III

(Voorbereidende handelingen)

EUROPESE CENTRALE BANK

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 5 juli 2023

inzake een voorstel voor de hervorming van de economische governance van de Unie

(CON/2023/20)

(2023/C 290/03)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 12 mei en 27 juni 2023 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) verzoeken van respectievelijk de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement om advies over een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad (hierna de "voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact (SGP)" genoemd) ([1]). Op 12 mei 2023 ontving de ECB verzoeken om advies van de Raad van de Europese Unie over een voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (hierna "de voorgestelde wijziging van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP" genoemd) ([2]) en over een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/85/EU van de Raad betreffende voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (hierna "de voorgestelde wijziging van richtlijn begrotingskaders" genoemd) ([3]). De voorgestelde wijziging van de richtlijn begrotingskaders, de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP en de voorgestelde wijziging van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP worden hierna gezamenlijk aangeduid als de "Commissievoorstellen".

De bevoegdheid van de ECB om advies uit te brengen over de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP en over de voorgestelde wijziging van de richtlijn begrotingskaders is gebaseerd op artikel 127, lid 4, en artikel 282, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, aangezien de effectieve coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht relevant zijn voor de primaire doelstelling van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB), namelijk het handhaven van de prijsstabiliteit krachtens de artikelen 127, lid 1, en 282, lid 2, VWEU en artikel 2 van de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank (hierna de "ESCB-statuten" genoemd).

De bevoegdheid van de ECB om advies uit te brengen over de voorgestelde wijzigingen van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP is gebaseerd op artikel 126, lid 14, tweede alinea, VWEU, waarin is bepaald dat de Raad, na onder meer de ECB te hebben geraadpleegd, passende bepalingen inzake de procedure bij buitensporige tekorten vaststelt, hetgeen ook relevant is voor de bovengenoemde primaire doelstelling van het ESCB.

Overeenkomstig artikel 17.5, eerste zin, van het reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

Algemene opmerkingen

De ECB is ingenomen met de Commissievoorstellen inzake de hervorming van het kader voor economische governance van de Unie. De hervorming heeft tot doel de houdbaarheid van de overheidsschuld en de anticycliciteit van het begrotingsbeleid te waarborgen, een middellangetermijnaanpak van het begrotingsbeleid in te stellen, en vereenvoudiging en een grotere nationale verantwoordelijkheid voor het kader te verwezenlijken. Ook wordt hierin erkend dat hervormingen, investeringen en houdbaarheid van de begroting elkaar versterken en daarom met een geïntegreerde

([1]) COM (2023) 240 final.
([2]) COM (2023) 241 final.
([3]) COM (2023) 242 final.

aanpak moeten worden bevorderd. Ten slotte is de hervorming gericht op een effectievere handhaving. Om de verwezenlijking van deze doelstellingen te ondersteunen, geeft de ECB een aantal specifieke technische opmerkingen en suggesties bij de Commissievoorstellen, teneinde het nieuwe kader verder te versterken en te garanderen dat dit transparanter en beter voorspelbaar wordt.

Een robuust Uniekader voor de coördinatie van en het toezicht op het economisch beleid en het begrotingsbeleid is bij uitstek van eminent belang voor de Europese Unie, de lidstaten en met name het eurogebied ([4]). De ECB benadrukt het belang van houdbare begrotingsposities voor de prijsstabiliteit en duurzame groei in een soepel werkende Economische en Monetaire Unie (EMU) ([5]). De hervorming van het kader voor economische governance van de Unie kan een realistische, geleidelijke en duurzame aanpassing van de overheidsschuld bieden, in combinatie met het faciliteren van de noodzakelijke nationale structurele beleidsmaatregelen.

De ECB dringt er bij de wetgevers van de Unie op aan zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk eind 2023, overeenstemming te bereiken over de hervorming van het kader voor economische governance van de Unie. Aangezien de algemene ontsnappingsclausule van het SGP tegen die tijd zal worden gedeactiveerd ([6]), zou een dergelijke overeenkomst van cruciaal belang zijn om de verwachtingen inzake schuldhoudbaarheid en duurzame en inclusieve groei te verankeren. Indien er niet snel een geloofwaardig, transparant en voorspelbaar begrotingskader wordt overeengekomen en ingesteld, kan de noodzakelijke begrotingsaanpassingen en de impuls voor hervormingen en investeringen onnodig vertragen.

De ECB benadrukt de volgende redenen voor een hervormd kader voor economische governance. Ten eerste versterken de toegenomen overheidsschuldquotes en de schuldheterogeniteit in de nasleep van de coronaviruspandemie de behoefte aan een doeltreffende coördinatie van begrotingsposities via het SGP. Een realistische, geleidelijke en duurzame aanpassing van de overheidsschuld, rekening houdend met de heersende groei- en inflatievooruitzichten, is belangrijk om de houdbaarheid van de begroting te waarborgen en de budgettaire ruimte weer op te bouwen voordat een eventuele neergang plaatsvindt. Ten tweede is het van essentieel belang om het begrotingsbeleid meer anticyclisch te maken. Er is doortastend optreden tijdens recessies nodig om ongunstige economische ontwikkelingen te voorkomen, maar het is ook van cruciaal belang dat de buffers worden opnieuw worden opgebouwd zodra de economie weer goed op gang is, teneinde de houdbaarheid van de schuldpositie te waarborgen. Door in tijden van grote schokken effectief bij te dragen tot macro-economische stabilisatie, ondersteunt het anticyclisch begrotingsbeleid het monetaire beleid bij het bereiken van prijsstabiliteit op de middellange termijn. Ten derde is het van essentieel belang dat het kader voor economische governance voorwaarden stelt om het economisch beleid groeivriendelijker te maken. Structurele hervormingen, investeringen en houdbaarheid van de begroting moeten beter worden geïntegreerd in het begrotingstoezicht en het macro-economisch toezicht, onder meer in het kader van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden ([7]). Om de uitdagingen van de groene en de digitale transitie het hoofd te bieden, met name de naleving van de klimaatverplichtingen van de Unie en de lidstaten in het kader van het internationaal recht en het EU-recht ([8]), zullen bovendien aanzienlijke particuliere en publieke investeringen nodig zijn die worden gefaciliteerd door aanvullende structurele beleidsmaatregelen. Een geloofwaardige stabilisatie van de overheidsschuldquotes vereist een groeivriendelijk economisch beleid, met inbegrip van overheidsinvesteringen, dat op passende wijze moet worden gestimuleerd in het hervormde kader voor economische governance van de Unie. Indien NextGenerationEU, en met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit, doeltreffend wordt uitgevoerd, zal het de lidstaten immers ondersteunen bij het aanpakken van deze uitdagingen en het potentieel van Uniebrede actie aantonen. Maar er zullen meer middelen en investeringen op het niveau van de Unie nodig zijn, evenals duurzame, nationaal gefinancierde investeringen, die ofwel extra inkomstenbronnen ofwel een herprioritering van de uitgaven vereisen, met name in lidstaten met hoge schuldquotes. Ten vierde zou de ECB verdere vooruitgang verwelkomen ten aanzien van eurogebied-gerelateerde aspecten van het kader voor economische governance van de Unie, zoals een effectievere coördinatie van het begrotingsbeleid van het eurogebied en de oprichting van een goed vormgegeven permanente centrale begrotingscapaciteit. Meer in het algemeen blijft de voltooiing van de economische en institutionele architectuur van de EMU van essentieel belang om de schokbestendigheid van het eurogebied te versterken en stabiliteit en groei te bevorderen ([9]).

([4]) Zie punt1.1 van Advies CON/2018/25 van de Europese Centrale Bank van 11 mei 2018 inzake een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van bepalingen ter versterking van de begrotingsverantwoordelijkheid en de begrotingskoers op middellange termijn in de lidstaten (PB C 261 van 25.7.2018, blz. 1). Alle ECB-adviezen zijn beschikbaar op EUR-Lex.

([5]) Zie het antwoord van het Eurosysteem op de mededeling van de Europese Commissie, "*The EU economy after COVID-19: implications for economic governance*", 1 december 2021, beschikbaar op de website van de ECB: www.ecb.europa.eu

([6]) Zie Europese Commissie, "*Fiscal policy guidance for 2024: Promoting debt sustainability and sustainable and inclusive growth*", 8 maart 2023.

([7]) 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).

([8]) Overeenkomst van Parijs, aangenomen in het kader van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (PB L 282 van 19.10.2016, blz. 4). Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ("Europese klimaatwet") (PB L 243 van 9.7.2021, blz. 1).

([9]) Zie het rapport "*Completing Europe's Economic and Monetary Union*" van Jean-Claude Juncker, in nauwe samenwerking met Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi en Martin Schulz, 22 juni 2015, blz. 4, beschikbaar op de website van de Commissie onder: www.ec.europa.eu. Zie ook de Algemene opmerkingen van Advies CON/2018/51 van de Europese Centrale Bank van 9 november 2018 inzake een voorstel voor een verordening tot instelling van een Stabilisatiefunctie voor Europese Investeringen (PB C 444 van 10.12.2018, blz. 11); punt 1.3 van Advies CON/2019/37 van de Europese Centrale Bank van 30 oktober 2019 inzake een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een governanceraamwerk voor het begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen voor de eurozone (PB C 408 van 4.12.2019, blz. 3).

Specifieke opmerkingen

1. **Houdbaarheid van overheidsschulden en begrotingsaanpassingen**

1.1. *De rol van de analyse van houdbaarheid van de schuld*

1.1.1. De ECB begrijpt dat de door de Commissie opgestelde schuldhoudbaarheidsanalyse () in het kader van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP een belangrijke rol zal spelen bij het ontwerpen van de door de Commissie voorgestelde technische trajecten voor netto-overheidsuitgaven die als leidraad dienen voor de lidstaten ([10]). De schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie is een waardevol instrument voor het identificeren van begrotingsrisico's die onvoldoende worden weergegeven in de geregistreerde schuldniveaus, bijvoorbeeld toekomstige kosten in verband met de vergrijzing, voorwaardelijke verplichtingen en de looptijdsamenstelling van de schuld. Om de reproduceerbaarheid, voorspelbaarheid en transparantie van de DSA en een consistente uitvoering van het kader in alle lidstaten en in de tijd te waarborgen, benadrukt de ECB dat de methodologie die ten grondslag ligt aan de schuldhoudbaarheidsanalyse van de Commissie moet worden uitgewerkt in overleg met en ondersteund door de lidstaten. Bovendien lijkt het de ECB nuttig dat het Europees Begrotingscomité over deze methodologie wordt geraadpleegd.

1.1.2. De ECB is ingenomen met het feit dat het technische traject van de Commissie gericht is op een traject van netto-uitgaven dat in beginsel niet gebaseerd zou zijn op jaarlijkse realtime ramingen van de niet-waarneembare outputgap. Dit kan de anticycliciteit van het begrotingsbeleid verbeteren, met inbegrip van de fluctuatie van de ontvangsten als gevolg van cyclische omstandigheden. Om de duidelijkheid van de Commissievoorstellen verder te vergroten, beveelt de ECB aan de definitie van "netto-uitgaven" ([11]) nader te specificeren teneinde de volgende aspecten te verduidelijken. De definitie zou: a) moeten uitleggen of het netto-uitgaventraject in nominale of reële termen wordt gedefinieerd; b) de methode voor de berekening van discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde die op de bruto-uitgaven in mindering moeten worden gebracht, moeten verduidelijken en evalueren en c) moeten verduidelijken in welke mate de berekening van de indicator op waarneembare elementen berust, met name door de methodologie voor de berekening van de cyclische elementen van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen te verduidelijken.

1.1.3. De voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP vereist dat het technische traject voor de netto-uitgaven ervoor zorgt dat de overheidsschuldquote op een plausibel neerwaarts pad wordt gebracht of blijft, of op een prudent niveau blijft ([12]). De Commissie moet haar analyse van de plausibiliteit en de onderliggende gegevens beoordelen en publiceren ([13]). De ECB beveelt aan de belangrijkste parameters en aannames die ten grondslag liggen aan de methodologie voor de analyse van de plausibiliteit verder uit te werken in de Commissievoorstellen ([14]). Bovendien verwelkomt en ondersteunt de ECB het feit dat het verslag van de Commissie aan het Economisch en Financieel Comité, dat de technische trajecten bevat, openbaar zal worden gemaakt voordat de lidstaten hun nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn (hierna de "nationale plannen" genoemd) opstellen ([15]). Daarnaast beveelt de ECB aan een gemeenschappelijk kader te ontwikkelen met betrekking tot de "deugdelijke en verifieerbare economische argumenten" die de lidstaten in hun nationale plannen moeten aanvoeren wanneer zij een hoger netto-uitgaventraject bevatten dan het door de Commissie voorgestelde traject ([16]).

1.2. *Waarborging*

De ECB herinnert eraan dat artikel 126, lid 2, punt b), VWEU verwijst naar situaties waarin de verhouding tussen de overheidsschuld en het bruto binnenlands product (bbp) "in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert" ([17]). Aangezien moet worden voorkomen dat de schuld zich op een hoog niveau stabiliseert, is de ECB ingenomen met het feit dat de voorstellen van de Commissie enkele waarborgen bevatten die de schuld- en tekortreductie ondersteunen, met name door ervoor te zorgen dat het begrotingstraject voorziet in

([10]) Zie de artikelen 5 en 6 en bijlage I van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP. Zie ook de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank en het Europees Economisch en Sociaal Comité van de Regio's, "*Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework*", COM (2022) 583 final van 9 november 2022.

([11]) Bijvoorbeeld in artikel 2, punt 2), en/of in bijlage II, punt a), van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

([12]) Zie artikel 6, punt a) van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

([13]) Zie artikel 8 en bijlage V van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

([14]) Dit zou met name kunnen worden opgenomen in bijlage V bij de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

([15]) Zie artikel 5 van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

([16]) Zie artikel 11, lid 2, van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

([17]) Zie ook artikel 1, punt 1), van de voorgestelde wijziging van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP, waarbij artikel 2, lid 1 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6) wordt gewijzigd.

een lagere overheidsschuldquote aan het einde van de planningshorizon dan vóór de aanvang van het technische traject, door te voorkomen dat de begrotingsaanpassing wordt uitgesteld naar de laatste jaren van de aanpassingsperiode, en door een minimumaanpassing voor te stellen voor de jaren waarin het tekort naar verwachting de referentiewaarde van 3 % zal overschrijden ([18]). De ECB begrijpt dat de waarborging onderwerp is van lopende besprekingen en is van mening dat er een evenwicht moet worden gevonden tussen complexiteit en verantwoordelijkheid enerzijds en doeltreffendheid van schuldreductie anderzijds, om ervoor te zorgen dat de schuld op een voldoende afnemend pad wordt gebracht dat naar behoren is gedifferentieerd.

2. **Nationale budgettair-structurele plannen voor de middellange termijn**

2.1. *Hervormingen en investeringen*

Productieve investeringen zijn een voorwaarde voor economische groei en zouden de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn ondersteunen. Daarom is het van cruciaal belang dat begrotingsaanpassingen niet ten koste gaan van investeringen, met name investeringen die de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie ondersteunen. Daartoe moet ook effectief toezicht worden gehouden op het niveau en de kwaliteit van de overheidsinvesteringen. Daarnaast is de ECB het ermee eens dat groeivriendelijke hervormingen dringend moeten worden bevorderd. Daarom is nationale verantwoordelijkheid voor de nationale plannen van de lidstaten van essentieel belang. De ECB benadrukt dat de technische dialoog tussen de lidstaat en de Commissie in het kader van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP ([19]), die een belangrijk element van nationale zeggenschap vormt, soepel, transparant en voorspelbaar moet verlopen. De technische dialoog moet goed gestructureerd en gedetailleerd zijn om de inhoud van de nationale plannen duidelijk te kunnen uitwerken. Daarom beveelt de ECB aan dat de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP meer details bevat over de vereisten voor de hervormingen en investeringsverbintenissen die in alle nationale plannen moeten worden opgenomen ([20]).

2.2. *Aanpassingsperiode*

De voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP bepaalt dat de nationale plannen van de lidstaten een netto-uitgaventraject voor een periode van ten minste vier jaar moeten bevatten ([21]). Indien een lidstaat zich verbindt tot een relevante reeks hervormingen en investeringen, kan de aanpassingsperiode met maximaal drie jaar worden verlengd ([22]). Een dergelijke tijdshorizon is lang en reikt verder dan een typische verkiezingscyclus en kan derhalve de naleving van die verbintenissen belemmeren. Daarom steunt de ECB een verstandig gebruik van de uitbreidingen van nationale plannen en benadrukt zij de noodzaak van volledige totstandkoming van toezeggingen voor aanvullende hervormingen en investeringen. Bovendien heeft de ECB twee suggesties met betrekking tot de aanpassingsperiode en de verlenging daarvan. Ten eerste is de ECB ingenomen met het vereiste dat elke hervormings- en investeringsverbintenis die ten grondslag ligt aan een verlenging van de aanpassingsperiode voldoende gedetailleerd, versneld uitgevoerd, tijdgebonden en verifieerbaar moet zijn ([23]). Om ervoor te zorgen dat de methode voldoende duidelijk en transparant is, stelt de ECB voor het beoordelingskader voor de beoordeling van de verbintenissen van de lidstaten verder ([24]) te ontwikkelen. Er moet met name voor worden gezorgd dat dergelijke toezeggingen bevorderlijk zijn voor de potentiële groei en derhalve voor de houdbaarheid van de schuldpositie. Bovendien beveelt de ECB aan verdere waarborgen op te nemen om te zorgen voor een toename van de investeringen voor kritieke beleidsprioriteiten, zoals de groene transitie en de digitale transitie, en dat hervormings- en investeringsverbintenissen voldoende versneld worden uitgevoerd, net als de reeds bestaande waarborgen voor begrotingsaanpassing ([25]). Ten tweede kunnen de hervormings- en investeringsverbintenissen in de goedgekeurde plannen voor herstel en veerkracht van de lidstaten tot 2026 in aanmerking worden genomen voor een verlenging van de aanpassingsperiode ([26]). Hoewel de ECB ingenomen is met de herstel- en veerkrachtplannen, beveelt zij aan dat het beoordelingskader ervoor zorgt dat een aanzienlijk deel van de door de lidstaten voorgestelde hervormingen en investeringen bovenop de reeds bestaande verbintenissen komt.

([18]) Zie artikel 6, punten c) en d), artikel 15, lid 2, en bijlage I, punt c), van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP. Zie artikel 1, punt 2), van de voorgestelde wijzigingen van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP, waarbij artikel 3, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad wordt gewijzigd; zie artikel 1, punt 4), van de voorgestelde wijzigingen van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP, waarbij artikel 5, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad wordt gewijzigd.

([19]) Zie artikel 10 van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

([20]) Zie de artikelen 11, 12 en 14 en bijlage II van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

([21]) Zie artikel 5 en artikel 11, lid 1, van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

([22]) Zie artikel 13, lid 1, van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

([23]) Zie artikel 13, lid 3, van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

([24]) Zie artikel 13, lid 5, en bijlage VII van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

([25]) Zie artikel 6, punten c) en d), en artikel 15, lid 2, van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

([26]) Zie artikel 13, lid 4, van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

2.3. *Herziene nationale plannen*

De voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP voorziet in de mogelijkheid voor lidstaten om een herzien nationaal plan in te dienen indien objectieve omstandigheden de uitvoering van het oorspronkelijke plan verhinderen, of indien een nieuwe regering om de indiening van een nieuw nationaal plan verzoekt ([27]). De ECB beveelt aan dat de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP de objectieve omstandigheden specificeert die als relevant zouden worden beschouwd, en verduidelijkt hoe de Commissie bij de voorbereiding van het nieuwe technische traject rekening houdt met de aanpassing in het verleden van de betrokken lidstaat of het ontbreken daarvan. Daarnaast beveelt de ECB aan dat de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP ervoor zorgt dat het herziene plan geen uitstel toestaat van hervormingen en investeringen.

3. Interactie met de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden

3.1. De ECB is ingenomen met de holistische monitoring van nationale structurele hervormingstoezeggingen investeringen en begrotingsbeleid als onderdeel van de nationale plannen voor alle nationale structurele beleidsmaatregelen, met name die welke de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden kunnen vergemakkelijken, zoals gemonitord in het kader van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden ([28]).

3.2. De ECB is ingenomen met het vereiste dat nationale plannen gevolg moeten geven aan de landspecifieke aanbevelingen van de Unie, met inbegrip van de aanbevelingen in verband met macro-economische onevenwichtigheden die in het kader van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden zijn vastgesteld ([29]). De ECB beveelt aan dat de nationale plannen gericht zijn op het aanpakken van de belangrijkste risico's van macro-economische onevenwichtigheden voor de houdbaarheid van de begroting, aanhoudende verliezen aan concurrentievermogen en grote externe onevenwichtigheden.

3.3. In de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP is bepaald dat wanneer een lidstaat nalaat uitvoering te geven aan de hervormings- en investeringsverbintenissen die zijn opgenomen in zijn nationale plan om gevolg te geven aan landspecifieke aanbevelingen die relevant zijn voor de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden, en de betrokken lidstaat door buitensporige onevenwichtigheden wordt getroffen, een procedure bij buitensporige onevenwichtigheden kan worden ingeleid overeenkomstig artikel 7, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad ([30]) ([31]). In dat geval moet de lidstaat een herzien nationaal plan indienen, dat ook dient als het krachtens artikel 8, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1176/2011 vereiste plan met corrigerende maatregelen. Dienaangaande heeft de ECB twee opmerkingen. Ten eerste is de ECB, gezien de veranderende aard van macro-economische uitdagingen, van mening dat het nuttig zou zijn als het kader ook aanpassingen van de nationale plannen zou kunnen vergemakkelijken, ongeacht of er al dan niet een procedure bij buitensporige onevenwichtigheden wordt geopend. Dit zorgt ervoor dat relevante hervormingen en investeringen kunnen worden aangepast om alle nieuwe macro-economische onevenwichtigheden en macro-economische uitdagingen uitgebreider, en op tijdige en doeltreffende wijze, aan te pakken. Ten tweede merkt de ECB op dat handhaving met betrekking tot macro-economische onevenwichtigheden een belangrijk punt van zorg is geweest in het bestaande kader voor economische governance. De ECB benadrukt dat de procedures voor de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden moeten worden bepaald door middel van transparante en doeltreffende triggermechanismen, waaronder gedetailleerde mededeling van de procedurele besluiten ([32]). Om ervoor te zorgen dat de lidstaten macro-economische onevenwichtigheden tijdig en doeltreffend aanpakken, benadrukt de ECB, zoals tevens benadrukt door de Raad ([33]), dat de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden ten volle moet worden ingezet op transparante en consistente wijze, waarbij de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de procedure wordt gewaarborgd, waar nodig met inbegrip van de activering van de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden.

4. Naleving en handhaving

4.1. *Goede naleving door de lidstaten van de verplichtingen die ten grondslag liggen aan een verlenging van een aanpassingsperiode*

De voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP bepaalt dat wanneer aan een lidstaat een verlenging van de toepasselijke aanpassingsperiode is toegestaan, maar deze niet op bevredigende wijze voldoet aan zijn reeks hervormings- en investeringsverbintenissen die ten grondslag liggen aan de verlenging, de Raad op aanbeveling van de Commissie een herzien netto-uitgaventraject met een kortere aanpassingsperiode kan aanbevelen ([34]). In dat verband benadrukt de ECB dat moet worden gezorgd voor tijdige, adequate en transparante

([27]) Zie artikel 14, lid 1, van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.
([28]) Zie artikel 11, lid 1, artikel 12, punt b), artikel 13, lid 2, en de artikelen 16 en 30 van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.
([29]) Zie artikel 11, lid 1, en artikel 12, punt b), van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.
([30]) 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).
([31]) Zie artikel 30 van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.
([32]) Zie paragraaf 18 van Advies CON/2011/13 van de Europese Centrale Bank van 16 februari 2011 inzake hervorming van de economische governance in de Europese Unie (PB C 150 van 20.5.2011, blz. 1).
([33]) Zie de persmededeling van de Raad van 12 juli 2022, "*Macroeconomic imbalance procedure: Council adopts conclusions*", beschikbaar op de website van de Raad onder: www.consilium.europa.eu.
([34]) Zie artikel 19 van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

monitoring en handhaving van de naleving door de lidstaten van hun hervormings- en investeringsverbintenissen om de budgettaire en macro-economische stabiliteit te waarborgen. Het verdient derhalve de voorkeur dat de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP in dit geval de Raad verplicht om op aanbeveling van de Commissie, in overeenstemming met het "pas toe of leg uit"-beginsel ([35]), een herzien netto-uitgaventraject met een kortere aanpassingsperiode aan te bevelen ([36]). In dit verband neemt de ECB nota van de verwijzing door de Commissie naar op hand zijnde werkzaamheden voor de ontwikkeling van een nieuw handhavingsinstrument ([37]). De ECB zou graag nadere details ontvangen over het nieuwe handhavingsinstrument, die nog niet zijn opgenomen in de Commissievoorstellen.

4.2. *Beoordeling van aanzienlijke uitdagingen voor de houdbaarheid van de overheidsschuld en andere relevante factoren in het kader van het verslag van de Commissie op grond van artikel 126, lid 3, VWEU*

De ECB is ingenomen met het feit dat de omvang van de uitdagingen voor de houdbaarheid van de overheidsschuld van de betrokken lidstaat is opgenomen als een belangrijke relevante factor voor de inleiding van een procedure bij buitensporige tekorten ([38]). Gezien het belang van de beoordeling van relevante factoren voor de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, dringt de ECB erop aan dat in de voorgestelde wijzigingen van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP een duidelijk omschreven en transparante methodologische aanpak voor de beoordeling van deze factoren wordt opgenomen.

4.3. *Ontwerp van het correctieve netto-uitgaventraject*

De ECB benadrukt de noodzaak van een geleidelijke, doch snelle correctie van buitensporige schulden en tekorten. In dit verband erkent zij dat er waarborgen zijn ingevoerd om het risico van uitstel van de begrotingsaanpassing te beperken met betrekking tot de wijze waarop het correctieve netto-uitgaventraject de schuldquote moet aanpakken ([39]). De ECB is ingenomen met het cijfermatige vereiste met betrekking tot tekorten en bevestigt dat voor de jaren waarin het overheidstekort naar verwachting de referentiewaarde zal overschrijden, het correctieve netto-uitgaventraject in overeenstemming moet zijn met een minimale aanpassing. Er moet echter worden verduidelijkt hoe deze aanpassing wordt gemeten. De ECB merkt echter op dat de voorgestelde wijzigingen van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP ([40]) het huidige vereiste zouden schrappen dat in de aanbeveling van de Raad uit hoofde van artikel 126, lid 7, VWEU een specifieke termijn moet worden vastgesteld voor de correctie van het buitensporige tekort, "dat behoudens bijzondere omstandigheden binnen het jaar nadat het is geconstateerd verholpen moet zijn" ([41]).

4.4. *De controlerekening*

De ECB is ingenomen met het vereiste dat de Commissie een controlerekening opzet om de cumulatieve afwijkingen, zowel opwaarts als neerwaarts, van de werkelijke netto-uitgaven ten opzichte van het netto-uitgaventraject te registreren ([42]). Dit is van cruciaal belang om de naleving te waarborgen en de anticycliciteit van de regel te ondersteunen door de mogelijkheid om in economisch goede tijden begrotingsbuffers op te bouwen die in economisch slechte tijden kunnen worden gebruikt. De informatie in de controlerekening wordt in aanmerking genomen in het kader van het verslag van de Commissie uit hoofde van artikel 126, lid 3, VWEU ([43]), en is als zodanig een belangrijke factor die relevant is voor de inleiding van een procedure bij buitensporige tekorten. Daarom beveelt de ECB aan de werking en de belangrijkste parameters van de controlerekening nader te specificeren. Bovendien beveelt de ECB aan dat de landspecifieke berekeningen en de status van elke lidstaat op

([35]) Zie artikel 27 van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.
([36]) Zie artikel 19 van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP. De formulering zou als volgt gewijzigd kunnen worden: *"[...] dient de Raad op aanbeveling van de Commissie een herzien netto-uitgaventraject met een kortere aanpassingsperiode aan te bevelen"*.
([37]) Zie ook de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank en het Europees Economisch en Sociaal Comité van de Regio's, "*Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework*", COM (2022) 583 final van 9 november 2022.
([38]) Artikel 1, punt 1), van de voorgestelde wijzigingen van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP, waarbij artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad wordt gewijzigd.
([39]) Zie artikel 1, punt 2), van de voorgestelde wijzigingen van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP, waarbij artikel 3, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad wordt gewijzigd; zie artikel 1, punt 4), van de voorgestelde wijzigingen van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP, waarbij artikel 5, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad wordt gewijzigd.
([40]) Zie artikel 1, punt 2), van de voorgestelde wijzigingen van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP, waarbij artikel 3, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad wordt gewijzigd.
([41]) Zie artikel 3, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97.
([42]) Zie artikel 21, tweede alinea, en bijlage IV van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.
([43]) Zie artikel 1, punt 1), van de voorgestelde wijzigingen van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP, waarbij artikel 2, lid 3, punt b), van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad wordt gewijzigd.

basis van de controlerekening op de website van de Commissie moeten worden gepubliceerd, bij voorkeur samen met de voorjaars- en najaarsprognoses van de Commissie. Tot slot beveelt de ECB aan een drempel in te voeren voor afwijkingen van de werkelijke netto-uitgaven ten opzichte van het netto-uitgaventraject, waardoor de Commissie verplicht zou worden een verslag op te stellen uit hoofde van artikel 126, lid 3, VWEU ([44]).

5. De rol van onafhankelijke begrotingsinstellingen en het Europees Begrotingscomité

5.1. Het versterken van de rol van de onafhankelijke instanties in het proces van begrotingstoezicht kan helpen om de procyclische tendensen die inherent zijn aan de beleidsvorming op begrotingsgebied te verminderen en tegelijkertijd de nationale verantwoordelijkheid te ondersteunen, hetgeen essentieel is voor een duurzame uitvoering van het kader ([45]). De ECB steunt daarom de bepalingen van de voorstellen die beogen de rol van onafhankelijke begrotingsinstellingen te versterken ([46]) door vereisten op te nemen inzake hun governance en onafhankelijkheid en aan hen taken toe te wijzen ([47]) die verder gaan dan hun bestaande taken uit hoofde van Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad ([48]). De ECB is met name ingenomen met de verankering van het "pas toe of leg uit"-beginsel in de wetgeving van de Unie. De ECB steunt de versterking van de rol van de onafhankelijke begrotingsinstellingen, op voorwaarde dat hun algehele capaciteit ook evenredig wordt verbeterd met hun aanvullende taken en dat hun eigen toereikende en stabiele middelen om hun mandaat op doeltreffende wijze uit te voeren worden gewaarborgd ([49]).

5.2. De ECB beveelt aan dat, onder voorbehoud van de bovengenoemde capaciteitsversterking en onverminderd de rol van de Commissie uit hoofde van de Verdragen, de rol van onafhankelijke begrotingsinstellingen op grond van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP verder kan worden versterkt door hen een rol te geven bij de voorbereiding van de nationale plannen van de lidstaten en de beoordeling van niet-kwantificeerbare doelstellingen (bijvoorbeeld inzake het effect van hervormingen). De onafhankelijke begrotingsinstellingen kunnen een beoordeling geven van de onderliggende aannames, de samenhang van het nationale plan met het technische traject van de Commissie en, in voorkomend geval, de plausibiliteit van hervormings- en investeringsverbintenissen. Evenzo beveelt de ECB aan dat de betrokkenheid van onafhankelijke begrotingsinstellingen op grond van de voorgestelde wijzigingen van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP verder kan worden versterkt door van de onafhankelijke begrotingsinstelling te verlangen dat het ook een advies opstelt over de analyse door de Commissie van relevante factoren met het oog op het verslag uit hoofde van artikel 126, lid 3, VWEU.

5.3. Tot slot erkent de ECB het werk van het Europees Begrotingscomité ([50]) en staat zij volledig achter het voornemen van de Commissie om maatregelen te verkennen om dit comité te versterken. Daartoe is de ECB, onverminderd de bevoegdheid van de Commissie, voorstander van een belangrijke rol van het Europees Begrotingscomité in het kader van de economische governance van de Unie ([51]). De ECB is met name ingenomen met de mogelijkheid voor het Europees Begrotingscomité om een advies uit te brengen ter onderbouwing van de aanbeveling van de Raad over het activeren of verlengen van de algemene ontsnappingsclausule in overeenstemming met de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP ([52]). Zoals hierboven in punt 1.1.1 is opgemerkt, acht de ECB het ook nuttig om het Europees Begrotingscomité te raadplegen over de methode die ten grondslag ligt aan de schuldhoudbaarheidsanalyse. Voorts moet ook de rol van het Europees Begrotingscomité bij de beoordeling van het passende begrotingsbeleid voor het eurogebied worden versterkt.

([44]) Bijvoorbeeld op grond van artikel 1, punt 1), van de voorgestelde wijzigingen van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP, waarbij artikel 2 van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad wordt gewijzigd.

([45]) Zie het antwoord van het Eurosysteem op de mededeling van de Europese Commissie, "*The EU economy after COVID-19: implications for economic governance*" van 19 oktober 2021, 1 december 2021.

([46]) Zie punt2.4.1 van Advies CON/2018/25.

([47]) Zie artikel 1, punt 8), van de voorgestelde wijzigingen van de richtlijn begrotingskaders tot wijziging van artikel 8 van 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); zie artikel 22 van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP; zie artikel 1, punt 1), van de voorgestelde wijzigingen van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP, waarbij artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad wordt gewijzigd en artikel 1, punt 3), van de voorgestelde wijzigingen van de verordening betreffende het correctieve deel van het SGP, waarbij artikel 3, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad wordt gewijzigd.

([48]) 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).

([49]) Zie artikel 1, punt 8), van de voorgestelde wijzigingen van de richtlijn begrotingskaders waarbij artikel 8, lid 3, punt c), van Verordening 2011/85/EU van de Raad wordt gewijzigd.

([50]) Beschikking (EU) 2015/1937 van de Commissie van 21 oktober 2015 tot oprichting van een onafhankelijk adviserend Europees Begrotingscomité (PB L 282 van 28.10.2015, blz. 37).

([51]) Zie punt 22 van Advies CON/2011/13.

([52]) Zie artikel 24 van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

6. **Gedelegeerde bevoegdheden van de Commissie tot wijziging van de bijlagen**

6.1. De voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP verleent de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen met als doel de bijlagen II tot en met VII te wijzigen, zodat deze adequaat worden aangepast aan nadere ontwikkelingen of behoeften ([53]).

6.2. Aangezien de bijlagen integraal deel uitmaken van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP, beveelt de ECB aan dat de bijlagen reeds *vooraf* nadere details en specificaties bevatten. Zoals hierboven vermeld, zouden met name nadere details kunnen worden verstrekt over de informatie in het nationaal budgettair-structurele plan voor de middellange termijn (bijlage II), de controlerekening (bijlage IV), de methode voor de beoordeling van de plausibiliteit (bijlage V) en het beoordelingskader voor de reeks hervormings- en investeringsverbintenissen die ten grondslag liggen aan een verlenging van de aanpassingsperiode (bijlage VII).

6.3. Bovendien wenst de ECB benadrukken dat het belangrijk is de ECB tijdig te raadplegen over alle gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen die onder haar bevoegdheid vallen, overeenkomstig artikel 127, lid 4, eerste streepje, en artikel 282, lid 5, VWEU ([54]).

7. **Verhouding tot het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur**

De ECB is ingenomen met de doelstelling van de voorstellen van de Commissie om de inhoud van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur (VSCB) in het rechtskader van de Unie te integreren, overeenkomstig artikel 16 daarvan ([55]). De inhoud van het VSCB is door de Commissie geïnterpreteerd als zijnde in overeenstemming met het begrotingspact (titel III van het VSCB). Bovendien merkt de ECB op dat artikel 2 van het VSCB waarborgt dat de aanneming van de Commissievoorstellen geen wijziging of intrekking van het VSCB vereist. Artikel 2, lid 1, van het VSCB vereist dat het VSCB door de verdragsluitende partijen moet worden toegepast en uitgelegd in overeenstemming met de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, met name artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en met het recht van de Unie, met inbegrip van het procedurerecht wanneer secundaire wetgeving moet worden vastgesteld. Bovendien is in artikel 2, lid 2, van het VSCB bepaald dat het VSCB van toepassing is voor zover het verenigbaar is met de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond en met het recht van de Unie, en dat het geen afbreuk mag doen aan de bevoegdheid van de Unie om op te treden op het gebied van de economische unie. De ECB begrijpt dan ook dat wanneer de Commissievoorstellen worden aangenomen en in werking treden, het VSCB van toepassing zal zijn en zal worden geïnterpreteerd in overeenstemming met het nieuwe kader voor economische governance.

8. **Het voltooien van de Economische en Monetaire Unie van Europa**

Gezien het belang van een robuust Uniekader voor de coördinatie van het economisch beleid en het begrotingsbeleid in de context van de monetaire unie, benadrukt de ECB dat verdere vooruitgang nodig is met betrekking tot specifieke aspecten van het eurogebied. De ontwikkeling van een kader voor het monitoren en sturen van de geaggregeerde begrotingskoers van het eurogebied is belangrijk om een tegenwicht te bieden voor het monetaire beleid, aangezien dit ertoe kan bijdragen dat het monetaire beleid en het begrotingsbeleid elkaar beter aanvullen. Bovendien blijft er behoefte aan een permanente centrale begrotingscapaciteit. Een dergelijk instrument zou, mits adequaat ontworpen, een rol kunnen spelen bij het bevorderen van macro-economische stabilisatie en convergentie in het eurogebied op langere termijn, onder meer door middel van investeringen, waardoor ook het gemeenschappelijke monetaire beleid wordt ondersteund. Daartoe moet een permanente centrale begrotingscapaciteit voldoende omvang hebben en over permanente financiering beschikken ([56]).

([53]) Zie artikel 32 van de voorgestelde nieuwe verordening betreffende het preventieve deel van het SGP.

([54]) Zie Advies CON/2011/42 van de Europese Centrale Bank van 4 mei 2011 inzake een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2003/71/EG en 2009/138/EG wat de bevoegdheden van de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen en van de Europese Autoriteit voor effecten en markten betreft; zie punt 8 van Advies CON/2011/44 van de Europese Centrale Bank van 19 mei 2011 inzake het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie; zie punt 4 van Advies CON/2012/5 van de Europese Centrale Bank van 25 januari 2012 inzake een voorstel voor een richtlijn betreffende de toegang tot de werkzaamheden van kredietinstellingen en het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en een voorstel voor een verordening betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen; zie punt 1.9 van Advies CON/2018/1 van de Europese Centrale Bank van 2 januari 2018 inzake een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese bedrijfsstatistieken tot wijziging van Verordening (EG) nr. 184/2005 en tot intrekking van tien wetgevingsbesluiten op het gebied van bedrijfsstatistieken.

([55]) Zie punt 1.2 van Advies CON/2018/25. Artikel 16 van het VSCB bepaalt dat uiterlijk binnen vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van het VSCB, d.w.z. uiterlijk op 1 januari 2018, de nodige stappen worden ondernomen om de inhoud van het VSCB in het rechtskader van de Unie op te nemen.

([56]) Zie het antwoord van het Eurosysteem op de mededeling van de Europese Commissie, "*The EU economy after COVID-19: implications for economic governance*" van 19 oktober 2021, 1 december 2021. Zie ook de "Algemene opmerkingen" in Advies CON 2018/51 en punt 1.3 van Advies CON/2019/37.

Gedaan te Frankfurt am Main, 5 juli 2023.

De president van de ECB
Christine LAGARDE