EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 5.2.2020
COM(2020) 55 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, DE EUROPESE CENTRALE BANK, HET EUROPEES SOCIAAL EN ECONOMISCH COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Evaluatie van de economische governance

Verslag over de toepassing van de Verordeningen (EU) nrs. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 en 473/2013 en over de geschiktheid van Richtlijn 2011/85/EU van de Raad

{SWD(2020) 210 final} - {SWD(2020) 211 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

Evaluatie van de economische governance

Verslag over de toepassing van de Verordeningen (EU) nrs. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 en 473/2013 en over de geschiktheid van Richtlijn 2011/85/EU van de Raad[1]

1. Inleiding

De euro is de eenheidsmunt van ruim 340 miljoen Europeanen in 19 lidstaten en is een van de meest opmerkelijke en tastbare verwezenlijkingen van Europa. Maar de euro is meer dan een monetair project. Hij vormt de basis voor een grotere integratie van onze economieën om zo tot meer stabiliteit en welvaart te komen.

De economische en monetaire unie - die in 1992 is opgericht bij het Verdrag van Maastricht - heeft een unieke structuur. De economische en monetaire unie combineert een gemeenschappelijk monetair beleid dat prijsstabiliteit nastreeft, met een gedecentraliseerd begrotings- en economisch beleid onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. In het Verdrag van Maastricht werd de noodzaak erkend van een gezond begrotingsbeleid en de coördinatie van economisch beleid om een doeltreffende uitvoering van het gemeenschappelijk monetair beleid mogelijk te maken en te zorgen voor een stabiele en succesvolle euro in het licht van de mogelijke risico's van overloopeffecten tussen de lidstaten en mogelijk gedrag van meeliften dat leidt tot buitensporige overheidstekorten en schuldniveaus. Hierdoor zou de prijsstabiliteit in gevaar komen en zou de centrale bank uiteindelijk gedwongen kunnen zijn monetair beleid te gebruiken om begrotingstekorten te financieren.

In het licht van deze overwegingen verplicht het Verdrag de lidstaten ertoe hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang te beschouwen en te coördineren

[1] Verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, PB L 306 van 23.11.2011, blz. 1; Verordening (EU) nr. 1174/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied, PB L 306 van 23.11.2011, blz. 8; Verordening (EU) nr. 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, PB L 306 van 23.11.2011, blz. 12; 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; Verordening (EU) nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, PB L 306 van 23.11.2011, blz. 33; Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, PB L 306 van 23.11.2011, blz. 41; Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit, PB L 140 van 27.5.2013, blz. 1; Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.

in het kader van de Raad. In het Verdrag werd ook de verplichting voor de lidstaten vastgesteld om overheidstekorten van meer dan 3 % van het bbp te vermijden en de overheidsschuld onder 60 % van het bbp te houden. Het Verdrag bevat voorts maatregelen om de marktdiscipline te handhaven, zoals het no-bail-out-beginsel waarmee wordt bepaald dat overheden elkaars schulden niet mogen aflossen, en verbiedt monetaire financiering van de overheidsschuld door de centrale bank. Deze opbouw werd geïnspireerd door de ervaringen met hoge inflatie in de jaren 1970 en 1980 en een sterke overtuiging onder de beleidsmakers dat economische en financiële integratie een belangrijke drijfveer voor convergentie en stabilisatie binnen de monetaire unie zou zijn.

Sinds begin jaren 1990, toen in het Verdrag van Maastricht de basis voor de muntunie werd gelegd, heeft de Unie een zeer uitgebreid en gedetailleerd kader voor economisch en budgettair toezicht ontwikkeld. Dit kader zit vervat in secundaire wetgeving die hieronder wordt beschreven, en in andere documenten die meer details en transparantie verschaffen over de wijze waarop het toezicht in de praktijk werkt. Daarbij gaat het onder meer over de gedragscode voor het stabiliteits- en groeipact en de gedragscode met betrekking tot het twopack. Meer details over de uitvoering van het kader inzake toezicht worden verschaft in het vademecum over het stabiliteits- en groeipact en het compendium over de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden.

In de loop der tijd is het kader in fases geëvolueerd: er werden veranderingen in aangebracht als reactie op de opkomst van nieuwe economische uitdagingen en op basis van de lessen die zijn geleerd bij de uitvoering van het toezichtkader. In het kort:

- In 1997 werd het stabiliteits- en groeipact (SGP) ingesteld om het toezicht op en de coördinatie van het nationale begrotings- en economisch beleid te versterken en zo de door het Verdrag van Maastricht voor alle lidstaten ingevoerde limieten voor overheidstekort en -schuld permanent te handhaven[2]. Met name werd het tekortcriterium van het Verdrag van Maastricht geconcretiseerd via het corrigerende deel[3] van het stabiliteits- en groeipact en werd een preventief deel[4] vastgesteld om de opbouw van buitensporige tekorten te voorkomen.

- Begin jaren 2000 bleek de inachtneming van de nominaaltekortdoelstellingen van het stabiliteits- en groeipact voor sommige lidstaten in een recessie moeilijk te zijn. In het licht van deze eerste ervaringen werd het stabiliteits- en groeipact hervormd om meer rekening te kunnen houden met economische voorwaarden. Met de hervorming van 2005 werd daarom een sterkere nadruk gelegd op de structurele begrotingsinspanning teneinde rekening te houden met de gevolgen van de conjunctuurcyclus op de overheidsfinanciën. Over het algemeen is het stabiliteits- en groeipact gewijzigd om beter rekening te kunnen houden met de landspecifieke economische en

[2] Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten en de resolutie van 17 juni 1997 betreffende het stabiliteits- en groeipact.

[3] Het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact waarborgt dat de lidstaten passende beleidsmaatregelen nemen om de buitensporige tekorten of de schuldenlast te corrigeren door de invoering van de buitensporigtekortprocedure, waarmee de lidstaten bindende en operationele aanbevelingen krijgen over de begrotingsaanpassing die nodig is om de buitensporigtekortsituatie binnen een bepaalde termijn te corrigeren.

[4] Het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact ondersteunt de lidstaten bij het nakomen van hun toezeggingen op het vlak van gezond begrotingsbeleid. De lidstaten moeten op middellange termijn een landspecifieke begrotingsdoelstelling bereiken waarin rekening wordt gehouden met de economische cyclus, zodat automatische stabilisatie mogelijk wordt en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in de hand wordt gewerkt.

begrotingssituatie en de houdbaarheidsrisico's van de lidstaten, met inbegrip van de gevolgen van de vergrijzing.

- Als reactie op de zwakke punten die aan het licht kwamen door de economische en financiële crisis die de EU en de eurozone na 2007 trof, heeft de EU een reeks maatregelen genomen om haar kader voor economisch bestuur en toezicht te versterken. Deze maatregelen zijn relevant voor alle EU-lidstaten, maar hebben een aantal specifieke kenmerken voor de landen die de euro gebruiken. Centraal in deze inspanningen stonden de wetgevingspakketten die bekendstaan als het "sixpack" (2011) en het "twopack" (2013) (zie tekstvak 1 voor een overzicht van de elementen van de hervormingen in het sixpack en het twopack). Zij waren gericht op een betere coördinatie van het economisch beleid en duurzame convergentie van de economische prestaties door het begrotingstoezicht in het kader van het stabiliteits- en groeipact te versterken en door van de lidstaten de invoering van nationale begrotingskaders te eisen. Zij zorgden ook voor de uitbreiding van het toepassingsgebied van het toezicht tot macro-economische onevenwichtigheden. Om de specifieke relevantie van de overloopeffecten in de eurozone aan te pakken werden in het twopack regels ingevoerd voor de monitoring en beoordeling van de begrotingsplannen van de lidstaten van de eurozone, specifieke versterkingen voor lidstaten van de eurozone binnen het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact en een kader voor de aanpak van de lidstaten van de eurozone die moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden op het vlak van financiële stabiliteit. Deze versterkingen werden ingevoerd op een moment waarop het vertrouwen in de markt en tussen de lidstaten onderling broos was; zij werden dan ook voornamelijk toegespitst op risicovermindering in de afzonderlijke lidstaten en op de waarborging van de stabiliteit van de eurozone als geheel. Beide hervormingspakketten maakten deel uit van een ruimere reeks maatregelen om de economische en financiële stabiliteit van de Unie en de eurozone als geheel te versterken, met onder meer het opzetten van mechanismen om voorwaardelijke financiële steun te verlenen aan lidstaten van de eurozone die moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden op het vlak van financiële stabiliteit, en de oprichting van een bankenunie met een gemeenschappelijk toezichtsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme.
- Het vernieuwde macro-economische en begrotingstoezicht werd geïntegreerd in het Europees Semester, een gezamenlijke tijdlijn voor de coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid op EU-niveau, dat in dezelfde context is opgezet. Sinds de invoering ervan in 2011 is het Europees Semester geleidelijk overgegaan naar meer geïntegreerd economisch toezicht, met inbegrip van toezicht op de inspanningen van de lidstaten in het kader van de Europa 2020-strategie in opgenomen.

Tekstvak 1: De sixpack- en twopack-hervormingen van het kader voor economisch toezicht

De sixpack-hervorming (2011)

Het sixpack omvatte vijf verordeningen en één richtlijn waarin het begrotingstoezicht werd versterkt en het toepassingsgebied van het economisch toezicht werd uitgebreid tot macro-economische onevenwichtigheden[5]. Het sixpack verstevigde met name het begrotingstoezicht door het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact te versterken; immers, een gezond begrotingsbeleid vergroot in goede economische tijden het vermogen van de lidstaten om economische schokken op te vangen en maakt ruimte om in slechte tijden gebruik te maken van begrotingsbeleid. Hiervoor werd het concept van een *significante afwijking* van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn of van het aanpassingstraject in die richting ingevoerd en werd een procedure vastgesteld waarmee de lidstaten een dergelijke afwijking konden corrigeren. Het werd ook mogelijk lidstaten van de eurozone die met ontoereikend beleid reageerden op de afwijking, uiteindelijk financiële sancties op te leggen. Om beter toezicht te houden op hoe de lidstaten hun begrotingsvastleggingen uitvoeren, werd een *uitgavenbenchmark* ingevoerd als aanvulling op het structurele saldo. Deze uitgavenbenchmark biedt de lidstaten meer operationele richtsnoeren voor het voeren van een voorzichtig begrotingsbeleid, door het toezicht te richten op de indicatoren waarover de overheid rechtstreeks controle heeft.

Het sixpack heeft ook het *corrigerende deel* van het stabiliteits- en groeipact versterkt door het *schuldcriterium*[6] van het Verdrag in de praktijk om te zetten en op die manier *de focus te verruimen van het voorkómen van buitensporige tekorten naar het waarborgen van houdbare schuldtrajecten*.

De mogelijke sancties voor lidstaten van de eurozone die niet voldoen aan de aanbevelingen en besluiten van de Raad in het kader van het stabiliteits- en groeipact, werden in het sixpack verscherpt.

Met de richtlijn betreffende de begrotingskaders werden voor lidstaten vereisten inzake hun nationale begrotingskaders ingevoerd. In de richtlijn werd gezorgd voor een sterkere nadruk op middellange-termijnplanning en transparante begrotingsprocedures. Ook werd gepleit voor het gebruik van objectieve macro-economische en budgettaire prognoses voor begrotingsplannen en onafhankelijk toezicht op de naleving van de begrotingsregels op nationaal niveau.

Behalve een versterking van het begrotingstoezicht heeft de sixpack-hervorming ook de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden ingevoerd om schadelijke macro-economische onevenwichtigheden op te sporen, ze te voorkomen en bestaande onevenwichtigheden te corrigeren. De Commissie wijst op *macro-economische onevenwichtigheden* en de ernst ervan, met inbegrip van het bestaan of het risico van negatieve overloopeffecten op andere lidstaten van de eurozone, en de Raad doet aanbevelingen aan de lidstaten om deze aan te pakken. Als *buitensporige macro-economische onevenwichtigheden* worden vastgesteld, kan via de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden een procedure bij buitensporige onevenwichtigheden worden toegepast

[5] Zie voetnoot 1.

[6] Het schuldcriterium heeft betrekking op de bepalingen in het Verdrag die vereisen dat de lidstaten een schuldquote van minder dan 60 % bereiken, tenzij de verhouding in voldoende mate en in een bevredigend tempo afneemt in de richting van dat niveau.

die gericht is op corrigerende actieplannen die door de lidstaten worden voorgesteld en uitgevoerd en die door de Commissie en de Raad worden gemonitord.

De twopack-hervorming (2013)

Met beide twopack-verordeningen werden specifieke toezicht- en monitoringprocedures voor de lidstaten van de eurozone ingevoerd gezien de mogelijke overloopeffecten binnen de economische en monetaire unie.

Met name werd een kader geschapen voor de aanpak van lidstaten die moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden op het vlak van financiële stabiliteit, financiële bijstand krijgen of een programma voor financiële bijstand verlaten. Het twopack heeft ook de coördinatie van de begrotingen tussen de lidstaten van de eurozone verder versterkt via een multilaterale beoordeling van de begrotingsplannen van de lidstaten waarbij een gemeenschappelijke tijdlijn wordt gevolgd. Het bevat ook adviezen van de Commissie over deze plannen voordat zij door de nationale parlementen worden goedgekeurd en een bespreking van de begrotingssituatie en -vooruitzichten in elke lidstaat en voor de eurozone als geheel in de Eurogroep. Het twopack versterkte ook het toezicht op lidstaten van de eurozone met een buitensporig tekort.

De start van een nieuwe politieke cyclus in de Unie is het gepaste moment om de doeltreffendheid van het huidige kader voor economisch en begrotingstoezicht te evalueren, met name de sixpack- en de twopack-hervorming; de Commissie is trouwens wettelijk verplicht verslag uit te brengen over de toepassing daarvan. De voornaamste aspecten die in deze evaluatie aan bod komen, zijn in hoeverre de verschillende toezichtselementen, zoals ingevoerd of gewijzigd door de sixpack- en de twopack-hervorming, hun belangrijkste doelstellingen hebben bereikt, namelijk i) zorgen voor houdbare overheidsfinanciën en groei, en macro-economische onevenwichtigheden vermijden, ii) een geïntegreerd toezichtkader verschaffen dat nauwere coördinatie van economisch beleid in de eurozone mogelijk maakt, en iii) de convergentie van de economische prestaties tussen de lidstaten bevorderen. Deze mededeling is bedoeld om een openbaar debat over deze kwesties op gang te brengen.

In het kader van de herziening moet worden opgemerkt dat de economische context aanzienlijk veranderd is. Tien jaar na de grote recessie hebben de lidstaten te maken met een combinatie van heel andere uitdagingen dan toen de sixpack- en de twopack-hervorming werden goedgekeurd. Het herstel houdt sindsdien historisch lang aan maar het groeipotentieel van veel lidstaten heeft nog niet het niveau van voor de crisis bereikt en de rentetarieven zijn laag gebleven[7]. De achteruitgang qua potentiële groei en rentetarieven gaat, in tijden waarin de bevolking vergrijst, gepaard met een aanhoudend lage inflatie. In de nasleep van de crisis werden structurele hervormingen om de potentiële groei aan te zwengelen, krachtdadig uitgevoerd maar intussen is de hervormingsdynamiek stilgevallen en verloopt de vooruitgang in de verschillende landen en beleidsgebieden ongelijk.

Dit moet worden gezien in het licht van de bredere ambitie die wordt geformuleerd in de jaarlijkse strategie voor duurzame groei[8] om te komen tot een nieuw groeimodel waarin er rekening mee wordt gehouden dat onze natuurlijke hulpbronnen eindig zijn en waarin wordt gezorgd voor werkgelegenheid en blijvende welvaart voor de toekomst. Deze doelstelling

[7] Bovendien zijn de werkgelegenheid en de sociale toestand in het algemeen wel verbeterd, maar in meerdere lidstaten bevinden zij zich nog niet op het peil van voor de crisis.
[8] Zie "Jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2020", COM(2019) 650 final.

heeft concreet gestalte gekregen in de Europese Green Deal[9] en de mededeling over een sterk sociaal Europa voor rechtvaardige transities[10], die een duurzame groeistrategie bevatten om van Europa het eerste klimaatneutrale en hulpbronnenefficiënte continent ter wereld te maken dat klaar is voor het digitale tijdperk, zonder in te boeten aan sociale rechtvaardigheid. Om dergelijke doelstellingen te bereiken zijn gedurende een langere periode aanzienlijke aanvullende particuliere en openbare investeringen nodig. Deze ambities stroken met de toezegging van Europa om de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling centraal te stellen in de beleidsvorming en acties van de EU.

Over de gevolgen van de heersende economische omstandigheden voor het kader voor economische governance moet zorgvuldig worden nagedacht. Om te beginnen moet worden nagegaan of deze ontwikkelingen gevolgen hebben voor de risico's in verband met de houdbaarheid van de schuld. Uit recente ervaringen blijkt dat de stemming in de markt abrupt kan omslaan, wat kan leiden tot plotselinge verschuivingen in de rentetarieven. Zelfs zonder veranderingen in de fundamentals zou dit de fiscale lasten voor met name landen met een hoge schuldenlast kunnen vergroten en de houdbaarheid van hun schuld in gevaar kunnen brengen. Dat risico is wellicht nog groter in een monetaire unie, waarin overheden met zeer uiteenlopende schuldquotes dezelfde munt gebruiken en de centrale bank niet kan optreden als verstrekker in laatste instantie van krediet aan overheden. Dit bevestigt dat absoluut blijvend aandacht moet worden besteed aan het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld. Aangezien het monetaire beleid steeds minder wordt belemmerd door de effectieve ondergrens van de rentetarieven, moet tegelijk de passende rol van het begrotings- en het economisch beleid in macro-economische stabilisatie worden geëvalueerd. Bovendien heeft het nationale begrotingsbeleid ook gevolgen voor de werking van de financiële markten en de wisselwerking met het monetaire beleid, met name gezien de rol van nationale overheidsobligaties als benchmark van veilige activa en de mogelijke gevolgen van een relatieve schaarste van veilige activa. Tot slot worden de gevolgen van klimaatgerelateerde risico's voor de stabiliteit van de financiële markten en de overheidsfinanciën steeds relevanter in de toezichtprocedures van de EU.

In de evaluatie wordt rekening gehouden met deze nieuwe uitdagingen. Er wordt voortgebouwd op de evaluatie van de begrotingsregels van de EU door het Europees Begrotingscomité[11] en op de bestaande verslagen van het Europees Parlement[12], de lidstaten, de Europese Rekenkamer[13] en andere belanghebbenden en de academische wereld.

2. Evaluatie van de toepassing van de wetgeving van het sixpack en van het twopack

[9] COM(2019) 640 final.
[10] COM(2020) 14 final.
[11] Europees Begrotingscomité, Beoordeling van de begrotingsregels van de EU met nadruk op het sixpack en het twopack, augustus 2019.
[12] Resolutie van het Europees Parlement van 24 juni 2015 over de evaluatie van het kader voor economische governance: balans en uitdagingen, PB C 407 van 4.11.2016, blz. 86.
[13] Europese Rekenkamer, Is de belangrijkste doelstelling van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact behaald?, Speciaal verslag nr. 18/2018; Verdere verbeteringen noodzakelijk ter waarborging van een doeltreffende tenuitvoerlegging van de buitensporigtekortprocedure, Speciaal verslag nr. 10/2016; De EU-vereisten voor nationale begrotingskaders: behoefte aan verdere versterking en betere monitoring van de uitvoering, Speciaal verslag nr. 22/2019; Controle van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden (PMO), Speciaal verslag nr. 3/2018.

2.1. Het stabiliteits- en groeipact en de nationale begrotingskaders

In dit onderdeel wordt het kader voor begrotingstoezicht beoordeeld aan de hand van de belangrijkste doelstellingen, met name of wordt geholpen om houdbare overheidsfinanciën te waarborgen, of ruimte wordt geboden voor economische stabilisatie, of het belang van de kwaliteit van de overheidsfinanciën wordt erkend en of de verantwoordelijkheid voor de begrotingsregels van de EU wordt genomen. Tot slot wordt Richtlijn 2011/85 beoordeeld met betrekking tot de gevolgen ervan voor de nationale begrotingskaders.

Houdbaarheid van de overheidsfinanciën

Oorspronkelijk, in 1997, richtte het stabiliteits- en groeipact zich, met de tekortdrempel van 3 % van het bbp als speerpunt, op het voorkómen van overloopeffecten van buitensporig hoge tekorten, die de prijsstabiliteit in de economische en monetaire unie zouden kunnen ondermijnen en de doeltreffendheid van het monetair beleid zouden kunnen aantasten.

Door de economische en financiële crisis is de focus van het begrotingstoezicht verschoven naar risico's die voortvloeien uit onhoudbare overheidsschulden en naar mogelijke schuldencrises die de financiële stabiliteit van de eurozone als geheel kunnen bedreigen. Door de toegenomen druk van de markt en de snel stijgende schuldniveaus moesten de waarborgen voor de houdbaarheid van de schuld daadkrachtig worden versterkt. In die context kwam de wetgeving van het sixpack en het twopack.

Het hervormde stabiliteits- en groeipact moedigde de lidstaten aan om terug te keren naar gezonde begrotingssituaties door hun tekorten te verminderen en schuldquotes geleidelijk aan te doen afnemen. Met name de buitensporigtekortprocedure is een doeltreffend instrument gebleken om grote tekorten te corrigeren. Alle lidstaten die tijdens de economische en financiële crisis in de buitensporigtekortprocedure zijn beland, hebben hun grote tekorten daadwerkelijk kunnen corrigeren. Terwijl op drie na alle lidstaten in 2010 een buitensporig tekort lieten optekenen - in de nasleep van de economische en financiële crisis (met het nominale tekort op het geaggregeerde EU-niveau van meer dan 6 % van het bbp in 2009-2010 als gevolg van de diepe recessie en de behoefte aan bankherkapitalisatie in een aantal lidstaten) - leefden in 2018 alle lidstaten het criterium van een tekort van 3 % van het bbp na[14]. Ook bereikten 16 lidstaten hun begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn volledig of nagenoeg volledig, zodat zij over de nodige budgettaire buffers en ruimte beschikken om te investeren.

De jongste jaren is de correctie van buitensporige tekorten en de daaropvolgende aanpassing in de richting van de begrotingsdoelstellingen op middellange termijn echter meer bepaald door gunstige macro-economische omstandigheden, meevallers aan de ontvangstenzijde en lagere rentetarieven dan door duurzame begrotingsaanpassingen. De significante-afwijkingsprocedure, die tot doel heeft buitensporige tekorten te voorkomen door de lidstaten de mogelijkheid te bieden afwijkingen van hun begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn of van hun aanpassingstraject in die richting te corrigeren, heeft voor de lidstaten die niet tot de eurozone behoren, slechts in beperkte mate effect gesorteerd[15].

[14] De enige uitzondering is Cyprus, waar de overheid een tijdelijk tekort van 4,4 % van het bbp registreerde in 2018 als gevolg eenmalige steunmaatregelen in verband met de verkoop van de Cyprus Cooperative Bank. Verwacht wordt dat het begrotingssaldo in 2019 weer een comfortabel overschot van bijna 4 % van het bbp zal vertonen.

[15] Tot nog toe werd de significante-afwijkingsprocedure opgestart voor twee lidstaten die niet tot de eurozone behoren: Roemenië in 2017 en Hongarije in 2018. Zij hadden geen doeltreffende actie ondernomen om de

Nadat de schuldquote tussen 2009 en 2014 tot bijna 90 % was gestegen, begon zij in 2015 af te nemen als gevolg van lagere primaire tekorten/hogere overschotten, grotere economische groei en een historisch lage rente op overheidsschuld. Over het algemeen verwacht de Commissie dat de schuldquote haar dalende tendens van de afgelopen jaren zal voortzetten en in 2020 tot ongeveer 79 % zal dalen, ver onder die van de VS en Japan (respectievelijk ongeveer 114 % en 237 %). De schulddynamiek verschilt sinds de economische en financiële crisis echter sterk tussen de lidstaten. Dat weerspiegelt grote verschillen in het tempo van de begrotingsconsolidatie en de economische groei, evenals in de landspecifieke begrotingskosten in verband met ondersteunende maatregelen voor de banksector. In ongeveer de helft van de lidstaten ligt het schuldniveau nu (opnieuw) onder 60 % van het bbp, maar in andere lidstaten, die samen een groot aandeel van het bbp van de eurozone vertegenwoordigen, ligt de schuld nog rond of (ruim) boven de 100 % van het bbp.

De schuldquotes van sommige lidstaten blijven inderdaad stijgen of zijn in het beste geval gestabiliseerd. Dit heeft de verschillen tussen de schuldniveaus in de EU vergroot. Een aantal lidstaten met een hoge schuldenlast heeft nog steeds tekorten die, ondanks de gunstige economische omstandigheden, geen toereikende veiligheidsmarge bieden in de richting van de referentiewaarde van 3 % van het bbp. Zij blijven ook ver onder hun middellangetermijndoelstellingen.

Hieruit blijkt nogmaals het belang van een doeltreffend preventief deel en een tijdige en doeltreffende uitvoering van de aanbevelingen van het begrotingsbeleid door alle lidstaten. Het laat eveneens vermoeden dat, in gevallen waarin de handhaving van de begrotingsregels absoluut noodzakelijk was, die handhaving geen wezenlijk verschil heeft gemaakt. De handhaving van de schuldreductiebenchmark gedurende perioden van zwakke reële groei en zeer lage inflatie is politiek en economisch gezien moeilijk gebleken. In een aantal landen met een hoge schuldenlast vergde de schuldreductiebenchmark bijzonder grote begrotingsinspanningen die de schulddynamiek misschien wel hebben verergerd. De Commissie heeft dan ook bij haar beoordeling van de naleving van het schuldcriterium en de daaropvolgende adviezen van het Economisch en Financieel Comité, terdege rekening gehouden met alle relevante factoren, overeenkomstig de bepalingen van het sixpack, met inbegrip van de lage inflatie en de zwakke groei, en met name de naleving van de vereisten van het preventieve deel.

Economische stabilisatie op het niveau van de afzonderlijke lidstaten en de eurozone

In de wetgeving die deel uitmaakt van de sixpack- en de twopack-hervorming wordt de rol erkend van macro-economische stabilisatie en in het bijzonder het vermijden van een procyclisch beleid. De bedoeling is dat lidstaten hun begrotingsbeleid in economisch goede tijden aanpassen om begrotingsbuffers op te bouwen zodat zij over voldoende budgettaire ruimte beschikken om automatische stabilisatoren hun werk te laten doen en budgettaire ondersteuning kunnen bieden tijdens perioden van neergang. De versterkte coördinatie van de begroting maakte de gezamenlijke begrotingskoers van de eurozone als geheel ook belangrijker. Met de daaropvolgende interpretatie en toepassing van die wetgeving door de

significante afwijking te corrigeren en worden bijgevolg sindsdien herhaaldelijk onderworpen aan procedures; dat doet vragen rijzen over de doeltreffendheid van de significante-afwijkingsprocedure voor lidstaten buiten de eurozone, met name aangezien de regels niet voorzien in sancties in geval van niet-naleving door die lidstaten.

Commissie en de Raad[16] werden aspecten van stabilisatie van de economische activiteit op korte termijn gaandeweg versterkt.

Met name de opzet van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact biedt lidstaten de mogelijkheid om de behoeften op het gebied van houdbaarheid en stabilisatie aan te pakken. Als lidstaten hun landspecifieke begrotingsdoelstelling op middellange termijn bereiken, biedt hen dat de mogelijkheid in barre economische tijden begrotingsbeleid te voeren met het oog op macro-economische stabilisatie door te zorgen dat automatische stabilisatoren vrij kunnen werken of door investeringen te verhogen. Bovendien worden de begrotingsdoelstelling op middellange termijn zelf en de inspanningen van de lidstaten om die doelstelling te bereiken, bepaald in structurele termen, dat wil zeggen gecorrigeerd voor invloed van de economische cyclus. De vereiste structurele inspanning weerspiegelt de positie van de lidstaat in de economische cyclus (hoger in goede tijden, lager in slechte tijden) en het schuldniveau.

Toch is het begrotingsbeleid van de lidstaten grotendeels procyclisch gebleven. Begrotingsbeleid was al procyclisch in het midden van de jaren 2000, toen de economische tijden bijzonder goed waren; tijdens de crisis bleef het grotendeels procyclisch aangezien een consolidatie plaatsvond in een context van verhoogde druk van de markt op een moment van een zeer lage groei of zelfs een krimp van de economische activiteit. Het hervormde begrotingskader heeft de werking van de automatische stabilisatoren mogelijk gemaakt, maar het effect daarvan werd gecompenseerd door discretionaire consolidatiemaatregelen die nodig zijn om onhoudbare posities te corrigeren in een context van verhoogde druk van de markt. Dat droeg bij tot zwakke economische en werkgelegenheidsprestaties in die periode, ook al was het erop gericht de overheidsfinanciën houdbaar te maken en het vertrouwen van de markt terug te winnen. Vanaf 2014 kwam de begrotingsconsolidatie tot stilstand, op een moment dat de output gap in de eurozone nog steeds negatief was. De gezamenlijke begrotingskoers in de eurozone bleef echter grotendeels neutraal, ook al was de output gap in de eurozone tegen 2017 positief geworden. Daarnaast was de verdeling van de begrotingskoers over de lidstaten niet passend in het licht van de specifieke behoeften inzake houdbaarheid en stabilisatie. Ondanks het versterkte preventieve deel hebben heel wat lidstaten dus geen gebruik gemaakt van de gunstiger economische tijden om anticyclische buffers op te bouwen.

Het stabiliteits- en groeipact is bovendien gericht op de correctie van hoge overheidstekorten en -schulden. Het stabiliteits- en groeipact heeft wel procedures vastgesteld voor de correctie van grote overheidstekorten in termen van nominale drempels, maar het kan het geen begrotingsbeleid ter ondersteuning van economische activiteit *afdwingen*.

In de twopack-hervorming werd een gemeenschappelijke tijdlijn voor de begroting in de eurozone opgesteld, waarmee wordt voorzien in een controle van de begrotingssituatie en -vooruitzichten in de eurozone op basis van de begrotingsplannen van de lidstaten en hun interacties in de eurozone, voordat de begrotingen in de nationale parlementen worden goedgekeurd. Hoewel het wettelijk kader de Commissie en de Raad de mogelijkheid biedt om maatregelen vast te stellen ter versterking van de coördinatie van het begrotings- en macro-economisch beleid op het niveau van de eurozone, laat het de instellingen van de Unie niet toe de passende begrotingskoers voor de eurozone als geheel af te dwingen. Hoewel het Europees

[16] Met de mededeling van de Commissie van 13 januari 2015 "Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact" werd nieuwe, zij het beperkte, ruimte voor discretionaire budgettaire stabilisatie ingevoerd. De mededeling leidde tot een gemeenschappelijk overeengekomen standpunt van het Economisch en Financieel Comité in november 2015, dat op 12 februari 2016 werd bekrachtigd door de Raad (Ecofin).

Semester de lidstaten aanmoedigt rekening te houden met de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone[17] in hun stabiliteitsprogramma's en nationale hervormingsprogramma's, is de eurozone nog steeds geen centraal thema in het beleid van de lidstaten.

In deze context en bij gebrek aan een centrale begrotingscapaciteit met stabiliserende kenmerken, blijft het vermogen om de begrotingskoers voor de eurozone als geheel te sturen, beperkt. Hierdoor wordt de mogelijke bijdrage van het begrotingsbeleid tot macro-economische stabilisatie op het niveau van de eurozone als geheel bij grote schokken die niet door het beleid worden veroorzaakt, beperkt. Bijgevolg blijft de eurozone, behalve op nationale begrotings- en economische beleidsmaatregelen, voornamelijk steunen op het monetaire beleid voor macro-economische stabilisatie, wat in tijden waarin het monetaire beleid dicht bij de effectieve ondergrens ligt, bijzonder relevant wordt. De invoering van een budgettaire stabilisatiecapaciteit voor de eurozone als aanvulling op het nationale begrotingsbeleid, zou het mogelijk maken het monetaire beleid doeltreffender te maken en minder neveneffecten te creëren.

Kwaliteit van overheidsfinanciën, met inbegrip van de ontwikkeling van overheidsinvesteringen

De kwaliteit van overheidsfinanciën is een complexe en veelzijdige kwestie. Hoe de overheidsinkomsten en -uitgaven zijn samengesteld en of zij adequate ondersteuning bieden voor duurzame groei en sociale inclusie, speelt een rol. Ook de doeltreffendheid van de belastinginning en de mechanismen om de overheidsuitgaven te beheersen en daarbij prioriteiten te stellen, bepalen mee de kwaliteit. In dat kader kunnen evaluaties van de uitgaven helpen om de verantwoording van uitgaven te verbeteren. Erg belangrijk is de vaststelling dat het tijdens perioden van begrotingsconsolidatie vaak verstandiger is om overheidsinvesteringen te verminderen of belastingen te verhogen in plaats van andere uitgavenposten te rationaliseren. In het kader voor begrotingstoezicht, dat op regels gebaseerd is, moet genoeg aandacht worden besteed aan deze kwaliteitskwesties[18], met inbegrip van de rol van overheidsinvesteringen, als noodzakelijke voorwaarde voor het ondersteunen van duurzame economische groei en voor de duurzaamheid op lange termijn.

De essentiële rol van overheidsinvesteringen om collectieve goederen te leveren en duurzame overheidsfinanciën te ondersteunen wordt in het begrotingskader van de EU terdege erkend. Om te beginnen moet de Commissie, wanneer zij beoordeelt of een lidstaat een buitensporig tekort heeft, krachtens artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie rekening houden met de investeringsuitgaven van de overheid. Ten tweede wordt in het stabiliteits- en groeipact zowel in de titel als in de inhoud erkend dat rekening moet worden gehouden met de algemene kwaliteit van de openbare financiën in termen van groeivriendelijkheid van het belastingsysteem en de overheidsuitgaven. Ten derde verwijst de vaststelling van de budgettaire doelstelling op middellange termijn naar budgettaire manoeuvreerruimte en in het bijzonder de noodzaak van overheidsinvesteringen[19]. Dit heeft

[17] In het najaar van elk jaar en na een beoordeling door het Europees Begrotingscomité in juni, stelt de Commissie een aanbeveling voor de eurozone vast met richtsnoeren over de passende begrotingskoers voor de eurozone als geheel.

[18] In artikel 6, lid 3, onder d), van Verordening nr. 473/2013 wordt dan ook bepaald dat het ontwerpbegrotingsplan "relevante gegevens over de overheidsuitgaven naar functie, met inbegrip van onderwijs, gezondheidszorg en werkgelegenheid, en, waar mogelijk, indicaties over de te verwachten verdelingseffecten van de belangrijkste uitgave- en ontvangstenmaatregelen" bevat.

[19] Bovendien moeten de lidstaten van de eurozone waarop een buitensporigtekortprocedure wordt toegepast, een economisch partnerschapsprogramma indienen waarin zij de beleidsmaatregelen en structurele hervormingen

geleid tot bepalingen in het begrotingskader ter bescherming van de overheidsinvesteringen tijdens recessies en ter ondersteuning van de uitvoering van structurele hervormingen, om bij te dragen tot houdbare overheidsfinanciën, ook door de potentiële groei te vergroten.

Over het algemeen kon het huidige begrotingskader echter geen daling van de overheidsinvesteringen in perioden van begrotingsconsolidatie voorkomen en evenmin de overheidsfinanciën groeivriendelijker maken[20]. Dit is in de eerste plaats een weerspiegeling van bewuste beleidskeuzes van de lidstaten. Er is immers geen duidelijk bewijs dat investeringen daadwerkelijk werden gehinderd door begrotingsregels. Hoewel de operationalisering van de investeringsclausule in 2015 en 2016[21] bedoeld was om de groeigerichtheid van het stabiliteits- en groeipact te versterken door investeringen tijdens perioden van economische neergang te beschermen, lijkt zij geen wezenlijk positief effect op overheidsinvesteringen te hebben gehad. Met name de nadruk die wordt gelegd op de bescherming van investeringen in de specifieke situatie van een diepe neergang, heeft ertoe geleid dat van deze clausule slechts beperkt gebruik is gemaakt[22]. Evenzo is de clausule inzake structurele hervormingen tot nog toe vijf keer toegepast[23] en heeft zij een vrij beperkt resultaat opgeleverd inzake het bevorderen van hervormingen die de kwaliteit van de overheidsfinanciën verbeteren en/of de potentiële groei vergroten.

Over deze bevindingen moet zorgvuldig worden nagedacht, zeker ook in het kader van de aanzienlijke aanvullende investeringen die nodig zijn om infrastructuur te moderniseren, de EU-economie klimaatneutraal te maken tegen 2050 en de digitale transitie te bevorderen. Hiermee samenhangend zal de Commissie met de lidstaten blijven onderzoeken hoe meer gebruik kan worden gemaakt van groene begrotingsinstrumenten.

Verantwoordelijkheid voor en governance van de begrotingsregels van de EU

Het huidige EU-kader voor begrotingsgovernance bevat verschillende regels die samenhangen met verschillende indicatoren voor het meten van de naleving ervan, en meerdere clausules waarmee van de vereisten kan worden afgeweken, waarvoor telkens specifieke criteria gelden.

Deze vele regels leiden niet altijd tot dezelfde conclusie inzake naleving, en dus is het gebruik van economische oordeelsvorming vereist. Bovendien is het kader sterk afhankelijk van niet rechtstreeks waarneembare en vaak herziene variabelen zoals de output gap en het structurele saldo, die het verstrekken van stabiele beleidsrichtsnoeren hinderen. Hoewel de hogere graad van verfijning van het stabiliteits- en groeipact bedoeld is om het kader flexibeler te maken ten opzichte van veranderende economische omstandigheden, is het pact, en met name het preventieve deel, er ook complexer en minder transparant door geworden. Dit heeft het verantwoordelijkheidsgevoel, de communicatie en de politieke betrokkenheid belemmerd. Deze tekortkomingen zijn deels opgelost doordat de Commissie meer nadruk heeft gelegd op de uitgavenbenchmark, waardoor er meer stabielere en operationele beleidsrichtsnoeren

---

beschrijven die nodig zijn voor een doeltreffende en duurzame correctie van het buitensporige tekort. De beleidsprioriteiten van het programma moeten ook stroken met de strategie van de Unie voor groei en werkgelegenheid.

[20] De overheidsinvesteringen in de EU daalden van een piek van 3,7 % van het bbp in 2009 naar 2,7 % in 2017 terwijl het aandeel overheidsinvesteringen voor milieubescherming grotendeels stabiel bleef op 5 à 6 % van het totaal, zie Eurostat, overheidsuitgaven naar functie (COFOG).

[21] Zie voetnoot 15.

[22] Tot nog toe hebben alleen Italië en Finland baat gehad bij de investeringsclausule in 2016.

[23] De clausule inzake structurele hervormingen werd toegepast voor Italië in 2016, Letland, Litouwen en Finland in 2017 en België in 2019.

kunnen worden verstrekt en de nadruk wordt gelegd op begrotingsposten die direct onder de controle van de overheid staan.

Een hiermee samenhangende kwestie is dat, terwijl de nadruk op jaarlijkse begrotingsaanpassingen en beoordelingen van de naleving is versterkt, de nadruk op de budgettaire planning op middellange termijn is afgezwakt en heel wat lidstaten de verwezenlijking van hun begrotingsdoelstellingen op middellange termijn uitstellen[24]. De sterke nadruk op de naleving van de jaarlijkse vereisten kan ook hebben bijgedragen tot onvoldoende differentiatie tussen lidstaten die sterk uiteenlopende begrotingssituaties en duurzaamheidsrisico's kennen.

Dankzij de jaarlijkse beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten van de eurozone kan de Commissie begrotingsprocedures van de lidstaten eerder beoordelen, maar is ook gebleken dat het niet eenvoudig is de lidstaten hun plannen te doen veranderen aan het einde van het jaar en een echte discussie over de begrotingskoers van de eurozone op gang te brengen in de eurogroep.

Nationale begrotingskaders

De vereisten met betrekking tot nationale begrotingskaders[25] in Richtlijn 2011/85 en Verordening nr. 473/2013 waren een stimulans voor de ontwikkeling en versterking van de regels, procedures en instellingen die ten grondslag liggen aan de uitvoering van het begrotingsbeleid in de lidstaten. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke verbetering van de nationale begrotingskaders, waardoor de nationale verantwoordelijkheid voor begrotingsdiscipline is toegenomen en de naleving van de begrotingsregels van de EU werd bevorderd. De vooruitgang is het duidelijkst merkbaar in de lidstaten die voor de crisis geen of slechts rudimentaire nationale kaders hadden. Voor hen waren de vereisten van de EU een basis om een modern begrotingskader uit te bouwen. Alle aspecten van de begrotingskaders hebben een snelle ontwikkeling doorgemaakt, maar de meeste vooruitgang betrof de nationale begrotingsregels en de oprichting van onafhankelijke begrotingsinstellingen. Het aantal cijfermatige begrotingsregels en de kwaliteit ervan zijn aanzienlijk gestegen. Zij vormen nu een centraal onderdeel van de begrotingskaders in alle lidstaten, ter ondersteunen de begrotingsdiscipline en de naleving van de EU-regels.

Onafhankelijke begrotingsinstellingen zijn in vrijwel alle lidstaten opgericht of versterkt en spelen een steeds belangrijkere rol bij de begrotingsbesprekingen op nationaal en op EU-niveau. Onafhankelijk toezicht op het begrotingsbeleid heeft, samen met de verbetering van de begrotingsstatistieken en de bepalingen over de voorbereiding en de publicatie van de prognoses, het begrotingsbeleid veel transparanter gemaakt. De nationale belanghebbenden zijn over het algemeen van mening dat sterke nationale kaders een doeltreffend instrument zijn om de naleving van de begrotingsregels van de EU te bevorderen.

Tegelijkertijd verschillen de opzet en de doeltreffendheid van de nationale kaders sterk van lidstaat tot lidstaat. Dat is zo omdat i) in de wetgeving van de Unie alleen minimumeisen voor nationale kaders worden bepaald en ii) de uiteindelijke uitvoering en de naleving van de nationale bepalingen variëren. Met het begrotingspact[26] en het beginsel van structureel

[24] De rol van de stabiliteits- en convergentieprogramma's in het toezichtkader is afgenomen, wat ook heeft bijgedragen tot een herhaald uitstel van de verwezenlijking van de begrotingsdoelstellingen op middellange termijn door de lidstaten.

[25] Een reeks regels en instellingen voor het begrotingsbeleid op nationaal niveau.

[26] Het begrotingspact maakt deel uit van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie, dat op 1 januari 2013 in werking is getreden. De belangrijkste bepaling van dat

begrotingsevenwicht is de reeks bepalingen voor nationale kaders bovendien vrij complex geworden, wat heeft geleid tot inconsistenties tussen de EU-regels en sommige nationale regels. Hiervan hebben sommige lidstaten gebruik gemaakt om nationale en EU-regels tegen elkaar uit te spelen.

Tekstvak 2: Economische governance in het kader van het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid

Sinds de invoering ervan in 2011 via het sixpack is het Europees Semester een stevig kader voor de coördinatie van het economisch beleid geworden. Het beoogt een geïntegreerde aanpak te bieden door de verschillende onderdelen van het toezicht op economische beleid - begrotings-, structureel en financieel beleid - samen te brengen met een gemeenschappelijk tijdpad en kader voor de jaarlijkse toezichtscyclus[27]. Hiervoor worden belangrijke stappen in de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact en de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden georganiseerd binnen het Europees Semester, zowel wat de timing als wat de vereisten inzake verslaglegging en toezicht betreft. Dankzij die afstemming kunnen lidstaten profiteren van een geïntegreerde aanpak van het economisch beleid.

De afgelopen jaren is de focus van het Europees Semester verruimd om beter rekening te houden met het aspect van de eurozone en met werkgelegenheids- en sociale aspecten, met name door de integratie van de Europese pijler van sociale rechten. Ook de dialoog met het Europees Parlement, nationale autoriteiten en sociale partners werd versterkt. Overeenkomstig de Europese Green Deal zal de milieudimensie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid aanzienlijk meer aandacht krijgen in het Europees Semester, dat ook het kader zal worden voor de beoordeling en coördinatie van het economisch beleid dat nodig is om de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling te verwezenlijken zonder de belangrijke uitdagingen op het vlak van economisch en sociaal beleid uit het oog te verliezen.

2.2 De procedure bij macro-economische onevenwichtigheden

Verbreding van het toepassingsgebied van het macro-economisch toezicht

Dankzij de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden (PMO) is het toepassingsgebied van het toezichtkader uitgebreid tot buiten het begrotingsbeleid, zodat er nu ook andere potentiële bronnen van macro-economische onevenwichtigheden onder vallen die voorheen werden genegeerd. Dit heeft onder meer geleid tot meer aandacht voor macrostructurele en macrofinanciële kwesties die voor de macro-economische stabiliteit van belang zijn, zoals externe onevenwichtigheden, productiviteit, concurrentievermogen, de woningmarkt en de particuliere schuldenlast. Voorts wordt de ontwikkeling van de overheidsfinanciën, met name de overheidsschuld, ook geanalyseerd in het kader van de PMO gezien het belang ervan voor de algemene macro-economische stabiliteit. In dat verband is de

intergouvernementele verdrag is dat het beginsel van een begrotingsevenwicht moet zijn opgenomen in de binnenlandse rechtsordes (het begrotingspact). De bedoeling was om het op regels gebaseerde begrotingskader van de EU aan te vullen met bepalingen op nationaal niveau met het oog op een beter begrotingsbeleid bij de verdragsluitende partijen. Het begrotingspact is bindend voor alle lidstaten van de eurozone en op vrijwillige basis ook voor drie lidstaten die niet tot de eurozone behoren (Bulgarije, Denemarken en Roemenië).

[27] Bij Verordening (EU) nr. 1175/2011 is in Verordening nr. 1466/97 de rechtsgrondslag ingevoegd voor het Europees Semester met als doel een nauwere coördinatie van het economische beleid en een aanhoudende convergentie van de economische prestaties van de lidstaten te waarborgen en een geïntegreerd en coherent beleidsadvies te verstrekken over het economisch en werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten.

PMO een aanvulling op andere toezichtinstrumenten en vormt de basis voor het prioriteren van beleidsmaatregelen die niet onder het SGP vallen, maar die wel van belang zijn voor een ordelijke ontwikkeling van de overheidsfinanciën. De analytische basis om onevenwichtigheden op te sporen is verruimd, en er zijn procedures ingevoerd om de economische ontwikkelingen en beleidsmaatregelen te monitoren. Hoewel het PMO-toezicht gericht blijft op aspecten die relevant zijn voor de macro-economische stabiliteit, is het geleidelijk ook uitgebreid om rekening te houden met bredere gevolgen in verband met de aanpassing, zoals die voor de werkgelegenheid en de sociale ontwikkelingen.

De verbanden met andere onderdelen van het toezicht zijn echter niet altijd ten volle benut. Hierbij gaat het om de wisselwerking tussen het PMO- en het SGP-toezicht, om tegelijkertijd macro-economische onevenwichtigheden, uitdagingen inzake de potentiële groei en risico's voor de houdbaarheid van de overheidsschuld aan te pakken. Tot slot heeft het PMO-toezicht tot nu toe wellicht onvoldoende rekening gehouden met de wisselwerking met nieuwe economische uitdagingen, met name op het gebied van klimaatverandering en andere soorten milieudruk.

Beleidsreacties en doeltreffendheid qua correctie van macro-economische onevenwichtigheden

De PMO heeft de aandacht gevestigd en was gericht op beleidsmaatregelen, in sommige gevallen met goede resultaten, hoewel nooit een beroep is gedaan op de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden (PBO). De PMO heeft bijgedragen tot verdieping van de dialoog tussen de EU-instellingen en de nationale beleidsautoriteiten over de wijze waarop de geconstateerde uitdagingen moeten worden aangepakt, door richting te geven aan het beleidsdebat op nationaal niveau en de beleidsvormingsprocessen te versterken. In een aantal gevallen bood de PMO het kader voor het geven van prioriteit aan beleidsmaatregelen om macrostructurele en macrofinanciële kwesties aan te pakken in landen met een ernstig risico van financiële instabiliteit. In die gevallen werd het PMO-toezicht gevolgd door beleidsreacties die aan nauwlettende en regelmatige monitoring onderworpen waren, en door een vermindering van de spanningen op de financiële markten zonder dat een beroep moest worden gedaan op het ingrijpendere PBO-instrument.

De PMO heeft echter niet de politieke stuwkracht gegenereerd die nodig is om de hervormingswil te handhaven in lidstaten waar onevenwichtigheden blijven bestaan, ook als de binnenlandse en buitenlandse schuld hoog blijft. Hoewel de landspecifieke aanbevelingen in het kader van de PMO aanvankelijk gepaard gingen met een aantoonbaar sterkere follow-up, is de uitvoering van de hervormingen in de loop van de tijd vergelijkbaar geworden met die van andere niet PMO-gerelateerde aanbevelingen in kader van het Europees Semester. De vooruitgang bij het afbouwen van onevenwichtigheden is de laatste jaren vertraagd, vermoedelijk als gevolg van de afgenomen druk van de financiële markten en een langzamer hervormingstempo.

De PMO heeft meer succes gehad bij het terugdringen van tekorten op de lopende rekening dan bij het terugdringen van aanhoudende grote overschotten op de lopende rekening. Beleidsmaatregelen waren vooral urgent in lidstaten met grote tekorten op de lopende rekening en met een tanend concurrentievermogen, gezien de bezorgdheid over de houdbaarheid van hun externe schuld en de daarmee verband houdende solvabiliteitsrisico's, die vooral zorgwekkend zijn indien ze gepaard gaan met aanhoudende verliezen aan kostenconcurrentievermogen en exportmarktaandelen. Daarentegen is de PMO er niet in geslaagd een aanpassing te bewerkstelligen van grote en aanhoudende overschotten op de lopende rekening die niet volledig kunnen worden verklaard door de economische fundamentals. Grote en aanhoudende overschotten op de lopende rekening kunnen, hoewel zij

geen onmiddellijke risico's voor de nationale economische stabiliteit meebrengen, afbreuk doen aan de soepele werking van de eurozone. Terugdringing ervan zou helpen om het reële bbp in de betrokken lidstaten een impuls te geven en zou positieve overloopeffecten hebben op de rest van de eurozone. Tot slot moet, aangezien de PMO is ingevoerd toen in veel lidstaten al sprake was van onevenwichtigheden en buitensporige onevenwichtigheden, nog blijken hoe doeltreffend deze procedure is bij het voorkomen van nieuwe onevenwichtigheden, zwakke punten en risico's. Hierbij is het nodig nieuwe onevenwichtigheden tijdig op te sporen om passende preventieve beleidsmaatregelen te kunnen nemen.

Draagvlak van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden

Gezien het brede scala aan potentiële onevenwichtigheden maakt het toezicht in het kader van de PMO gebruik van zowel kwantitatieve als kwalitatieve analyses en leent het zich niet voor een werktuiglijk aflezen van indicatoren. De Commissie maakt daarom bij de implementatie van het kader gebruik van de door Verordening nr. 1174/2011 en Verordening nr. 1176/2011 geboden speelruimte, en de Raad heeft altijd in grote lijnen ingestemd met de standpunten van de Commissie inzake het bestaan en de ernst van onevenwichtigheden. In 2016 heeft de Commissie de criteria voor de opsporing en beoordeling van onevenwichtigheden verduidelijkt en de indeling van onevenwichtigheden gestroomlijnd[28]. De implementatie van het preventieve deel van de PMO is sinds het begin geïntegreerd in het Europees Semester, en de toepassing ervan is geëvolueerd in het licht van de opgedane ervaring, de ontwikkeling van de uitdagingen en als gevolg van de voortdurende dialoog met de lidstaten en belanghebbenden.

Hoewel vooruitgang is geboekt om een transparante implementatie van de PMO mogelijk te maken, kunnen verdere inspanningen worden gedaan inzake het onderlinge verband tussen de analyses en aanbevelingen in het kader van de PMO en de wisselwerking tussen de PMO en andere toezichtprocedures. Wanneer wordt geconstateerd dat lidstaten een buitensporige onevenwichtigheid hebben, heeft de Commissie gebruikgemaakt van de in het kader van de PMO geboden mogelijkheid om een specifiek en nauwlettend toezicht op de beleidsimplementatie in gang te zetten, wat bijdraagt tot groepsdruk en hervormingsmaatregelen in de betrokken lidstaten bevordert. De betrokken lidstaat was echter niet verplicht om specifieke beleidsmaatregelen uit te voeren in het kader van een overeengekomen corrigerend actieplan. Naar aanleiding van deze praktijk is de Commissie ertoe opgeroepen ten volle gebruik te maken van de PMO-instrumenten, inclusief het doen van een aanbeveling aan de Raad om de PBO te starten, en te zorgen voor meer transparantie in gevallen waarin de PBO niet in werking wordt gesteld voor lidstaten met buitensporige onevenwichtigheden[29].

2.3 Lidstaten van de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden op het vlak van de financiële stabiliteit

[28] In 2016 heeft de Commissie een compendium gepubliceerd waarin de toepassing van de PMO uitvoerig en op transparante wijze wordt gedocumenteerd; Europese Commissie (2016), The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium.

[29] De Rekenkamer heeft meer transparantie aanbevolen wanneer de Commissie niet aanbeveelt de PBO in werking te stellen (Europese Rekenkamer (2018), "Controle van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden", Speciaal verslag nr. 3).

Kader voor de opzet en monitoring van programma's voor macro-economische financiële bijstand

Tijdens het eerste decennium van de economische en monetaire unie bestond er geen kader om specifiek steun te verlenen aan lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden op het vlak van de financiële stabiliteit. Specifieke mechanismen voor het verlenen van financiële steun zijn in de loop van 2010 en in de daaropvolgende jaren ontwikkeld[30], wat heeft geleid tot de instelling van het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM). Wetgeving van de Unie die voorziet in een toezichtkader en een governancestructuur voor die steun ontbrak echter nog. Bij Verordening nr. 472/2013 is een kader ingesteld om dergelijke steun zodanig te organiseren dat wordt gezorgd voor transparantie en democratische verantwoording.

Dat kader was van toepassing op de programma's voor Ierland en Portugal die werden gefinancierd door de EFSF en het EFSM, die voor Spanje en Cyprus die werden gefinancierd door het ESM, alsook die voor Griekenland (tweede en derde programma) die financiële bijstand hebben ontvangen van zowel het EFSF als het ESM. Externe en budgettaire tekorten werden grotendeels weggewerkt en de stabiliteit van de financiële sector bleef behouden of werd hersteld. Bovendien werd met structurele beleidsmaatregelen in het kader van de programma's een bijdrage geleverd aan het stimuleren van de potentiële groei. Alle lidstaten van de eurozone die financiële bijstand hebben ontvangen, zijn met succes tegen redelijke financieringspercentages naar de markten teruggekeerd en vallen nu onder het postprogrammatoezicht.

De bepalingen voor het opstellen van macro-economische aanpassingsprogramma's zijn in acht genomen, met name wat betreft: i) voorbereiding van het programma en informatieverstrekking aan belanghebbenden over de geboekte vooruitgang; ii) waarborging van de samenhang tussen het met de lidstaat van de eurozone gesloten memorandum van overeenstemming en het door de Raad goedgekeurde macro-economische aanpassingsprogramma; iii) monitoring van de bij de uitvoering van het programma geboekte voortuitgang door middel van regelmatige evaluaties en de betrokkenheid van de sociale partners en maatschappelijke organisaties; iv) verlening van technische bijstand bij de tenuitvoerlegging van de programmavoorwaarden. Verordening nr. 472/2013 maakte het ook mogelijk de financiële stabiliteit van de eurozone als geheel te behouden door die procedures in te voeren.

Wat betreft de governanceregeling voor de instellingen die bij macro-economische aanpassingsprogramma's betrokken zijn – de Commissie in verbinding met de Europese Centrale Bank en, in voorkomend geval, het Internationaal Monetair Fonds –, biedt het kader enige flexibiliteit ten aanzien van de wijze waarop de governanceregeling in de praktijk wordt toegepast, met het voorbehoud dat alle specifiek toegewezen taken volledig moeten worden gerespecteerd. Over het geheel genomen heeft de governanceregeling goed gewerkt.

Verordening nr. 472/2013 heeft ook bijgedragen tot verbetering van de transparantie en de verantwoording van de acties van de Commissie, met name via de versterkte dialoog met het Europees Parlement en de nationale parlementen[31]. Daarnaast is er sprake van wisselwerking tussen de verordening en het ESM-Verdrag. De Commissie moet ervoor zorgen dat elk

[30] Zoals de overeenkomst inzake de Griekse leningfaciliteit (GLF), de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF) en het Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM).

[31] Dit werd bevestigd door de doelmatigheidscontrole van de Europese Rekenkamer, zie Speciaal verslag nr. 17/2017: Het optreden van de Commissie in de financiële crisis in Griekenland.

memorandum van overeenstemming dat namens het ESM met een lidstaat van de eurozone wordt gesloten, strookt met een dergelijk macro-economisch aanpassingsprogramma en met het Unierecht. Wat de relatie tussen de Commissie en het ESM betreft, is de praktische uitvoering nader uitgewerkt door middel van een op 27 april 2018 ondertekend memorandum van overeenstemming en een op 14 november 2018 overeengekomen gemeenschappelijk standpunt, die als basis dienen voor de huidige herziening van het ESM-Verdrag.

Economische prestaties en samenhang met EU-toezichtprocedures

Verordening nr. 472/2013 heeft bijgedragen tot een nauwere coördinatie van het economisch beleid en een aanhoudende convergentie van de lidstaten van de eurozone door te zorgen voor samenhang tussen de normale toezichtcyclus van het Europees Semester en het versterkt toezicht in het kader van die verordening. Bij de verordening zijn de procedures gestroomlijnd om de samenhang van het toezicht op het economisch beleid te waarborgen en duplicatie van rapportageverplichtingen te voorkomen. De zwakke punten en onevenwichtigheden die in het kader van de normale toezichtprocedures (SGP en PMO) werden geconstateerd, kwamen uitdrukkelijk aan de orde in de macro-economische aanpassingsprogramma's. Eventuele resterende aanpassingen na het einde van het programma zijn overgenomen in de landspecifieke aanbevelingen in de normale toezichtcyclus en het postprogrammatoezicht. Het bij de verordening ingevoerde versterkte toezicht heeft aldus bijgedragen aan het verminderen van de tijdelijke divergentie van de betrokken lidstaten ten opzichte van de andere lidstaten van de eurozone en de grondslag gelegd voor hernieuwde convergentie.

De bepalingen inzake postprogrammatoezicht zijn door de Commissie volledig ten uitvoer gelegd. Wat betreft de doeltreffendheid van het verscherpte toezicht: de desbetreffende vereisten zijn sinds augustus 2018 (het einde van een programma voor financiële bijstand) op Griekenland van toepassing. Een eerste beoordeling op basis van de beperkte ervaring met de specifieke bepalingen is positief. Hoewel het versterkte toezicht aanvankelijk was ontworpen als een preventief kader om lidstaten te helpen die financiële bijstand dreigden nodig te hebben, is het tot op heden niet voor een dergelijk doel gebruikt.

Tegelijkertijd is het belangrijk om een passend niveau van nationale verantwoordelijkheid voor de programma's te behouden, met name bij het verlaten van het programma of de stopzetting ervan. Er blijven ook vraagstukken inzake transparantie en verantwoording bestaan, onder meer gezien het feit dat het ESM nog steeds een intergouvernementeel orgaan is.

2.4. Algemene bevindingen

Uit deze evaluatie komen sterke punten, maar ook verbeterpunten naar voren. Zo wordt bevestigd dat de sixpack- en de twopack-hervorming, samen met de invoering van het Europees Semester, het kader voor economisch toezicht in de EU en de eurozone hebben versterkt en de lidstaten de weg hebben gewezen bij de verwezenlijking van hun economische en budgettaire beleidsdoelstellingen. Beide hervormingen hebben ook geleid tot een bredere en meer geïntegreerde aanpak van het toezicht die de algehele samenhang van het beleidsadvies in het kader van het Europees Semester beter waarborgt (zie tekstvak 2). De invoering van een gemeenschappelijke tijdlijn voor de begroting en de beleidsrichtsnoeren die op basis van de ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten worden gegeven, hebben geleid tot nauwere coördinatie binnen de eurozone. De bij de sixpack- en de twopack-hervorming ingevoerde maatregelen hebben zo bijgedragen tot nauwere coördinatie van het economisch beleid.

De tenuitvoerlegging van de aanbevolen beleidsmaatregelen door de lidstaten heeft onder meer bijgedragen tot de geleidelijke versterking van de EU-economieën en sterke

banencreatie die in de afgelopen jaren zijn geregistreerd. Door de correctie van bestaande macro-economische onevenwichtigheden, de preventie van het ontstaan van nieuwe onevenwichtigheden en de terugdringing van de overheidsschuld te ondersteunen, heeft het toezichtkader voorts geholpen de voorwaarden te scheppen voor duurzame groei, grotere veerkracht, minder zwakke punten en een geringer risico van potentieel schadelijke overloopeffecten. De sixpack- en de twopack-hervorming hebben zo bijgedragen tot de verwezenlijking van de strategie van de Unie voor groei en werkgelegenheid.

Het versterkte toezichtkader heeft ook de convergentie van de economische prestaties van de lidstaten bevorderd, getuige het feit dat in alle lidstaten weer sprake is van economische groei en dalende werkloosheid, dat de macro-economische onevenwichtigheden zijn afgenomen en dat de overheidstekorten en -schulden dalen, terwijl alle lidstaten de buitensporigtekortprocedure hebben verlaten. Voorts heeft het kader dat is ingevoerd ter ondersteuning van lidstaten van de eurozone die moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden op het vlak van de financiële stabiliteit, bijgedragen tot het verminderen van de tijdelijke divergentie van de betrokken lidstaten ten opzichte van de rest van de eurozone en de grondslag gelegd voor hernieuwde convergentie.

Het herstel sinds de financiële crisis is naar historische maatstaven langdurig, maar er is ook sprake van een afname van de trendmatige groei, in combinatie met een aanhoudend lage inflatie. Tegelijkertijd hebben sommige lidstaten een hoge overheidsschuld, zijn zij ver verwijderd van hun begrotingsdoelstellingen op middellange termijn en zijn hun hervormingsinspanningen tanende. De economieën van sommige lidstaten blijven kwetsbaar voor een economische vertraging met risico's van overloopeffecten die van invloed zouden zijn op de eurozone als geheel.

De begrotingskoers van de lidstaten is vaak procyclisch geweest. Bovendien is de samenstelling van de overheidsfinanciën niet groeivriendelijker geworden en blijken de nationale regeringen liever de lopende uitgaven te verhogen dan de investeringen te beschermen. In geval van grote schokken die niet door het beleid worden veroorzaakt, wordt het vermogen om de begrotingskoers voor de eurozone als geheel te sturen, met passende gedifferentieerde budgettaire inspanningen van de lidstaten, belemmerd door het gebrek aan voorzichtig beleid in goede tijden. Dit vermogen blijft beperkt zolang het uitsluitend op de coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten berust en een centrale stabilisatiecapaciteit ontbreekt. Het huidige kader en de implementatie ervan hebben de macro-economische stabilisatie dus niet bevorderd.

Voorts hebben het huidige toezichtkader en de tenuitvoerlegging ervan niet gezorgd voor voldoende differentiatie tussen lidstaten met uiteenlopende begrotingsposities, duurzaamheidsrisico's of andere zwakke punten. Ook de wisselwerking tussen de begrotingsregels van de Unie en de nationale begrotingskaders is voor verbetering vatbaar.

Het begrotingskader (dat de secundaire wetgeving omvat en andere documenten die meer details en transparantie verschaffen over de wijze waarop het toezicht in de praktijk werkt) is buitensporig ingewikkeld geworden. Deze complexiteit vloeit voort uit het feit dat het kader meerdere doelstellingen nastreeft en rekening moet houden met een breed scala van veranderende omstandigheden, onder meer door het gebruik van flexibiliteit, in een context van uiteenlopende meningen tussen de lidstaten. Dit komt tot uiting in een zeer gedetailleerde codificatie, met verschillende operationele indicatoren waarvan sommige niet naleefbaar zijn en vaak worden herzien, alsook diverse ontsnappingsclausules. Als gevolg hiervan zijn de begrotingsregels minder transparant geworden, wat afbreuk doet aan de voorspelbaarheid, de communicatie en de politieke betrokkenheid.

Andere onevenwichtigheden die zich tijdens de economische crisis hebben opgestapeld, nemen af, maar in veel gevallen in een laag tempo. De PMO heeft meer succes gehad bij het terugdringen van tekorten op de lopende rekening dan bij het terugdringen van aanhoudende grote overschotten op de lopende rekening. Hoewel dit kan worden verklaard door de grotere urgentie om grote tekorten op de lopende rekening te corrigeren gezien de bezorgdheid over de houdbaarheid, kunnen aanhoudende overschotten op de lopende rekening ook afbreuk doen aan de soepele werking van de eurozone. De stuwkracht van de beleidsaanbevelingen is suboptimaal en neemt af naarmate de hervormingsdynamiek taant. Hoewel de wisselwerking tussen de specifieke toezichtonderdelen adequaat is, is er nog steeds ruimte om ze beter te laten samenwerken. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met belangrijke onderlinge verbanden tussen afzonderlijke toezichtinstrumenten, met name wanneer problemen inzake de houdbaarheid van de overheidsschuld onlosmakelijk verbonden zijn met bredere macro-economische onevenwichtigheden of een lage potentiële groei[32].

Tot slot moet erover worden nagedacht of het toezichtkader moet helpen huidige en toekomstige dringende economische, demografische en ecologische problemen aan te pakken. Momenteel is een van de belangrijkste economische uitdagingen dat de groei voor langere tijd getemperd kan blijven tenzij beleidsmaatregelen worden genomen om de potentiële groei te stimuleren. Gezien het al zeer soepele monetaire beleid is het van belang na te gaan of en hoe het begrotings- en structuurbeleid van de lidstaten kan bijdragen tot de beleidsmix in de eurozone en tot het verhogen van de potentiële groei, en na te denken over de rol die het EU-kader voor economische governance daarin kan spelen. Voorts moet worden nagegaan in hoeverre het kader de behoeften kan ondersteunen van het economische, ecologische en sociale beleid in verband met de transitie naar een klimaatneutrale, hulpbronnenefficiënte en digitale Europese economie, als aanvulling op de belangrijke rol van de regelgeving en structurele hervormingen.

3. Vraagstukken voor een openbaar debat

Op basis van de ervaring die tot nu toe met de wetgeving is opgedaan, kan een aantal vraagstukken voor een openbaar debat worden geformuleerd:

> *Hoe kan het kader worden verbeterd om te zorgen voor houdbare overheidsfinanciën in alle lidstaten en te helpen bestaande macro-economische onevenwichtigheden te elimineren en het ontstaan van nieuwe onevenwichtigheden te voorkomen?* In het licht van de opgedane ervaring is het van essentieel belang dat de doelstellingen van waarborging van houdbare overheidsfinanciën en voorkoming van macro-economische onevenwichtigheden op doeltreffende wijze worden verwezenlijkt. Doeltreffende economische coördinatie en dito toezicht zijn cruciaal om de veerkracht in de EU en de economische en monetaire unie te waarborgen gezien de mogelijke negatieve overloopeffecten van de opstapeling van onhoudbare posities. Hoewel er over het algemeen vooruitgang is geboekt qua houdbaarheid van de schuld en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, was die vooruitgang niet altijd toereikend, en waren er grote verschillen tussen de lidstaten. Een doeltreffend kader moet dus zorgen voor de houdbaarheid van de overheidsschuld, ook waar dit het hardst nodig is, en voor de preventie en correctie van macro-economische

[32] Daarnaast heeft het toezicht op de overloopeffecten tussen overheden en banken geen centrale rol gespeeld binnen het kader, hoewel het belang ervan voor de macro-economische en financiële stabiliteit blijft bestaan.

onevenwichtigheden. In deze context moet rekening worden gehouden met risico's in verband met klimaatverandering.

Hoe kan worden gezorgd voor een verantwoord begrotingsbeleid dat de houdbaarheid op lange termijn waarborgt en stabilisatie op korte termijn mogelijk maakt? De richtsnoeren voor het begrotingsbeleid ondersteunen lidstaten bij het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn en het voeren van een anticyclisch begrotingsbeleid om bij te dragen tot een betere macro-economische stabilisatie in zowel goede als slechte tijden. Een doeltreffend kader zou weliswaar moeten beogen om in goede en in slechte tijden anticyclisch te zijn, maar dit is in de praktijk vaak niet bereikt. Een passende begrotingsinspanning en schuldafbouw in goede economische tijden helpt ruimte te maken om in slechte tijden gebruik te maken van het begrotingsbeleid. Passende beleidsplanning op middellange termijn, ten aanzien van zowel begrotingsdoelstellingen als structurele hervormingen ter bevordering van de productiviteit en de investeringen, en een passend beleidsanker helpen daarbij.

Welke rol moet het EU-toezichtkader spelen bij het stimuleren van de lidstaten om belangrijke hervormingen en investeringen te ondernemen die nodig zijn om de huidige en toekomstige economische, sociale en ecologische uitdagingen aan te pakken, zonder dat dit ten koste gaat van de waarborgen tegen risico's voor de houdbaarheid van de schuld? Het kader moet opgewassen zijn tegen de huidige en toekomstige uitdagingen. Besproken moet worden welke rol het EU-toezichtkader moet spelen bij de bevordering van een samenstelling van de overheidsfinanciën die duurzame groei in de hand werkt, en om ervoor te zorgen dat de lidstaten de investeringen op een adequaat peil houden. Er zullen met name aanzienlijke investeringen nodig zijn om de bredere ambitie van de Europese Green Deal waar te maken. Hierbij rijst de vraag in hoeverre het begrotingskader de hervormingen en investeringen, inclusief in menselijk kapitaal en vaardigheden, kan ondersteunen die nodig zijn voor de transitie naar een klimaatneutrale, hulpbronnenefficiënte en concurrerende economie die klaar is voor het digitale tijdperk, op een manier waarbij niemand buiten de boot valt. Tevens moet opnieuw worden beoordeeld of de huidige flexibiliteitsclausules qua toepassingsgebied en voorwaarden geschikt zijn om de juiste soort investeringen en het juiste niveau ervan te faciliteren en tegelijkertijd de houdbaarheid van de schuld te waarborgen. Voorts moet worden nagedacht over de rol van het begrotingskader bij het vergroenen van de nationale begrotingen.

Hoe kan het EU-kader eenvoudiger en de uitvoering ervan transparanter worden gemaakt? Terwijl in het huidige kader voor begrotingstoezicht elementen van flexibiliteit en discretionaire bevoegdheden zijn opgenomen door middel van een complex geheel van bepalingen die zijn vastgesteld tegen de achtergrond van een gebrek aan vertrouwen bij de belangrijkste belanghebbenden, moet een doeltreffende toepassing van de economische oordeelsvorming binnen een op regels gebaseerd kader op objectieve en transparante wijze plaatsvinden. Hierbij moet bijvoorbeeld ook worden nagegaan of een duidelijke focus op aanzienlijke tekortkomingen in het beleid, zoals uiteengezet in het Verdrag, op basis van duidelijk omschreven doelstellingen en streefcijfers voor het operationeel beleid, kan bijdragen aan een doeltreffende uitvoering van het toezichtkader. Een eenvoudiger kader en uitvoering zouden kunnen bijdragen tot een groter verantwoordelijkheidsgevoel, betere communicatie en lagere politieke kosten voor handhaving en naleving.

Hoe kan het toezicht zich richten op de lidstaten met de dringendste beleidsuitdagingen en zorgen voor een hoogwaardige dialoog en betrokkenheid? Het toezicht moet evenredig zijn aan de ernst van de situatie, met een sterkere nadruk op de meest dringende gevallen en minder ingrijpende procedures wanneer de algemene risico's laag zijn. Daarom moet worden nagegaan of het toezichtkader, om doeltreffend te zijn, meer gericht moet zijn op het vaststellen van "aanzienlijke tekortkomingen"[33], d.w.z. op lidstaten waarvan de beleidsstrategie de overheidsschuld op een potentieel onhoudbaar traject zet of leidt tot andere macro-economische onevenwichtigheden. Bovendien is een krachtige beleidsdialoog met de lidstaten en de belanghebbenden van cruciaal belang, met name in multilateraal verband, maar ook bilateraal met de Commissie.

Hoe kan het kader zorgen voor doeltreffende handhaving? Welke rol moeten geldelijke sancties, reputatiekosten en positieve stimulansen spelen? Het juiste evenwicht tussen geldelijke sancties en instrumenten ter stimulering van macro-economische stabiliteit en duurzame groei, zoals een begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen of het instrument voor convergentie en hervorming, is een element dat zorgvuldig moet worden overwogen om te zorgen voor een doeltreffende uitvoering van het kader.

Is er ruimte om de nationale begrotingskaders te versterken en de wisselwerking ervan met het begrotingskader van de EU te verbeteren? Er moet worden nagegaan of een grotere rol voor de nationale begrotingskaders, met name onafhankelijke begrotingsinstellingen, zou bijdragen tot een betere naleving van de begrotingsregels van de EU en tegelijkertijd het draagvlak voor het kader zou verbeteren. Aangezien statistieken van hoge kwaliteit essentieel zijn voor een transparant begrotingskader, moet voorts worden beoordeeld welke verdere verbeteringen in gegevenskwaliteit nodig zouden zijn.

Hoe zou het kader rekening moeten houden met de eurozone-dimensie en de agenda voor de verdieping van de economische en monetaire unie? Er is een aantal concrete verbanden tussen het kader voor economische governance en de bredere agenda om de economische en monetaire unie te voltooien. Ten eerste concentreren zowel het SGP als de PMO zich uitsluitend op nationaal beleid, met name op de preventie en correctie van hoge overheidsschulden en tekorten op de lopende rekening. In deze context en bij gebrek aan een centrale begrotingscapaciteit met stabiliserende kenmerken, blijft het vermogen om de begrotingskoers voor de eurozone als geheel te sturen, beperkt. Door de invoering van een stabilisatiecapaciteit van passende omvang zou het begrotingsbeleid meer kunnen bijdragen tot macro-economische stabilisatie op het niveau van de eurozone als geheel. Ten tweede zou met de voltooiing van de financiële unie (bankenunie en kapitaalmarktenunie), de invoering van een gemeenschappelijk veilig actief en de herziening van de regelgeving inzake blootstellingen van banken aan overheden – afhankelijk van het specifieke ontwerp – de marktdiscipline kunnen worden bevorderd en het ontwerp van een doeltreffend kader voor begrotingstoezicht verder kunnen worden vereenvoudigd. Ten derde is een dynamische en veerkrachtige economische en monetaire unie, die op stevige fundamenten berust, het beste middel om de financiële stabiliteit in Europa te vergroten. Dit is een voorwaarde voor de versterking van de internationale rol van de

[33] Vgl. artikel 126, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

euro, die weer een instrument is om de invloed van Europa in de wereld en op de wereldmarkten te vergroten om zo Europese waarden te bevorderen en de belangen van Europese bedrijven, consumenten en regeringen te beschermen.

Hoe kunnen het SGP en de PMO in de context van het Europees semester beter met elkaar samenwerken om de coördinatie van het economisch beleid tussen de lidstaten te verbeteren? Het Europees Semester brengt de verschillende onderdelen van het toezicht met succes in één gemeenschappelijk tijdschema onder. Het helpt ook de nationale procedures te synchroniseren en draagt bij tot de convergentie binnen de EU. Toch is er wellicht ruimte om het verder te versterken als instrument voor de coördinatie van het beleid met het oog op een beter geïntegreerd toezicht en in de context van nieuwe uitdagingen. Hoewel de afzonderlijke onderdelen gericht zijn op hun eigen doelstellingen, moet worden nagegaan of zij beter samen kunnen worden uitgevoerd wanneer de uitdagingen met elkaar verband houden. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door gebruik te maken van de bestaande verbanden tussen de PMO en het SGP in gevallen waarin problemen inzake de houdbaarheid van de overheidsschuld verband houden met zowel begrotingsdiscipline als structurele belemmeringen voor potentiële groei.

De doeltreffende werking van het toezichtkader is de collectieve verantwoordelijkheid van alle lidstaten, Europese instellingen en andere belangrijke belanghebbenden. Een hoge mate van consensus en vertrouwen tussen alle belangrijke belanghebbenden is van cruciaal belang voor de doeltreffendheid van het economisch toezicht in de Unie. De Commissie nodigt alle belanghebbenden uit om in een openbaar debat hun standpunten te geven over de vraag hoe de uitvoering van het kader voor economische governance kan worden versterkt.

Het openbare debat moet de belanghebbenden de gelegenheid geven hun mening te geven over de werking van het toezicht tot nu toe en over manieren om de doeltreffendheid van het kader bij de verwezenlijking van belangrijke doelstellingen te vergroten. De Commissie ziet uit naar een inclusief debat, waaraan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, nationale regeringen en parlementen, nationale centrale banken, onafhankelijke begrotingsinstellingen, nationale comités voor de productiviteit, sociale partners, maatschappelijke organisaties en academische instellingen zullen deelnemen, met als doel om in de eerste helft van 2020 feedback te verzamelen. De Commissie zal de komende maanden op diverse manieren het gesprek met deze belanghebbenden aangaan, onder meer via specifieke vergaderingen, workshops en een online overlegplatform. De Commissie zal alle standpunten meenemen en op basis daarvan haar interne beraadslagingen over de mogelijkheden voor eventuele toekomstige stappen tegen eind 2020 afronden.