

**ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN
DE EUROPESE REKENKAMER:**

**“HET TOEZICHT VAN DE COMMISSIE OP LIDSTATEN DIE UIT EEN MACRO-
ECONOMISCH AANPASSINGSPROGRAMMA TREDEN: EEN ADEQUATE TOOL DIE
MOET WORDEN GESTROOMLIJND”**

SAMENVATTING

I en II.

De Commissie is ingenomen met de audit van de Europese Rekenkamer inzake postprogrammatoezicht (PPT) en verscherpt toezicht. Verordening (EU) nr. 472/2013 is kort voor het einde van de eerste macro-economische aanpassingsprogramma's in werking getreden. De verordening werd nog onder druk van de economische crisis opgesteld en behandeld. De belangrijkste drijfveer was het voorkomen van gevallen waarin een voormalig programmaland opnieuw met ernstige financiële moeilijkheden zou worden geconfronteerd, en aldus financiële stabiliteit te behouden. Daartoe werd de Commissie verzocht de economische, budgettaire en financiële situatie ook na afloop van een programma regelmatig te beoordelen. De verordening moest er ook voor zorgen dat het postprogrammatoezicht volledig is ingebed in het multilaterale toezichtkader van de EU, dat in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is neergelegd. De vervolgacties van de Commissie moeten in het licht van dit mandaat worden beoordeeld. In het bijzonder heeft de Commissie in haar beoordeling altijd rekening gehouden met de verwezenlijking van het beoogde doel, zonder de betrokken lidstaat met een buitensporige last op te zadelen. Dit vereiste een zekere mate van flexibiliteit en een landspecifieke aanpak bij het toezicht.

III. De regelingen voor de goedkeuring en wijzigingen van herstel- en veerkrachtplannen, en voor de monitoring van de uitvoering van de plannen, zijn in Verordening (EU) 2021/241 neergelegd. De Commissie meent dat de resultaten van het werk van de Europese Rekenkamer van nut kunnen zijn voor de lopende herziening van de regelingen voor economisch bestuur in de Economische en Monetaire Unie (EMU).

V. De Commissie is gebonden door de wettelijke constructie en opzet van alle elementen van het Europese multilaterale toezichtkader. De Commissie is van mening dat eventuele overlappingen dan ook terug te voeren zijn op de noodzaak om te zorgen voor de samenhang van producten die onder verschillende toezichtinstrumenten vallen, of van verschillende instellingen met verschillende mandaten en kiesdistricten als het gaat om brede macro-economische monitoring. De activiteiten van het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) vinden bijvoorbeeld in een intergouvernementele context en buiten het rechtskader van de EU plaats. Het doel van de monitoring van het ESM is om als een crediteur de terugbetalingscapaciteit te evalueren, teneinde zijn balans te beschermen. Het postprogrammatoezichtsproces (PPT-proces) heeft betrekking op het economisch toezicht dat in het EU-recht is geregeld, en wordt meegenomen in het ESM-systeem voor vroegtijdige waarschuwing.

VII. Verordening (EU) nr. 472/2013 heeft als doel de economische en financiële stabiliteit te behouden en daarom is een uitgebreide beoordeling van de economische situatie en de financiële risico's vereist. Daarbij moet rekening worden gehouden met beleidsontwikkelingen, aangezien zij mettertijd evolueren. De terugbetalingsrisico's worden beoordeeld aan de hand van beproefde analytische instrumenten van de Commissie.

VIII. De Commissie erkent dat de uitvoering van hervormingen door tal van variabelen wordt beïnvloed en dat het moeilijk is ontwikkelingen rechtstreeks aan het toezicht van de Commissie toe te schrijven. Afgaande op de contacten met belanghebbenden, waaronder actoren op de financiële markten en ratingbureaus, en met andere lidstaten, wordt het toezicht echter wel als nuttig beschouwd. De Commissie erkent dat de rol van het PPT met name van belang is in de jaren vlak nadat een programma is afgelopen.

Er zij aan herinnerd dat de Commissie, in het kader van het verscherpt toezicht, de uitvoering monitort van specifieke hervormingstoezeggingen die Griekenland in juni 2018 aan Europese partners heeft gedaan, en dat de verslagen de basis vormen voor de vrijgave van aanvullende tranches schuldverlichtingsmaatregelen. Tot op heden heeft de Commissie tien kwartaalverslagen over verscherpt toezicht uitgebracht, wat tot vijf tranches schuldverlichtingsmaatregelen ten belope van 4 miljard EUR heeft geleid.

IX. De Commissie aanvaardt alle aanbevelingen.

OPMERKINGEN

21. a) Verordening (EU) nr. 472/2013 machtigt de Commissie om, in samenspraak met de Europese Centrale Bank (ECB), regelmatige controlebezoeken af te leggen en de economische, budgettaire en financiële situatie van de lidstaat in het kader van het PPT te beoordelen. De acties van de Commissie moeten in het licht van dit wettelijke mandaat worden beoordeeld.

25. De Commissie moet zorgen voor samenhang met het rechtskader van de EU, ook wat betreft de coördinatie van het economisch beleid, ongeacht of financiële bijstand door de EU dan wel in een intergouvernementele context werd verleend. De EU-wetgeving staat niet toe dat het ESM economisch toezicht uitoefent. De Commissie en het ESM zijn in 2018 een intentieverklaring overeengekomen om de werkrelaties tussen beide instellingen te verduidelijken, onverminderd de toepassing van bepalingen van EU-wetgeving.

29. Tweede streepje: de Commissie wordt op grond van artikel 14, lid 3, van Verordening (EU) nr. 472/2013 verzocht de economische, budgettaire en financiële situatie te beoordelen.

31. Het PPT evalueert niet stelselmatig de uitvoering van alle landspecifieke aanbevelingen, maar richt zich op de aanbevelingen die relevant zijn om de economische, budgettaire en financiële situatie te beoordelen. In de eerste jaren na afloop van een programma waren de landspecifieke aanbevelingen bedoeld om de uitdagingen aan te pakken die na de programmaperiode overbleven. In de jaren daarna werd het toepassingsgebied van de landspecifieke aanbevelingen echter uitgebreid tot andere kwesties, vanwege de ruimere opzet van het Europees Semester (dat bijvoorbeeld ook milieudoelstellingen bevatte). Deze kwesties vallen niet onder het PPT.

33. De Commissie wijst erop dat de rechtsgrondslag een duidelijk mandaat voor de Commissie bevat om de economische, budgettaire en financiële situatie te beoordelen. Het centraal stellen van de schuldaflossingscapaciteit zou dus niet in overeenstemming zijn met de huidige verordening, waarnaar de Commissie moet handelen.

36. Het Europees Semester en de herstel- en veerkrachtfaciliteit zijn ruimer van opzet en het PPT en het verscherpt toezicht zijn specifiek van aard, en de taakverdeling tussen de diensten van de Commissie is daarop terug te voeren.

De Commissie wijst erop dat de werkzaamheden met betrekking tot de herstel- en veerkrachtfaciliteit in nauwe samenwerking met alle betrokken diensten van de Commissie met behulp van gestructureerde en consistente interne coördinatiemechanismen worden uitgevoerd.

49. Voor de twee lidstaten zonder formele overeenkomst over de verstrekking van gegevens werd de rapportage op technisch niveau overeengekomen na een algemene brief van de verantwoordelijke commissaris aan de minister van Financiën of via een informeel akkoord na onderhandelingen met de regering. De Commissie acht deze twee gevallen in wezen vergelijkbaar met de andere gevallen.

52. Monitoring van hervormingsprocessen met kortere tussenpozen kan nuttig zijn, omdat hervormingen doorgaans geleidelijk worden doorgevoerd. Er zijn stappen die tot volledige uitvoering van een hervorming leiden (bv. ondernomen studies, in dienst genomen personeel, voorbereide wetgeving); deze stappen kunnen (en moeten) regelmatig worden gemonitord, niet alleen aan het eind van de periode van 12 tot 18 maanden.

53. Zelfs wanneer verslagen repetitief zijn, kan dit tot op zekere hoogte als iets positiefs worden beschouwd, omdat het impliceert dat er geen nieuwe (negatieve) ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. In dat geval verstrekken de verslagen noodzakelijke gegevensactualiseringen en, belangrijker nog, bevestigen zij de stabiliteit.

58. Het PPT en het verscherpt toezicht kunnen niet volledig met elkaar worden vergeleken als het gaat om de vraag hoe specifiek de gemonitorde hervormingen moeten worden aangegeven. Voor het verscherpt toezicht moet de vereiste voortgang van de hervormingen worden gespecificeerd, omdat deze samenhangt met de schuldverlichting.

64. Verordening (EU) nr. 472/2013 vereist toezicht op financiële stabiliteit. Aangezien problemen met de financiële stabiliteit rechtstreekse gevolgen hebben voor de macro-economische en budgettaire situatie van een land, die onder de rechtstreekse bevoegdheid van de Commissie valt, is het van groot belang dat deze analyse in het kader van het PPT wordt gemaakt. Hoewel het PPT gericht moet zijn op de stabiliteit van het systeem (in tegenstelling tot de levensvatbaarheid van afzonderlijke banken, waarop het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM) zich concentreert), kunnen problemen van afzonderlijke banken aanzienlijke gevolgen hebben voor (bijvoorbeeld) de begroting. Dit zou in het kader van het PPT moeten worden aangepakt.

68. De Commissie moet krachtens Verordening (EU) nr. 472/2013 een uitgebreidere beoordeling met het oog op het behoud van de financiële stabiliteit verstrekken. Niettemin kan de specifieke presentatie van terugbetalingsschema's worden herzien.

70. De Commissie wijst erop dat informatie over recente schuldemissies, spreads, vroegtijdige aflossingen en ratings kernelementen zijn bij de beoordeling van terugbetalingsrisico's.

71. De kwantificering van de mogelijke gevolgen van specifieke risico's, zoals de land- of sectorspecifieke impact van het vertrek van het VK uit de EU, van COVID-19 of van bilaterale of geopolitieke spanningen, zal altijd moeilijk blijven.

Tweede streepje: de budgettaire gevolgen van de pandemie worden nauwlettend gemonitord en de Commissie heeft hierover een aantal mededelingen gepubliceerd. De Commissie is van mening dat een beoordeling van de budgettaire gevolgen van COVID-19 op lange termijn, die in het kader van de PPT-verslagen in december 2020 had kunnen worden uitgevoerd, voorbarig zou zijn geweest aangezien de COVID-19-crisis pas in maart 2020 uitbrak.

72. Of een land al dan niet toegang tot de markt kan waarborgen, hangt van veel factoren af, waaronder ook de ontwikkelingen in andere landen (overloopeffecten). Het is daarom onmogelijk om een specifieke hoogte en ontwikkeling van de schuld vast te stellen, die al dan niet de toegang tot de markt waarborgt. Een hoge en/of (snel) stijgende schuld is echter een risicofactor.

80. De in bijlage II bij het onderhavige verslag van de Europese Rekenkamer genoemde hervormingen waren inderdaad zeer delicaat voor de nationale autoriteiten, aangezien zij bijvoorbeeld van invloed zijn op de manoeuvreerruimte van de autoriteiten of op kernelementen van de structuur van de overheidsinkomsten.

83. Wat de uitvoering van hervormingen in Griekenland betreft, waren de vertragingen als gevolg van de pandemie tijdens het opstellen van het zevende verslag over verscherpt toezicht in september 2020 duidelijk zichtbaar. Deze situatie werd nog verergerd door vertragingen als gevolg van factoren waar de Griekse regering geen controle over had (vertragingen bij aanbestedingen, juridische problemen, enz.) en die al vóór de pandemie speelden. Als aan de oorspronkelijke termijnen in het verslag zou worden vastgehouden, zou de aandacht ten onrechte naar deze vertragingen uitgaan en ten koste gaan van de erkenning dat er belangrijke maatregelen zijn genomen.

84. De Commissie erkent dat sommige hervormingen in vergelijking met het in juni 2018 overeengekomen tijdschema vertraging hebben opgelopen. Er moet echter rekening worden gehouden met de gevolgen van de Griekse parlementsverkiezingen in mei 2019. Bovendien is er in tal van hervormingen vooruitgang geboekt, en gingen sommige hervormingen verder dan de oorspronkelijke toezeggingen.

87. Het PPT zorgt voor een voortdurend, onafhankelijk en streng landentoezicht. Het biedt dus waardevolle input voor andere verslagen, bijvoorbeeld van ratingbureaus of financiële instellingen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

88. De Commissie brengt in herinnering dat de geldende EU-wetgeving leidend is voor haar activiteiten en een uitgebreide beoordeling vereist van de economische, budgettaire en financiële situatie om de financiële stabiliteit te behouden.

De Commissie is van mening dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de lidstaten die onder PPT staan, en Griekenland, dat onder verscherpt toezicht staat. De opeenvolgende verslagen over verscherpt toezicht bevestigen de voortdurende uitvoering van hervormingen, op basis waarvan de tranches schuldverlichting worden verstrekt. De combinatie van verscherpt toezicht en schuldverlichtingsmaatregelen lijkt gevolgen te hebben voor de uitvoering van hervormingen.

89. Verordening (EU) nr. 472/2013 strekt ertoe de financiële stabiliteit te behouden. In artikel 14 van deze verordening is de basis voor de beoordeling van de economische, budgettaire en financiële situatie vastgelegd, mede om te zorgen dat de financiële bijstand wordt terugbetaald. Overeenkomstig artikel 14 is het PPT van kracht zolang niet minimaal 75 % van de van één van de desbetreffende crediteuren ontvangen financiële bijstand is terugbetaald. Het vademecum helpt bij het bepalen welke instrumenten nuttig kunnen zijn om de doelstellingen van bovengenoemde verordening te verwezenlijken.

90. De Commissie is gebonden door de wettelijke constructie en opzet van alle elementen van het Europese kader voor de coördinatie van het economisch beleid. De Commissie is van mening dat eventuele overlappingsen dan ook terug te voeren zijn op de noodzaak om te zorgen voor de samenhang te van producten die onder verschillende toezichtinstrumenten vallen, of van verschillende instellingen met verschillende mandaten en kiesdistricten als het gaat om brede macro-economische

monitoring. De Commissie meent dat het nuttig is te beschikken over PPT-verslagen die een uitgebreide analyse bevatten en tegelijkertijd op een specifiek publiek in de getroffen landen en daarbuiten zijn gericht (bv. ratingbureaus).

Als het zwaartepunt vooral op de terugbetalingscapaciteit zou zijn gericht, zou dit onvoldoende recht doen aan de in Verordening (EU) nr. 472/2013 opgelegde taak om de economische, budgettaire en financiële situatie (en de daarmee gepaard gaande risico's) te beoordelen.

92. Het in het kader van het Europees Semester gemonitorde en door de herstel- en veerkrachtfaciliteit ondersteunde economische beleid is veel uitgebreider dan het beleid dat onder verscherpt toezicht wordt gemonitord. De interne organisatorische regelingen van de Commissie weerspiegelen dit bredere toepassingsgebied.

93. De Commissie moet zorgen voor samenhang met het rechtskader van de EU, ook wat betreft de coördinatie van het economisch beleid, ongeacht of financiële bijstand door de EU dan wel in een intergouvernementele context werd verleend. De EU-wetgeving staat niet toe dat het ESM economisch toezicht uitoefent. De Commissie en het ESM zijn in 2018 een intentieverklaring overeengekomen om de werkrelaties tussen beide instellingen te verduidelijken.

94. Het zou kunnen dat een lidstaat van de eurozone die een programma verlaat, nog altijd voor potentiële overloopriscico's voor andere lidstaten in de eurozone zorgt, zelfs als een macro-economisch aanpassingsprogramma is afgelopen.

Aanbeveling 1 — De verschillende toezichtsactiviteiten integreren

De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 a).

De Commissie zet zich ervoor in het PPT-proces te stroomlijnen zodat het efficiënter en doeltreffender wordt. Dit is met name van toepassing op en noodzakelijk voor verder gevorderde landspecifieke gevallen. De Commissie heeft al stappen gezet om het PPT-toezicht beter af te stemmen op het Europees Semester, waarbij onnodige overlappingsen en dubbel werk worden vermeden en tegelijkertijd voor elk element in de algehele toezichtarchitectuur een duidelijk profiel behouden blijft. Er moet zorgvuldig worden nagedacht over specifieke manieren om het PPT en het verscherpt toezicht in het Europees Semester te integreren, omdat dit juridische en institutionele gevolgen kan hebben zonder dat aanzienlijke efficiëntiewinsten worden behaald. Deze overdenking zal worden meegenomen in de evaluatie van het economisch bestuur.

De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 b).

De Commissie deelt de mening dat de doelstellingen van de EU-wetgeving duidelijk moeten worden aangegeven. De evaluatie van het economisch bestuur zal de gelegenheid bieden om waar nodig meer duidelijkheid te verschaffen in Verordening (EU) nr.472/2013.

De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 c).

De Commissie deelt de mening dat een robuuste risicogeoriënteerde aanpak nodig is om de terugbetalingscapaciteit te beoordelen. Hiertoe behoort een analyse van de houdbaarheid van de schuld in verschillende scenario's, van de ontwikkeling van rendementen en spreads en van recente schuldemissies. Dit zal worden aangevuld met een systematischer presentatie van uitstaande leningen, een bespreking van potentiële nieuwe risico's en de kwantificering ervan in de mate van het mogelijke.

Aanbeveling 2 — Procedures stroomlijnen en de flexibiliteit vergroten

De Commissie aanvaardt aanbeveling 2 a).

De Commissie aanvaardt aanbeveling 2 b).

De Commissie aanvaardt aanbeveling 2 c).

98. De ECB is met het gecentraliseerde toezicht in het kader van de GTM-verordening belast, zodat de werkzaamheden van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme in aanmerking worden genomen. Artikel 3, lid 3, van Verordening (EU) nr. 472/2013 waarborgt de samenhang met de activiteiten van deze andere EU-organen en zorgt er bovenal voor dat deze input wordt meegenomen in het toezicht van de Commissie, aangezien deze rechtstreeks van invloed is op de macro-economische en budgettaire situatie van de lidstaat.

99. Voor de lidstaten zonder formele overeenkomst over de verstrekking van gegevens, werd de rapportage op technisch niveau overeengekomen na een algemene brief van de verantwoordelijke commissaris aan de minister van Financiën of via een informeel akkoord na onderhandelingen met de regering. De Commissie acht deze twee gevallen in wezen vergelijkbaar met de andere gevallen.

Aanbeveling 3 — De interactie met de lidstaten en andere betrokkenen verbeteren

De Commissie aanvaardt aanbeveling 3 a).

De Commissie aanvaardt aanbeveling 3 b).

Hoewel zij de aanbevelingen 1 en 2 aanvaardt, wijst de Commissie erop dat zij geen specifieke toezeggingen kan doen met betrekking tot mogelijke wetgevingsvoorstellen of het resultaat van de wetgevingsonderhandelingen met de medewetgevers.