maar dit element zou mettertijd afnemen naarmate de hervormingen worden uitgevoerd. In “normale” tijden zou het postprogrammatoezicht dus gericht zijn op het beoordelen van de terugbetalingscapaciteit in het licht van de economische, budgettaire en financiële situatie en zou het gestroomlijnd kunnen worden wanneer de terugbetalingsrisico's laag worden geacht, ook dankzij een betere integratie met andere toezichtinstrumenten. Bij een verslechterende economische, budgettaire of financiële situatie zou een dergelijke aanpak opnieuw een intensiever postprogrammatoezicht mogelijk maken om te beoordelen of corrigerende maatregelen nodig zijn.

5. Conclusies

In deze mededeling worden de belangrijkste kenmerken van een hervormd EU-kader voor economische governance uiteengezet. Met de belangrijkste punten van deze hervorming, die in deze mededeling zijn toegelicht, wordt tegemoet gekomen aan de behoefte aan een hervormd kader dat geschikt is voor de uitdagingen van dit decennium. De noodzakelijke financiering voor de rechtvaardige transitie naar een digitale en klimaatneutrale economie en de hogere schuldquotes vereisen begrotingsregels die strategische investeringen mogelijk maken en tegelijkertijd de houdbaarheid van de openbare financiën waarborgen.

In deze kritieke omstandigheden voor de Europese economie is het van het grootste belang dat snel een akkoord wordt bereikt over de herziening van de EU-begrotingsregels en andere elementen van het kader voor economische governance. De lidstaten en de Commissie moeten tot een consensus over de hervorming van het kader voor economische governance komen voordat de lidstaten met hun begrotingsprocedure voor 2024 beginnen. In het licht van de toenemende uitdagingen waarmee de EU wordt geconfronteerd, is er behoefte aan een sterke coördinatie van het begrotings- en structuurbeleid en aan doeltreffend economisch en begrotingstoezicht. Gezonde overheidsfinanciën die op gecoördineerde wijze inspelen op de heersende uitdagingen en bijdragen tot de verwezenlijking van gemeenschappelijke EU-prioriteiten, zijn steeds belangrijker geworden in het licht van recente en huidige crises. Dit zou de financiële markten ook vertrouwen geven in de institutionele robuustheid van de eurozone, die berust op houdbare overheidsfinanciën en op het voorkomen en het aanpakken van macro-economische onevenwichtigheden in alle lidstaten. De werking van geloofwaardige begrotingsregels en het toezicht op risico's voor de macrofinanciële stabiliteit zullen de Europese Centrale Bank ook helpen haar doelstellingen te bereiken, met name het vervullen van haar mandaat om

prijsstabiliteit te handhaven en tegelijkertijd financiële fragmentatie in de eurozone te voorkomen.

Een grondige hervorming van het EU-kader voor economische governance vereist een wetswijziging. Middels een wijziging van de onderliggende wetgeving kan het kader worden verduidelijkt en vereenvoudigd. Hieruit zou een hoge mate van rechtszekerheid volgen voor de werking van een hervormd kader, met de noodzakelijke betrokkenheid van de Raad en het Europees Parlement. Voor deze noodzakelijke wetswijzigingen zou de gewone wetgevingsprocedure gelden, waarbij de Raad en het Europees Parlement op de meeste punten op voet van gelijkheid optreden.

De meeste doelstellingen van de voorgestelde hervorming van de PMO kunnen worden nagestreefd binnen de bestaande wettelijke bepalingen. Met name het streven naar een meer toekomstgerichte aanpak om de risico's beter te beoordelen en de aanpassing van de criteria die worden gehanteerd om te beslissen over het bestaan en de classificatie van onevenwichtigheden en de correctie daarvan, zou binnen het huidige rechtskader kunnen worden opgenomen.

Op basis van deze leidraad en de daaropvolgende discussie zal de Commissie overwegen wetgevingsvoorstellen in te dienen. Zij zal in het eerste kwartaal van 2023 opnieuw richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor de komende periode verstrekken. Die richtsnoeren zullen helpen bij het coördineren van het begrotingsbeleid en bij het voorbereiden van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten voor 2024 en daarna. De richtsnoeren zullen de economische situatie weerspiegelen, evenals de specifieke situatie van elke lidstaat en de in deze mededeling vastgestelde leidraad, op voorwaarde dat tegen die tijd een voldoende mate van convergentie tussen de lidstaten wordt bereikt. In het voorjaar van 2023 zullen de richtsnoeren gestalte krijgen via LSA's.

Kader 1: Het schuldhoudbaarheidscriterium

Om het referentieaanpassingstraject te bepalen tot waarborging van de convergentie van de schuld naar prudente niveaus, zou de Commissie gebruikmaken van een beproefde en transparante methode, die is gebaseerd op haar kader voor schuldhoudbaarheidsanalyse en waarover overeenstemming is bereikt met de lidstaten. Voor lidstaten met substantiële schuldproblemen zou de Commissie een referentieaanpassingstraject voorstellen om ervoor te zorgen dat de schuld in elke lidstaat na de volledige uitvoering van het plan na afloop van de aanpassingsperiode op een plausibel neerwaarts traject blijft, op basis van een traject van tien jaar en uitgaande van ongewijzigd beleid na de aanpassingsperiode. Dit referentieaanpassingstraject houdt verband met een niveau van het structurele primaire saldo aan het einde van de aanpassingsperiode dat garandeert dat de schuld zich op een plausibel neerwaarts traject bevindt. Voor lidstaten met middelhoge schuldproblemen zou het referentietraject minder veeleisend zijn.

Het kader van de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie is een beproefde analytische toolkit om schuldhoudbaarheidsrisico's te beoordelen. Het omvat een basisprognose voor het schuldtraject over tien jaar, samen met aanvullende deterministische schuldprognoses die uitgaan van alternatieve aannames voor budgettaire, macro-economische en financiële variabelen, alsook een stochastische analyse die de brede macro-economische onzekerheid weergeeft. Het *basisscenario voor de schuldhoudbaarheidsanalyse* berust op de aanname van een ongewijzigd begrotingsbeleid, waarbij er na afloop van het plan geen aanvullende begrotingsmaatregelen worden opgenomen en de primaire uitgaven alleen worden beïnvloed door veranderingen in de demografische kosten, zoals voorspeld in het meest recente gezamenlijke vergrijzingsverslag van de Commissie en de Raad. De reële bbp-groei is in overeenstemming met de meest recente middellangetermijnprognoses van de Commissie, waarbij gebruik wordt gemaakt van de gezamenlijk overeengekomen EU-methode, rekening houdend met het effect van investeringen in het kader van het NextGenerationEU-pakket. De inflatie en rentevoeten komen overeen met marktverwachtingen. Voor de *deterministische* prognoses is de risicobeoordeling gebaseerd op het verwachte schuldniveau, het schuldtraject en de plausibiliteit van de beoogde begrotingssituatie (met in voorkomend geval ruimte voor corrigerende maatregelen). Voor de *stochastische* prognoses is de risicobeoordeling gebaseerd op de waarschijnlijkheid dat de schuld zich gedurende vijf jaar niet zal stabiliseren en op de omvang van de macro-economische onzekerheid¹. Op basis hiervan worden landen in deze analyse ingedeeld in drie algemene risicocategorieën: *laag*, *gemiddeld* en *hoog*. Een *hoge* risicocategorie wijst op substantiële schuldproblemen (houdbaarheid) die met begrotingsbeleid en macro-economisch beleid moeten worden aangepakt.

Een aanpassingstraject dat spoort met de convergentie van de schuld naar prudente niveaus moet ervoor zorgen dat de schuld voor een lidstaat met substantiële of middelhoge schuldproblemen op een plausibel neerwaarts traject wordt gebracht op basis van een traject van tien jaar na afloop van het plan. Voor lidstaten met substantiële schuldproblemen zou dit het geval zijn wanneer het schuldtraject van tien jaar na afloop van het plan op een plausibele en gestaag dalende lijn zou liggen. Voor lidstaten met middelhoge schuldproblemen zou dit het geval zijn wanneer het schuldtraject van tien jaar ten hoogste drie jaar na afloop van het plan op een plausibele en gestaag dalende lijn zou liggen. Aan deze voorwaarden moet worden voldaan bij ongewijzigd beleid na de uitvoering van het middellangetermijnplan, d.w.z. bij ontstentenis van nieuwe budgettaire beleidsmaatregelen na de aanpassingsperiode, en, om rekening te houden met realistische risico's, volgens een standaardreeks van ongunstige scenario's, zoals die welke in het kader van de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie in aanmerking worden genomen. Tot slot moet het voldoende onwaarschijnlijk zijn dat de schuld in de vijf jaar na de afloop van het plan toeneemt.

Aannames en prognoses van het traject van relevante macrobudgettaire variabelen zouden in het plan worden opgenomen voor een periode van tien jaar na de periode waarop het plan betrekking heeft. Dit zou betrekking hebben op het macro-economische en budgettaire traject voor de periode waarop het plan betrekking heeft en de daaropvolgende verlenging bij ongewijzigd beleid van de projecties voor de volgende tien jaar (zie tabel 1).

Tabel 1: Tijdshorizon van de projecties en van het beoordelingscriterium

Tijdshorizon	T	T+[X]	...	T+[X]+10
Prognoses en beoordelingscriterium	Laatste resultatenjaar	Prognoses van de plannen (inclusief bindende termijn) <i>Basisjaar voor de uitvoering van de schuldhoudbaarheidsanalyse</i>	Prognoses van de plannen op basis van een verlenging bij ongewijzigd begrotingsbeleid	Einddatum van de schuldhoudbaarheidsanalyse

Opmerking: De aanpassingsperiode van vier jaar kan uitzonderlijk worden verlengd tot zeven jaar om grote investeringen en hervormingen te faciliteren.

(1) Voor nadere gegevens over de methode zie [Verslag over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën 2021](#).

Kader 2: De beleidsreactie op nieuwe onevenwichtigheden in het kader van de PMO

Overeenkomst over het nationale middellangetermijnplan en de PMO

Onmiddellijk na de vaststelling van onevenwichtigheden in een diepgaande evaluatie (en de eventuele publicatie van PMO-specifieke LSA's die als richtsnoer dienen), voorziet de hervormde PMO in een dialoog met de lidstaat. Deze dialoog zou in de zomer en het najaar plaatsvinden. Het doel zou zijn een gemeenschappelijke visie op de uitdagingen op te bouwen en na te gaan welke hervormingen en investeringen zouden leiden tot de correctie van onevenwichtigheden (Figuur 1).

Op basis van deze dialoog zouden de Commissie en de lidstaat gezamenlijk overeenstemming bereiken over een beleidsaanpak om onevenwichtigheden te corrigeren, in overeenstemming met de aanpak van het herstel- en veerkrachtplan. Bij goedkeuring van het nationale middellangetermijnplan zou het overeengekomen pakket hervormingen en investeringen in het plan worden opgenomen. Het nationale middellangetermijnplan zou ook kruisverwijzingen kunnen bevatten naar maatregelen die reeds in het herstel- en veerkrachtplan zijn opgenomen, alsook naar relevante investeringen die worden gefinancierd door programma's in het kader van het cohesiebeleid, om een uitgebreid overzicht te geven van de beleidstoezeggingen van de lidstaten.

Figuur 1: Tijdschema voor de beleidsreactie op de vaststelling van een onevenwichtigheid met een nieuw nationaal middellangetermijnplan



Tijdens de looptijd van het nationale middellangetermijnplan worden nieuwe onevenwichtigheden gevonden.

Indien nieuwe onevenwichtigheden worden gevonden, terwijl het nationale middellangetermijnplan reeds van kracht is, zal na de vaststelling van deze kwetsbaarheden in een diepgaande evaluatie in het kader van de cyclus van het Europees Semester het bestaande middellangetermijnplan in de regel niet worden heropend, maar zou een beleidsdialoog met de lidstaten worden gestart om tot een gemeenschappelijk inzicht te komen over onevenwichtigheden en de maatregelen die nodig zijn om deze aan te pakken. De overeengekomen beleidsaanpak van onevenwichtigheden, met inbegrip van hervormingen en investeringen, zal door de lidstaat per brief aan de Commissie en de Raad worden meegedeeld en in de comités worden besproken. De overeengekomen beleidsagenda kan vervolgens worden opgenomen: i) in een nieuw nationaal middellangetermijnplan (indien geen oplossing is gevonden tijdens de looptijd van het oorspronkelijke plan); OF ii) in een gewijzigd middellangetermijnplan (indien het vorige plan niet langer haalbaar is). Als de onevenwichtigheden buitensporig zijn en een onmiddellijke wijziging van het begrotingsbeleid en nieuwe cruciale hervormingen vereisen, wordt de PBO ingesteld en het plan heropend. Het plan zou dan dienstdoen als plan met corrigerende maatregelen.

Bijlage 1: Timing van het EU-toezicht

I. Het budgettair-structurele plan voor de middellange termijn

Dec T-2	Sturing op hoog niveau over hervormings- en investeringsprioriteiten van de EU op basis van input van de Commissie
Jan – Ma T-1	Technische richtsnoeren: Commissie gaat in dialoog met lidstaten die referentie-uitgavetrajecten indienen die de houdbaarheid van de schuld volgens afgesproken criteria garanderen
April T-1	Lidstaten dienen hun middellangetermijnplan in voor T-1, T, T+1, T+2, T+3, rekening houdend met behoefte aan overheidsinvesteringen en hervormingen
Mei/Juni T-1	Ex-antebeoordeling van middellangetermijnplan door Commissie/Raad: na beoordeling toereikendheid van het plan, keurt Raad het plan goed of verzoekt hij plan opnieuw in te dienen

II. Jaarlijkse uitvoering/monitoring

Najaar T-1*	Beoordeling van ontwerpbegrotingsplan voor T (ten opzichte van budgettair middellangetermijnplan)
Voorjaar T+1**	Ex-postbeoordeling van de begrotingsresultaten voor T

1

Opmerking: De tijdschema's voor de indiening van nieuwe plannen (na de initiële start van het herziene SGP) kunnen afwijken afhankelijk van de politieke cycli van de lidstaten.

* In het najaar T vindt een ex-antebeoordeling plaats van het ontwerpbegrotingsplan (OBP) voor het jaar T+1.

** In het voorjaar T kan er nog geen volledige ex-postbeoordeling van de begrotingsresultaten plaatsvinden, aangezien het plan in jaar T van start is gegaan.

Bijlage 2 – Resultaat van het openbare debat¹⁷

Na de hervatting van de evaluatie van de economische governance in oktober 2021¹⁸ hebben belanghebbenden een bijdrage geleverd aan het debat door middel van een online publieksenquête. Belanghebbenden hebben gereageerd op elf open vragen over verschillende aspecten van de economische governance van de EU. Op de enquête zijn 225 geldige bijdragen van respondenten uit 25 landen binnengekomen. De Commissie heeft de belangrijkste conclusies van de enquête samengevat in een in maart 2022 gepubliceerd verslag¹⁹. De kenmerken van de deelnemers aan de enquête kwamen niet overeen met die van de EU-bevolking en als zodanig kunnen de antwoorden niet worden geïnterpreteerd als representatief voor de heersende mening van alle EU-burgers en belanghebbenden. De verscheidenheid en de diepgang van de bijdragen leverden echter waardevolle input. Veel respondenten waren van mening dat het governancekader groeivriendelijker moet worden en meer rekening moet houden met sociale kwesties, en dat het de beleidsprioriteiten voor de groene en de digitale transitie moet ondersteunen. De meeste respondenten erkenden dat het begrotingskader de veerkracht van de EU-economieën bij schokken moet ondersteunen en dat de houdbaarheid van de schuld een centrale doelstelling van de begrotingsregels van de EU moet blijven, terwijl het aanpassingstraject naar een lagere overheidsschuld realistisch en geleidelijk moet zijn. Veel respondenten benadrukten de noodzaak om investeringen te stimuleren als essentieel kenmerk van het kader voor economische governance. Groene investeringen verdienen bijzondere aandacht vanwege mondiale klimaat- en milieu-uitdagingen, terwijl enkele respondenten waarschuwden voor een voorkeursbehandeling van investeringsuitgaven in het begrotingstoezicht. Deelnemers pleitten ook voor vereenvoudiging, transparantie en een grotere nationale inbreng. Veel respondenten beschouwden de herstel- en veerkrachtfaciliteit als een goede inspiratie voor het governancekader, wat betreft het bevorderen van nationale inbreng en het aanmoedigen van hervormingen door middel van positieve stimulansen. Verscheidene respondenten zijn voorstander van een betere naleving en handhaving van het toezichtskader. Verscheidene respondenten pleitten voor verdere synergie tussen het SGP en de PMO, aangezien hierdoor de groeivriendelijkheid van de overheidsfinanciën en de gelijktijdige verwezenlijking van verschillende beleidsdoelstellingen zouden kunnen verbeteren.

¹⁷) Andere EU-instellingen hebben een aantal nuttige bijdragen geleverd aan het debat over het kader voor economische governance. Zo publiceerde het Europees Begrotingscomité in september 2019 in antwoord op een specifiek verzoek van voormalig Commissievoorzitter Jean-Claude Juncker zijn "[Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six- and two-pack legislation](#)". Op 8 juli 2021 heeft het Europees Parlement (met EP-lid Margarida Marques als rapporteur) een resolutie aangenomen "[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](#)". Zowel het Europees Economisch en Sociaal Comité als het Europees Comité van de Regio's hebben in december 2020 respectievelijk februari 2021 adviezen uitgebracht over de evaluatie van de economische governance.

¹⁸) Mededeling van de Europese Commissie "[De EU-economie na COVID-19: gevolgen voor de economische governance](#)", COM(2021) 662 final van 19 oktober 2021.

¹⁹) Werkdocument van de diensten van de Commissie "[Economic Governance Review – Summary report of the public consultation](#)" SWD (2022) 104 final van 28 maart 2022.

Verscheidene deelnemers aan het publieke debat hebben aangedrongen op een permanente centrale begrotingscapaciteit²⁰. Met een dergelijk instrument zouden langetermijnnuitdagingen aangepakt kunnen worden door gemeenschappelijke collectieve goederen aan te bieden die duurzame groei zouden stimuleren en de inflatie kunnen helpen beteugelen en/of de macro-economische stabilisatie zouden verbeteren. In het verslag van de vijf voorzitters van 2015 werden goede leidende beginselen voor de opzet van een dergelijke capaciteit vastgesteld, met name dat deze niet mag leiden tot permanente overdrachten tussen landen, de stimulansen voor een gezond begrotingsbeleid op nationaal niveau moet behouden en in het kader van de Europese Unie moet worden ontwikkeld. Zoals aangegeven in het publieke debat zou een centrale begrotingscapaciteit voor de EU of de eurozone rekening kunnen houden met de successen die de afgelopen jaren op dit gebied zijn geboekt (d.w.z. het Europees Fonds voor strategische investeringen, SURE en de herstel- en veerkrachtfaciliteit).

Het debat omvatte ook een reeks thematische besprekingen met de lidstaten in het Economisch en Financieel Comité en het Comité voor de economische politiek. Deze besprekingen spitsten zich toe op de houdbaarheid van de overheidsschuld, de noodzaak om investeringen te bevorderen, de procycliciteit van het begrotingsbeleid, de handhaving en governance van de begrotingsregels van de EU, de interactie tussen de begrotingskaders van de EU en die van de lidstaten, de relevantie en de doeltreffendheid van de PMO en de noodzaak om de PMO te handhaven, gericht op macro-economische uitdagingen, en de lessen die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit kunnen worden getrokken. Ook werd gesproken over de mogelijke langetermijngevolgen van de Russische invasie van Oekraïne voor de veerkracht en veiligheid. De eurozonedimensie van de economische governance, en met name de PMO, werd besproken in de Eurogroepwerkgroep.

De besprekingen waren toegespitst op het in kaart brengen van de belangrijkste kwesties die in een hervormd kader voor economische governance moeten worden aangepakt. Over een aantal punten is consensus bereikt, met name tijdens de besprekingen met de lidstaten. Sommige van deze punten waarover consensus bestond, met name die met betrekking tot het begrotingskader, zijn reeds uiteengezet in de mededeling van de Commissie van 2 maart 2022²¹. Het gaat om de volgende punten:

- **het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsschuld en het bevorderen van duurzame groei** door middel van investeringen en hervormingen zijn twee kanten van dezelfde medaille en zijn essentieel voor het welslagen van het begrotingskader van de EU;
- in het begrotingstoezicht van de EU **meer aandacht schenken aan de middellange termijn** lijkt een veelbelovende aanpak te zijn;
- **inzichten kunnen worden ontleend aan het ontwerp, de governance en de werking van de herstel- en veerkrachtfaciliteit;**

²⁰) Europees Begrotingscomité 2020; Occasional Paper nr. 273 van de ECB, september 2021; OECD Economic Surveys eurozone, september 2021; IMF Departmental Paper nr. 2022/014, september 2022.

²¹) Mededeling van de Europese Commissie "[Richt snoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023](#)", COM (2022) 85 final van 2 maart 2022.

- **vereenvoudiging, meer nationale verantwoordelijkheid en betere handhaving** zijn belangrijke doelstellingen.

De besprekingen hebben ook de aandacht gevestigd op belangrijke kwesties die kunnen worden aangepakt in een hervormd kader voor economische governance met betrekking tot de PMO:

- **verbetering van de doeltreffendheid van de PMO moet een belangrijke prioriteit zijn.** Dit kan worden bereikt door meer nadruk te leggen op de kerndoelstelling ervan, namelijk voorkomen dat risico's voor de macrofinanciële stabiliteit zich ontwikkelen tot onevenwichtigheden en beleidsmaatregelen bevorderen, rekening houdend met de werking van de EU en de eurozone als geheel. Een duidelijkere focus zou de communicatie over de vaststelling van macro-economische onevenwichtigheden en de noodzakelijke beleidsrespons vergemakkelijken en de zichtbaarheid van de procedure vergroten;
- **recente crises en de toegenomen onzekerheid tonen aan dat in het kader van de PMO nieuwe risico's sneller geïdentificeerd moeten kunnen worden.** Dit kan worden bereikt door gebruik te maken van een meer toekomstgerichte aanpak die in een vroeg stadium de aanzet kan geven tot beleidsrespons;
- **het waarborgen van eigen verantwoordelijkheid is cruciaal om de PMO meer effect te laten sorteren.** Dit vraagt om een versterkte dialoog met de lidstaten, die kan voortbouwen op de ervaring die is opgedaan met de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Door de PBO operationeler te maken, zou die ook aan kracht winnen.

Tegelijkertijd is in de Conferentie over de toekomst van Europa ook gesproken over de manier om een sterkere EU-economie, sociale rechtvaardigheid en werkgelegenheid op te bouwen ²². De Conferentie heeft voorgesteld dat de EU haar concurrentievermogen en veerkracht moet versterken en toekomstgerichte investeringen met een sterke sociale en genderdimensie moet bevorderen, gericht op de groene en de digitale transitie en voortbouwend op de voorbeelden van NextGenerationEU en het SURE-instrument. Volgens de Conferentie moet de EU rekening houden met de sociale en economische gevolgen van de oorlog tegen Oekraïne en het verband tussen de economische governance van de EU en de nieuwe geopolitieke context.

²²) Mededeling van de Europese Commissie [“Conferentie over de toekomst van Europa”](#), COM (2022) 404 final van 17 juni 2022.