



Raad van de
Europese Unie

**Brussel, 8 maart 2023
(OR. en)**

7022/23

**ECOFIN 206
UEM 56**

BEGELEIDENDE NOTA

van: de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur

ingekomen: 8 maart 2023

aan: mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.: COM(2023) 141 final

Betreft: MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 141 final.

Bijlage: COM(2023) 141 final



Brussel, 8.3.2023
COM(2023) 141 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024

1. Inleiding

De Europese economie is 2023 op een gezondere basis ingegaan dan in het najaar werd verwacht. De Europese benchmarkprijs voor gas is gedaald tot onder het niveau van vóór de Russische invasie van Oekraïne, mede dankzij vraagbeheersing en de voortdurende diversificatie van het aanbod. De arbeidsmarkten zijn ook sterk blijven presteren, en het werkloosheidspercentage in de EU bleef in december 2022 op een historisch laag niveau. Drie maanden van dalende inflatie wijzen erop dat de piek nu achter ons ligt, maar de kerninflatiedruk blijft hoog en er is een opwaarts risico. Het economische sentiment is ook verder verbeterd, wat erop wijst dat de economische activiteit in de EU in het eerste kwartaal van 2023 een krimp kan voorkomen en de eerder verwachte recessie nipt kan vermijden.

Tegelijkertijd wordt de Europese economie nog steeds geconfronteerd met tegenwind en grote onzekerheid. Nu de inflatoire druk aanhoudt, zal het monetaire beleid verder worden aangescherpt, waardoor de vraag zal worden afgeremd. Daarom wordt verwacht dat de groei in 2023 beperkt zal blijven, hoewel de winterprognose 2023 van de Commissie de groeivoorzichten voor dit jaar hebben verhoogd. Tegen de achtergrond van het huidige geopolitieke landschap blijft de onzekerheid hoog.

In 2023-24 moet het begrotingsbeleid erop gericht zijn de houdbaarheid van de schuld op middellange termijn te waarborgen en de potentiële groei op duurzame wijze te verhogen. Begrotingsmaatregelen hebben de gevolgen van de energiecrisis voor bedrijven en consumenten verzacht. Een brede budgettaire stimulans voor de totale vraag is echter niet gerechtvaardigd en dure steunmaatregelen kunnen niet voor onbepaalde tijd worden voortgezet: de nadruk moet nu liggen op het versterken van de houdbaarheid van de begroting door middel van geleidelijke begrotingsconsolidatie en, waar nodig, op gerichte begrotingsmaatregelen ter ondersteuning van kwetsbare huishoudens en bedrijven die door hoge energieprijzen worden getroffen. Een prudent begrotingsbeleid zal de stabiliteit van de Europese economie helpen verzekeren en de effectieve doorwerking van het monetaire beleid in een klimaat van hoge inflatie vergemakkelijken terwijl de potentiële groei wordt vergroot.

Deze mededeling biedt de lidstaten richtsnoeren voor het voeren en coördineren van begrotingsbeleid, in het licht van de uitdagingen voor de overheidsfinanciën en de economie worden en de besprekingen over het toekomstige kader voor economische governance. In de mededeling van de Commissie van 9 november 2022 over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance (hierna de “hervormingsleidraad” genoemd) werd gesteld dat de Commissie de lidstaten in het eerste kwartaal van 2023 richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024 zal verstrekken. ⁽¹⁾ Het

⁽¹⁾ [Mededeling van de Commissie over een leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance](#), COM (2022) 583 final van 9 november 2022.

begrotingskader van de EU bevindt zich momenteel in een overgangsfase. De evaluatie van de economische governance is in februari 2020 van start gegaan en identificeert gebieden van het kader die verbetering behoeven. Een terugkeer naar de loutere uitvoering van de regels van het bestaande rechtskader zou ook voorbijgaan aan de nieuwe realiteit na de pandemie. Aangezien er nog geen nieuw rechtskader bestaat dat gebaseerd op de resultaten van de lopende evaluatie van de economische governance, blijft het huidige rechtskader van toepassing. Tegelijkertijd zouden sommige elementen van de hervormingsleidraad van de Commissie kunnen worden opgenomen in de cyclus voor begrotingstoezicht die in het voorjaar van 2023 van start gaat, om een doeltreffende brug te kunnen slaan naar de toekomstige reeks begrotingsregels van de EU en om rekening te houden met de huidige uitdagingen. Daarom weerspiegelen de richtsnoeren, zoals aangegeven in de mededeling van de Commissie van 9 november 2022, de economische situatie en de specifieke situatie van elke lidstaat, alsook de elementen van de hervormingsleidraad van de Commissie die stroken met de geest van het bestaande rechtskader. Het zal van cruciaal belang zijn om zo snel mogelijk overeenstemming te bereiken over het toekomstige kader voor economische governance om een reeks EU-begrotingsregels te hebben die ten volle rekening houden met de nieuwe realiteit na de pandemie.

De richtsnoeren zijn bedoeld als input voor de lidstaten bij het opstellen van hun stabiliteits- en convergentieprogramma's. Zij zullen in het voorjaar worden gevolgd door landspecifieke begrotingsaanbevelingen (LSA's) voor 2024, die ook als leidraad zullen dienen voor de opstelling en beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen in het najaar.

De rest van de mededeling bestaat uit zes delen. In deel 2 worden de economische vooruitzichten voor dit en volgend jaar geschetst, op basis van de winterprognose 2023 van de Commissie. Deel 3 bevat een stand van zaken met betrekking tot de lopende evaluatie van de economische governance. In deel 4 wordt de respons van het begrotingsbeleid op de energiecrisis besproken. In deel 5 worden de gevolgen van de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule voor de begrotingsrichtsnoeren in 2024 besproken. In deel 6 wordt de inleiding van buitensporigtekortprocedures (BTP's) besproken. Tot slot worden in deel 7 de volgende stappen uiteengezet.

2. Economische situatie en vooruitzichten

In de winterprognose 2023 van de Commissie zijn de groeivooruitzichten voor 2023 verhoogd. De energiecrisis en de daaruit voortvloeiende handelsverliezen hebben de productie negatief beïnvloed en de koopkracht van huishoudens uitgehold, waardoor het economisch vertrouwen is aangetast. Huishoudens en bedrijven hebben echter opmerkelijke veerkracht getoond en de inflatie lijkt nu een hoogtepunt te hebben bereikt, waardoor de groei in het voorjaar zou moeten kunnen aantrekken. Verwacht wordt dat de arbeidsmarkten ondanks het moeilijke klimaat sterk zullen blijven, hoewel de inflatie de loongroei blijft overtreffen, waardoor de consumptie verzwakt. De uitgaven in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de uitvoering van de programma's van het cohesiebeleid zullen blijven stijgen, ter ondersteuning van overheidsinvesteringen. Na een algemene stagnatie in het laatste kwartaal van 2022, in plaats van de verwachte daling, wordt de reële bbp-groei in de

EU in 2023 geraamd op 0,8 % en de inflatie op 6,4 %. In 2024 zal de groei van het bbp van de EU naar verwachting 1,6 % bedragen en zou de inflatie afnemen tot 2,8 %. De combinatie van trage economische groei en hoge inflatie op korte termijn vereist een sterke coördinatie van het begrotingsbeleid van de EU en de eurozone, op basis van duidelijke richtsnoeren die op transparante wijze kunnen worden gemonitord. Dit zal ook bijdragen tot een consistente beleidsmix.

De onzekerheid omtrent de Europese economische vooruitzichten blijft groot, hoewel de risico's voor de groei min of meer in evenwicht zijn. De risico's voor de groeivoorzichten zijn niet langer neerwaarts gericht. De binnenlandse vraag zou voor een positieve verrassing kunnen zorgen, met name als de recente dalingen van de groothandelsprijzen voor gas sterker worden doorberekend aan de consument, en hoewel de dreiging van gastekorten aanzienlijk blijft, lijkt deze minder ernstig dan voorheen. Niettemin kan de aanpassing aan het klimaat van hoge rentevoeten een uitdaging blijken en blijft de onzekerheid hoog, aangezien de oorlog van Rusland tegen Oekraïne voortduurt. De opwaartse inflatierisico's blijven grotendeels verband houden met de ontwikkelingen op de energiemarkten en daarbij moeten we waakzaam blijven wat betreft de evolutie van de energieprijzen in de toekomst. Met name in 2024 doen zich opwaartse risico's voor de inflatie voor, aangezien de loongroei zich gedurende een langere periode op een bovengemiddeld niveau zou kunnen stabiliseren.

De uitdagingen voor de Europese economie op middellange termijn zijn niet afgenomen. Economische uitdagingen die vóór de pandemie duidelijk waren, waaronder de noodzaak om de potentiële groei te versterken, de dubbele transitie op een billijke wijze te versnellen en de veerkracht te verbeteren, in combinatie met demografische ontwikkelingen, zullen de druk op de overheidsfinanciën op middellange termijn doen toenemen. Deze uitdagingen hebben het belang van sociale cohesie en veerkracht, zoals beoogd in de Europese Pijler van sociale rechten, duidelijk gemaakt. In dit verband moet het begrotingsbeleid erop gericht zijn de houdbaarheid van de schuld in stand te houden en het groeipotentieel op duurzame en inclusieve wijze te verhogen, waardoor ook de taak van het monetair beleid wordt vergemakkelijkt. Het handhaven van een hoog niveau van overheidsinvesteringen en het duurzaam verlagen van de schuldquote versterkt de noodzaak om prioriteit te geven aan uitgaven en begrotingsbuffers op te bouwen. Op langere termijn werd het afgelopen decennium gekenmerkt door grote schokken, met name de economische en financiële crisis, de COVID-19-crisis, de Russische invasie van Oekraïne en de daaruit voortvloeiende energiecrisis en de stijging van de inflatie. Deze onzekerheid betekent dat het begrotingsbeleid in de toekomst flexibel moet blijven.

3. Stand van zaken van de evaluatie van de economische governance

De Commissie heeft in november 2022, na een uitgebreid raadplegingsproces, haar leidraad voor een hervorming van het kader voor economische governance gepubliceerd. De hervormingsleidraad bouwt voort op de ervaring en analyse van de Commissie met betrekking tot de uitvoering van het kader vóór de pandemie, en op de lessen die zijn getrokken uit de respons van de EU op de pandemie. Ook wordt rekening gehouden

met de resultaten van een openbare raadpleging die in oktober 2021 opnieuw van start is gegaan en waaraan onder meer een breed scala van belanghebbenden, waaronder de lidstaten, de andere EU-instellingen, de sociale partners, burgers en de academische wereld, heeft deelgenomen. Het voorgestelde herziene kader is erop gericht de houdbaarheid van de schuld te versterken en hoge overheidsschuldquotes terug te dringen en tegelijkertijd duurzame en inclusieve groei in alle lidstaten te bevorderen. De belangrijkste doelstellingen van het voorstel zijn het verbeteren van de nationale verantwoordelijkheid, het vereenvoudigen van het kader en het streven naar een grotere focus op de middellange termijn, in combinatie met een sterkere en coherenter handhaving. Nationale structurele begrotingsplannen voor de middellange termijn waarin begrotings-, hervormings- en investeringsdoelstellingen zijn geïntegreerd, vormen de hoeksteen van het herziene kader. Dit zal de lidstaten meer speelruimte bieden bij het bepalen van hun budgettaire aanpassingstraject, binnen een gemeenschappelijk EU-kader dat hand in hand gaat met een sterkere handhaving.

De besprekingen over het herziene begrotingskader vorderen. De begrotingselementen van het voorstel zijn besproken in het Economisch en Financieel Comité, alsook op ministerieel niveau in de Raad Ecofin en, voor kwesties die specifiek relevant zijn voor de eurozone, in de Eurogroep. De Commissie heeft haar leidraad ook besproken met het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Europees Comité van de Regio's en andere belanghebbenden. De uitwisselingen waren toegespitst op verschillende onderwerpen, waaronder: de differentiatie van de begrotingsvereisten tussen de lidstaten op basis van de beoordeling van de schulduitdagingen (op basis van de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie); een sterkere nadruk op de middellange tot lange termijn waarbij de lidstaten zich verbinden tot landspecifieke structurele begrotingsplannen voor de middellange termijn op basis van de richtsnoeren van de Commissie; de beoordeling en monitoring van die plannen; de noodzaak om een op een tekort gebaseerde BTP te handhaven en tegelijkertijd de op schuld gebaseerde BTP te versterken; het gebruik van efficiënte monitoring- en handhavinginstrumenten, waaronder een controlerekening, kleinere maar geloofwaardigere financiële sancties en sancties die tot reputatieschade kunnen leiden; de rol van onafhankelijke begrotingsinstellingen; en de rol van investeringen en hervormingen bij het verlengen van aanpassingstrajecten en een nieuw instrument om deze verbintenissen af te dwingen.

Over een aantal belangrijke kwesties komt een convergentie van standpunten tot stand, terwijl andere nog moeten worden verduidelijkt. Men is het erover eens dat de referentiewaarden van 3 % en 60 % van het bbp van Protocol nr. 12 bij de Verdragen ongewijzigd moeten blijven. De standpunten komen op een aantal punten overeen: dat de voorgestelde aanpak op middellange termijn, met behoud van het jaarlijkse toezicht, passend is om te zorgen voor een aanhoudende verlaging van de hoge schuldquotes en dat de door de lidstaten opgestelde structurele begrotingsplannen voor de middellange termijn de hoeksteen van het herziene kader zouden vormen; de noodzaak van meer stimulansen voor investeringen en hervormingen, rekening houdend met de lessen die zijn getrokken uit de gevolgen van de wereldwijde financiële crisis voor investeringen en de aanzienlijke investeringsbehoeften voor de groene en de digitale transitie; dat een doeltreffendere handhaving van de regels nodig is, onder meer door financiële sancties te handhaven maar de

bedragen ervan te verlagen, en tegelijkertijd de reputatieschade te vergroten; dat de bestaande regels voor het inleiden en afsluiten van een op een tekort gebaseerde BTP ongewijzigd blijven, terwijl de op schuld gebaseerde BTP moet worden versterkt; eerbiediging van de kernbeginselen van het waarborgen van nationale verantwoordelijkheid en gelijke behandeling; en de noodzaak van een passende differentiatie van de begrotingsinspanningen. Er zijn verdere besprekingen nodig over de concrete toepassing van deze beginselen.

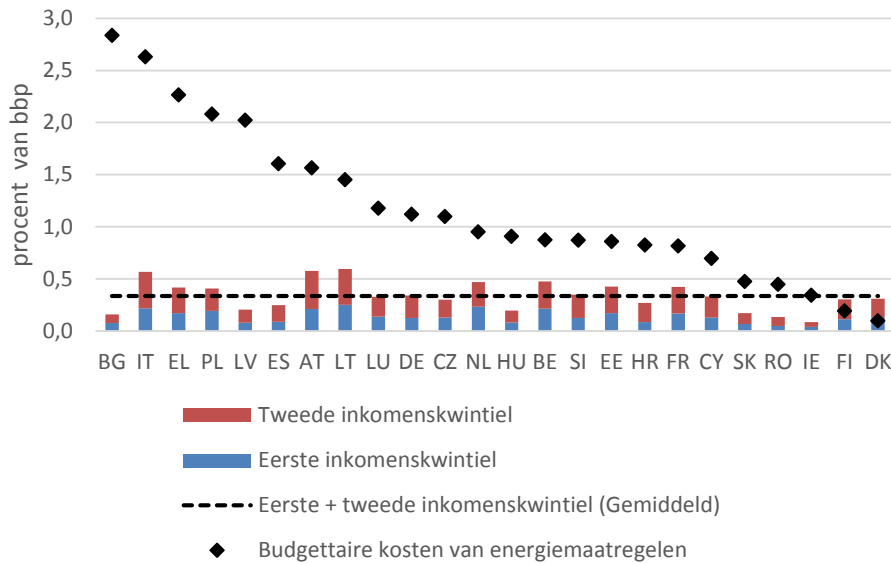
De Commissie is voornemens wetgevingsvoorstellen in te dienen na de komende Ecofin-Raad en de Europese Raad in maart 2023, die tot doel zullen hebben overeenstemming te bereiken over de belangrijkste elementen van het toekomstige kader voor economische governance.

4. Reactie van het begrotingsbeleid op de energiecrisis

De stijging van de energieprijzen heeft de lidstaten ertoe aangezet begrotingsmaatregelen te nemen, met aanzienlijke begrotingskosten. Deze maatregelen hebben voor huishoudens en bedrijven de sociale en economische gevolgen van de plotselinge stijging van de energieprijzen, met name gas en elektriciteit, verzacht. Volgens de najaarsprognose 2022 van de Commissie bedroegen de nettokosten van deze maatregelen in 2022 1,2 % van het jaarlijkse bbp van de EU. Op basis van de in het najaar beschikbare informatie zouden de nettokosten van energiemaatregelen naar verwachting dalen tot 0,9 % van het bbp van de EU in 2023. Dit vereist echter de geplande uitfasering van de meeste steunmaatregelen door de lidstaten. In sommige gevallen vindt de uitfasering plaats, terwijl de lidstaten in andere gevallen sinds het najaar een aantal bestaande maatregelen hebben verlengd of nieuwe maatregelen hebben vastgesteld. Verlenging van de bestaande energiemaatregelen tot eind 2023 zou een aanzienlijke stijging van de daarmee gepaard gaande begrotingskosten met zich meebrengen.

De vooruitzichten voor de energieprijzen zijn verbeterd. Sinds januari 2023 zijn de Europese groothandelsprijzen voor gas op de spotmarkt weer gedaald tot ver onder het niveau van voor de oorlog, zij het nog steeds meer dan driemaal de prijzen van 2019. Aangezien de doorberekening van de groothandelsprijzen voor gas en elektriciteit naar de consumptieprijzen doorgaans trager verloopt dan voor brandstoffen, is het effect van de recente scherpe daling van de groothandelsprijzen voor gas en elektriciteit in de detailhandelsprijzen nog niet zichtbaar. De binnenlandse vraag zou hoger kunnen uitvallen dan verwacht als de recente dalingen van de groothandelsprijzen voor gas sterker doorgerekend worden naar de consumentenprijzen. Tegelijkertijd waren de gasprijzen in 2023 uitzonderlijk volatiel en kan een omkering van de recente neerwaartse druk in de aanloop naar de volgende winter niet worden uitgesloten.

Grafiek 1: De begrotingskosten van energiemaatregelen zijn hoger dan de stijging van de energie-uitgaven van kwetsbare huishoudens



Opmerking: De grafiek toont de geraamde stijging van de energie-uitgaven van huishoudens met een lager inkomen (voor woning- en transportbrandstoffen) in vergelijking met de totale begrotingskosten van energiemaatregelen in 2022, ongerekend inkomsten uit belastingen en heffingen op uitzonderlijke winsten. Portugal en Zweden zijn weggelaten vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens. Malta is weggelaten omdat de energiecomponent van de inflatie (HICP-maatstaf) geen prijsstijging laat zien.

Bron: Diensten van de Commissie

De focus moet nu verschuiven naar de geleidelijke afschaffing van nationale begrotingsmaatregelen die zijn ingevoerd om huishoudens en bedrijven te beschermen tegen de energieprijsschok. De lidstaten moeten de energiesteunmaatregelen uitfaseren, te beginnen met de minst gerichte maatregelen. Indien een verlenging van de steunmaatregelen noodzakelijk zou zijn vanwege de hernieuwde energiedruk, moeten de lidstaten hun maatregelen veel beter richten dan in het verleden, door af te zien van algemene steun en alleen diegenen te beschermen die daar behoefte aan hebben, namelijk kwetsbare huishoudens en bedrijven. Dit zal de kosten voor de begroting beperken en ook zorgen voor stimulansen om het energieverbruik te beperken en de energie-efficiëntie te verhogen. In 2022 kwam meer dan 70 % van de bedragen voor energiesteun overeen met maatregelen die onvoldoende gericht waren op de meest kwetsbare huishoudens en bedrijven. ⁽²⁾ Bovendien heeft twee derde van de maatregelen het prijssignaal vertekend en er mogelijk toe geleid dat de prikkels zijn verminderd om het energieverbruik in te dammen en de energie-efficiëntie te verhogen. De opzet van de maatregelen is echter mettertijd verbeterd, op basis van de

⁽²⁾ De Commissie hanteert de volgende criteria om de kwaliteit van begrotingsmaatregelen met betrekking tot energie te beoordelen: de maatregelen moeten budgettair betaalbaar zijn, gericht zijn op de meest kwetsbaren, het prijssignaal behouden (d.w.z. vermindering van het energieverbruik aanmoedigen of de energie-efficiëntie verbeteren) en gemakkelijk in alle lidstaten kunnen worden toegepast zonder buitensporige administratieve lasten. Europese Commissie, "[Mededeling over de ontwerpbegrotingsplannen 2023:algemene beoordeling](#)", COM (2022) 900 final van 22 november 2022.

ervaring die is opgedaan sinds de eerste snelle reactie op de abrupte stijging van de energieprijzen.

De duurzame oplossing voor de energiecrisis is het verminderen van de afhankelijkheid van ingevoerde fossiele brandstoffen. In dit verband moeten de inspanningen gericht zijn op de tijdige uitvoering van hervormingen en investeringen om de energie-efficiëntie te verhogen, de energievoorziening te diversifiëren en de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen te versnellen, zoals uiteengezet in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en die verder moeten worden versterkt in het kader van REPowerEU.⁽³⁾ Het industrieel plan voor de Green Deal zal ook helpen het concurrentievermogen van de Europese maakindustrie met een nettonuluitstoot te versterken en de snelle transitie naar klimaatneutraliteit te ondersteunen, onder meer door de transformatie van onze energiesystemen.⁽⁴⁾

5. De algemene ontsnappingsclausule loslaten: gevolgen voor de begrotingsrichtsnoeren

De algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact zal eind 2023 worden gedeactiveerd. In de mededeling van de Commissie over het Europees Semester 2022 van mei 2022 werd gesteld dat de voorwaarden om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren vanaf 2024 zouden worden geacht te zijn vervuld.^(5, 6) In de jaarlijkse duurzame-groeianalyse van november 2022 werd deze beoordeling bevestigd en werd opgemerkt dat de Europese economie niet in een periode van ernstige economische neergang verkeert.⁽⁷⁾ Zij heeft zich hersteld tot boven het niveau van vóór de pandemie en heeft nu de acute fase van de energieprijsschok als gevolg van de Russische agressie tegen Oekraïne doorstaan, hoewel de onzekerheid groot blijft.

In de context van de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule vanaf 2024 en de noodzaak van een prudent begrotingsbeleid zijn kernbeginselen nodig om de lidstaten houvast te bieden bij het opstellen van hun stabiliteits- en convergentieprogramma's. Nu de periode waarin de algemene ontsnappingsclausule van kracht was stilaan achter ons ligt, zullen een hervatting van in kwantitatieve termen geformuleerde gedifferentieerde landspecifieke aanbevelingen en kwalitatieve richtsnoeren voor investerings- en energiemaatregelen helpen om de lidstaten de nodige duidelijkheid te

⁽³⁾ Zie Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen (PB L 63 van 28.2.2023, blz. 1).

⁽⁴⁾ Zie "[Een industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk](#)" van de Europese Commissie, COM(2023) 62 final van 1 februari 2023.

⁽⁵⁾ Europese Commissie (2022), "[Europees Semester 2022 - Voorjaarspakket](#)", COM(2022) 600 final van 23 mei 2022.

⁽⁶⁾ Specifieke bepalingen in de begrotingsregels van de EU maken een gecoördineerde en ordelijke tijdelijke afwijking van de normale vereisten van die regels voor alle lidstaten mogelijk in een situatie van algemene crisis ten gevolge van een ernstige economische neergang van de eurozone of de EU als geheel (zie artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97, en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97).

⁽⁷⁾ Europese Commissie (2022), "[Jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2023](#)", COM(2022) 780 final van 22 november 2022.

verschaffen. In afwachting van de inwerkingtreding van een nieuw begrotingskader en gezien de specifieke economische situatie die wordt gekenmerkt door grote onzekerheid, zou het echter niet passend zijn om terug te keren naar de “matrix van aanpassingsvereisten” die tussen 2015 en 2020 in het kader van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact werd gebruikt. ⁽⁸⁾

De cyclus van het begrotingstoezicht zou de geest van de hervormingsleidraad van de Commissie weerspiegelen. Aangezien het debat over de hervorming van het kader voor economische governance nog loopt, blijft het huidige rechtskader van toepassing. De Commissie stelt niet voor om in 2024 over te stappen op een nieuw stelsel van begrotingstoezicht. Tegelijkertijd zouden sommige elementen van de hervormingsleidraad van de Commissie kunnen worden opgenomen in de cyclus voor begrotingstoezicht die in het voorjaar van 2023 van start gaat, om een doeltreffende brug te kunnen slaan naar de toekomstige reeks begrotingsregels van de EU en om rekening te houden met de realiteit na de pandemie. Daarom wordt de lidstaten verzocht, in de geest van de hervormingsleidraad van de Commissie, stabiliteits- en convergentieprogramma's in te dienen waarin hun structurele begrotingsplannen voor de middellange termijn zijn opgenomen. De Commissie staat dan ook klaar begrotingsaanbevelingen voor 2024 voor te stellen, met inbegrip van een kwantitatief vereiste en kwalitatieve richtsnoeren voor investerings- en energiemaatregelen, die in overeenstemming zijn met de criteria die in haar hervormingsleidraad worden voorgesteld, maar ook in overeenstemming blijven met die van de huidige wetgeving in het kader van het stabiliteits- en groeipact. Dit zou voor de Commissie de basis vormen om de begrotingsresultaten te monitoren ten opzichte van de begrotingsaanbevelingen, te beginnen met de ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten van de eurozone voor 2024 die de Commissie in het najaar zal beoordelen.

De lidstaten wordt verzocht in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's uiteen te zetten hoe hun begrotingsplannen ervoor zullen zorgen dat de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp in acht wordt genomen en de schuld voortdurend op plausible wijze wordt teruggedrongen, of dat de schuld op middellange termijn op een prudent niveau wordt gehouden. De lidstaten wordt verzocht in de stabiliteits- en convergentieprogramma's voor 2023 begrotingsdoelstellingen vast te stellen die voldoen aan de budgettaire aanpassingscriteria van de hervormingsleidraad van de Commissie. De lidstaten met aanzienlijke of matige uitdagingen op het gebied van de overheidsschuld wordt met name verzocht begrotingsdoelstellingen vast te stellen die een plausible en voortdurende schuldreductie garanderen of die de schuld op de middellange termijn op een prudent niveau houden. ⁽⁹⁾ Alle lidstaten wordt bovendien verzocht begrotingsdoelstellingen vast te stellen

⁽⁸⁾ Zie kader 1.6, blz. 16, van de editie 2019 van het [Vade Mecum on the Stability and Growth Pact](#) (vademecum over het stabiliteits- en groeipact en de Europese Commissie) en “[Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact](#)”, COM (2015) 12 final van 13 januari 2015.

⁽⁹⁾ Zoals uiteengezet in kader 1 van de mededeling van de Commissie over een leidraad voor een hervorming van het kader voor economische governance (zie voetnoot 1), stelt de Commissie voor dat de indeling van de lidstaten op basis van hun schulduitdagingen gebeurt aan de hand van het kader voor analyse van de schuldhoudbaarheid van de Commissie.

die ervoor zorgen dat het tekort niet meer dan 3 % van het bbp bedraagt of binnen de door het stabiliteits- of convergentieprogramma bestreken periode tot onder 3 % van het bbp wordt teruggedrongen, en er op geloofwaardige wijze voor zorgen dat het tekort bij ongewijzigd beleid op middellange termijn onder 3 % van het bbp blijft. De lidstaten wordt ook verzocht in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's verslag uit te brengen over hun geplande energiesteunmaatregelen, met inbegrip van de budgettaire gevolgen daarvan, de uitfasering ervan en de onderliggende aannames over de ontwikkeling van de energieprijzen. Tot slot wordt de lidstaten verzocht in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's te bespreken hoe hun hervormings- en investeringsplannen, met inbegrip van die van hun herstel- en veerkrachtplannen, naar verwachting zullen bijdragen tot budgettaire houdbaarheid en duurzame en inclusieve groei, in overeenstemming met de criteria van de hervormingsleidraad van de Commissie.

De Commissie staat klaar om voor 2024 landspecifieke begrotingsaanbevelingen voor te stellen die in overeenstemming zijn met de eigen doelstellingen van de lidstaten, mits die doelstellingen stroken met het waarborgen dat de overheidsschuldquote op een neerwaarts pad wordt gezet of op een prudent niveau blijft en het begrotingstekort op middellange termijn onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp ligt. In overeenstemming met de aanpak op middellange termijn en de nadruk op nationale verantwoordelijkheid staat de Commissie klaar om de landspecifieke begrotingsaanbevelingen te baseren op de begrotingsdoelstellingen die zijn vastgesteld in de eigen stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten. De lidstaten wordt derhalve verzocht ervoor te zorgen dat de begrotingsdoelstellingen in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's in overeenstemming zijn met de criteria die in de hervormingsleidraad van de Commissie worden voorgesteld. Wanneer de begrotingsdoelstellingen van een lidstaat niet ambitieus genoeg zijn, zou de Commissie een budgettaire LSA voorstellen die in overeenstemming is met de criteria die in de hervormingsleidraad worden voorgesteld, en die consistent blijft met die van de huidige wetgeving in het kader van het stabiliteits- en groeipact. Op dit moment zal het gekwantificeerde vereiste van de LSA gericht zijn op 2024.

De voorstellen van de Commissie voor budgettaire LSA's voor 2024 zouden worden gekwantificeerd en gedifferentieerd op basis van de uitdagingen op het gebied van de overheidsschuld van de lidstaten. Hierdoor zal de nadruk komen te liggen op de noodzaak voor lidstaten met aanzienlijke of matige uitdagingen op het gebied van de overheidsschuld om de overheidsschuld op een plausibel en voortdurend neerwaarts pad te brengen. Meer in het bijzonder zouden lidstaten met aanzienlijke of matige uitdagingen op het gebied van de overheidsschuld (op basis van de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie) begrotingsdoelstellingen worden aanbevolen die zorgen voor een plausibele en voortdurende schuldreductie of die garanderen dat de schuld op middellange termijn op een prudent niveau wordt gehouden, terwijl zij in overeenstemming blijven met de huidige wetgeving in het kader van het stabiliteits- en groeipact. Lidstaten met weinig uitdagingen op het gebied van de overheidsschuld zou worden aanbevolen hun tekort binnen de door het stabiliteits- of convergentieprogramma bestreken periode onder de 3 % van het bbp te houden of terug te

dringen, en ervoor te zorgen dat het tekort bij ongewijzigd beleid op middellange termijn onder 3 % van het bbp blijft.

De budgettaire LSA's zouden worden opgesteld op basis van de netto primaire uitgaven zoals voorgesteld in de hervormingsleidraad van de Commissie. ⁽¹⁰⁾ De omschakeling naar deze indicator zal leiden tot een verschuiving in de focus ten opzichte van de periode waarin de algemene ontsnappingsclausule van kracht was, toen het begrotingstoezicht gericht was op netto nationaal gefinancierde primaire *lopende* uitgaven en het behoud van nationaal gefinancierde investeringen.

Gezien de essentiële rol van overheidsinvesteringen zal de Commissie daar in haar begrotingsaanbevelingen de nadruk blijven op leggen. Alle lidstaten moeten nationaal gefinancierde investeringen blijven beschermen en zorgen voor een doeltreffend gebruik van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name in het licht van de doelstellingen met betrekking tot de groene en de digitale transitie en veerkracht. Er moet worden gezorgd voor een hoge kwaliteit van overheidsinvesteringen, onder meer door een grondige uitvoering van investeringen die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd. Het begrotingsbeleid moet de dubbele transitie ondersteunen met het oog op duurzame en inclusieve groei. De begrotingsaanpassing van lidstaten met aanzienlijke of matige uitdagingen op het gebied van de overheidsschuld mag de investeringen niet drukken, maar moet veeleer worden gerealiseerd door de groei van nationaal gefinancierde lopende uitgaven te beperken ten opzichte van de potentiële productiegroei op middellange termijn. De lidstaten moeten ook rekening houden met de tijdelijke aard van de steun die wordt verleend via niet-terugvorderbare financiële steun in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ("subsidies"). Wanneer de Commissie de begrotingsresultaten monitort ten opzichte van de begrotingsaanbevelingen zal zij rekening houden met de noodzaak om investeringen te ondersteunen.

De LSA's voor 2024 zullen ook houvast bieden voor de budgettaire kosten van energiemaatregelen. Indien de groothandelsprijzen voor energie stabiel blijven en de lagere energiekosten worden doorberekend in de detailhandelsprijzen zoals momenteel gepland, moeten de steunmaatregelen van de overheid voor energie in 2024 verder worden uitgefaseerd en moeten de daarmee samenhangende besparingen bijdragen tot het terugdringen van de overheidstekorten. Als de energieprijzen weer stijgen en de steun niet volledig kan worden stopgezet, moeten gerichte maatregelen alleen kwetsbare huishoudens en bedrijven beschermen, en moeten bredere maatregelen, zoals de maatregelen die in 2022 zijn genomen, worden vermeden. Een dergelijke stap zou de budgettaire kosten verminderen, energiebesparingen stimuleren en de economie in staat stellen zich gedurende een beperkte periode geleidelijk en duurzaam aan te passen.

De Commissie verzoekt de Raad deze aanpak te onderschrijven.

⁽¹⁰⁾ Netto primaire uitgaven worden gedefinieerd als nationaal gefinancierde uitgaven ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief rente-uitgaven en conjuncturele werkloosheidsuitgaven.

6. Een consistente tenuitvoerlegging van de buitensporigtekortprocedure (BTP)

In het voorjaar van 2022 heeft de Commissie zich ertoe verbonden na te gaan of het zinvol is in het voorjaar van 2023 voor te stellen buitensporigtekortprocedures in te leiden, met name rekening houdend met de naleving van de landspecifieke begrotingsaanbevelingen die de Raad op 12 juli 2022 tot de lidstaten heeft gericht. De Commissie houdt voortdurend toezicht op de economische en budgettaire situatie van de lidstaten, onder verwijzing naar de adviezen van de Commissie over de ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten van de eurozone, waarin wordt opgeroepen om in het kader van de nationale begrotingsprocedure de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de begroting 2023 in overeenstemming is met de landspecifieke aanbevelingen die de Raad op 12 juli 2022 heeft aangenomen. De Commissie zal de naleving van de tekort- en schuldcriteria overeenkomstig artikel 126, lid 3, VWEU beoordelen in het kader van de voorjaarstoezichtronde. Rekening houdend met de aanhoudend hoge onzekerheid voor de macro-economische en budgettaire vooruitzichten op dit moment, is de Commissie van mening dat dit voorjaar geen besluit mag worden genomen over de vraag of lidstaten al dan niet onder de buitensporigtekortprocedure worden geplaatst. Tegelijkertijd zal de Commissie aan de Raad voorstellen om in het voorjaar van 2024 op een tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedures in te leiden op basis van de begrotingsresultaten voor 2023, in overeenstemming met de bestaande wettelijke bepalingen. De lidstaten moeten hiermee rekening houden bij de uitvoering van hun begrotingen voor 2023 en bij het opstellen van hun stabiliteits- en convergentieprogramma's in dit voorjaar en de ontwerpbegrotingsplannen voor 2024 dit najaar.

7. Volgende stappen

Deze mededeling bevat voorlopige richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2024, die in het kader van het voorjaarspakket van het Europees Semester in mei 2023 zullen worden geactualiseerd. Geactualiseerde richtsnoeren zullen de mondiale economische situatie, de specifieke situatie van elke lidstaat, de vorderingen in de discussie over de lopende evaluatie van de economische governance en de beleidsdiscussies in de Raad blijven weerspiegelen. De ontwikkeling van de economische en begrotingsvooruitzichten zal nauwlettend worden gevolgd en terdege in aanmerking worden genomen. De lidstaten wordt verzocht deze richtsnoeren in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's te verwerken.

Aanhangsel

A. Aanvullende tabellen die in de stabiliteits- en convergentieprogramma's voor 2023 moeten worden opgenomen.

Naast de vereiste begrotingsprognose voor de duur van het stabiliteits- en convergentieprogramma moeten ook de overeenkomstige ramingen voor het lopende jaar worden opgenomen, samen met de resultaten voor de periode 2020-2022 (in overeenstemming met de PBT-kennisgevingstabellen). De tabellen moeten bij voorkeur via de speciale webapplicatie bij de Commissie worden ingediend.

Effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit op de programmaprognoses - SUBSIDIES

Inkomsten uit subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (% van bbp)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit als opgenomen in de ontvangstenprognoses							
Uitbetalingen van contanten van EU-subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit							
Uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (% van bbp)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Beloning van werknemers D.1							
Intermediair verbruik P.2							
Sociale betalingen D.62+D.632							
Rente D.41							
Subsidies, betaald D.3							
Inkomensoverdrachten D.7							
TOTAAL LOPENDE UITGAVEN							
Investerings in vaste activa (bruto) P.51g							
Kapitaaloverdrachten D.9							
TOTAAL KAPITAALUITGAVEN							
Andere uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (% van bbp)¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Verlaging van belastinginkomsten							
Andere kosten met gevolgen voor inkomsten							
Financiële transacties							

Effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit op de programmaprognoses - LENINGEN

Kasstroom van in het programma voorgestelde leningen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (% van bbp)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Uitbetalingen door de EU van leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit							
Afbetalingen aan de EU van leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit							
Uitgaven gefinancierd door leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (% van bbp)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Beloning van werknemers D.1							
Intermediair verbruik P.2							
Sociale betalingen D.62+D.632							
Rente D.41							
Subsidies, betaald D.3							
Inkomensoverdrachten D.7							
TOTAAL LOPENDE UITGAVEN							
Investerings in vaste activa (bruto) P.51g							
Kapitaaloverdrachten D.9							
TOTAAL KAPITAALUITGAVEN							
Andere uitgaven gefinancierd door leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (% van bbp)¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Verlaging van belastinginkomsten							
Andere kosten met gevolgen voor inkomsten							
Financiële transacties							

Opmerkingen: Het verstrekken van gegevens over variabelen die vetgedrukt zijn, is verplicht; het verstrekken van gegevens over andere variabelen is facultatief.

B. Aanvullende informatie die in de stabiliteits- en convergentieprogramma's voor 2023 moet worden opgenomen.

De lidstaten wordt verzocht informatie te verstrekken over: i) de jaarlijkse begrotingskosten in verband met personen die Oekraïne ontvluchten, gespecificeerd in termen van de belangrijkste ESR-categorie(ën) die rechtstreeks wordt (worden) getroffen; en ii) het aantal personen dat jaarlijks wordt opgevangen. Deze begrotingskosten moeten beperkt blijven tot de kosten die rechtstreeks verband houden met en het onmiddellijke gevolg zijn van de ongekende toestroom van personen die Oekraïne ontvluchten. Het verstrekken van dergelijke informatie zou de Commissie in staat stellen rekening te houden met deze begrotingskosten bij haar beoordeling van de stabiliteits- en convergentieprogramma's voor 2023, alsook met de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen voor 2022.