NL 2019

nr. 22

Speciaal verslag

De EU-vereisten voor nationale begrotingskaders: behoefte aan verdere versterking en betere monitoring van de uitvoering

CURIA RATIONUM

EUROPESE REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VIII
Inleiding	01-10
Achtergrondinformatie	01-04
Rechtskader	05-10
Reikwijdte en aanpak van de controle	11-16
Opmerkingen	17-97
De wettelijke vereisten van de EU hebben een impuls gegeven aan de verbetering van de nationale begrotingskaders, maar zijn voor verbetering vatbaar	17-41
Tekortkomingen in de bepalingen inzake het correctiemechanisme	24-29
Tekortkomingen in de bepalingen inzake begrotingskaders voor de middellange termijn	30-34
Tekortkomingen in de bepalingen inzake de onafhankelijke begrotingsinstellingen	35-41
Inconsistente beoordeling en een gebrekkige opzet vormen een risico voor de onafhankelijke begrotingsinstellingen en het Europees Begrotingscomité	42-68
Risico op inconsistentie tussen de beoordelingen van de Commissie en die van de onafhankelijke begrotingsinstellingen inzake de naleving van de EU-begrotingsregels	45-55
De oprichting van het Europees Begrotingscomité was een stap in de goede richting, maar er is ruimte voor versterking van zijn rol en onafhankelijkheid	56-68
Tot dusver heeft de Commissie slechts beperkte zekerheid dat de nationale begrotingskaders naar behoren worden uitgevoerd en toegepast	69-97
Vertragingen bij beslissingen over de overeenstemming van de nationale wetgeving met de EU-vereisten waren te wijten aan factoren waarover de Commissie niet altijd controle had	72-80
De beoordelingen van de Commissie tot nu toe zijn van beperkte informatieve waarde wegens tijdgebrek of overwegingen betreffende het mandaat	81-97

Conclusies en aanbevelingen **98-105**

Bijlagen

Bijlage I — Tijdlijn van relevante rechtsgrondslag en publicaties

Bijlage II — Standpunt van de Commissie over het begrotingskader voor de middellange termijn

Bijlage III — Heterogeniteit van onafhankelijke begrotingsinstellingen

Bijlage IV — De begrotingsregels in het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en in het begrotingspact

Acroniemen en afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Controleteam

Tijdlijn

Samenvatting

I In haar streven naar het aanpakken van de onderliggende oorzaken van de financiële crisis achtte de Commissie het noodzakelijk om het op regels gebaseerde begrotingskader aan te vullen met bindende nationale bepalingen. Daarom stelde zij drie wetgevingshandelingen voor ter versterking van de nationale begrotingskaders (d.w.z. de wijze waarop het begrotingsbeleid wordt gevoerd). Twee van deze drie handelingen zijn vastgesteld (in 2011 als onderdeel van het "sixpack" en in 2013 als onderdeel van het "twopack"), terwijl het wetgevingsproces van 2017 inzake een voorstel voor een richtlijn nog loopt. Daarnaast werd een intergouvernementeel Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire Unie in 2012 door 25 lidstaten ondertekend.

II Op grond van de wetgevingshandelingen zijn de lidstaten verplicht om onder andere onafhankelijke begrotingsinstellingen op te richten, over nationale begrotingsregels te beschikken en meerjarige, op regels gebaseerde begrotingskaders in te voeren. Goed opgezette, onafhankelijke begrotingsinstellingen houden zich bezig met een betere naleving van de begrotingsregels en met nauwkeurige en minder bevooroordeelde macro-economische en budgettaire prognoses, terwijl begrotingskaders voor de middellange termijn meer algemeen worden erkend als een bijdrage aan een betere begrotingsprestatie, aangezien zij laten zien of en hoe de huidige beleidsbeslissingen en toekomstige programma's passen bij duurzame begrotingstoewijzingen op middellange termijn.

III Met de controle moest worden nagegaan of met de maatregelen van de Commissie ter versterking van de begrotingskaders van de EU-lidstaten de beoogde resultaten waren bereikt. Daartoe onderzochten wij of:

a) de wettelijke vereisten van de EU inzake nationale begrotingskaders doeltreffend waren;

b) de nationale begrotingskaders werden versterkt door middel van passende en duidelijke interactie tussen de Commissie, de onafhankelijke begrotingsinstellingen en het Europees Begrotingscomité;

c) de Commissie op passende wijze heeft onderzocht op welke wijze de wettelijke vereisten van de EU in de lidstaten werden uitgevoerd en toegepast.

IV De wetgevingsmaatregelen van de EU hebben een impuls gegeven aan de versterking van de nationale begrotingskaders. Het rechtskader is echter voor

verbetering vatbaar. In vergelijking met internationale normen en beste praktijken zijn de vereisten in meerdere opzichten soepeler, met name in het geval van begrotingskaders voor de middellange termijn en onafhankelijke begrotingsinstellingen. De door de Commissie in 2017 voorgestelde richtlijn heeft betrekking op een aantal, maar niet alle, door ons geconstateerde tekortkomingen.

V Onafhankelijke begrotingsinstellingen beoordelen de naleving van de nationale begrotingsregels. Daarnaast beoordelen behalve de Commissie ook sommige onafhankelijke nationale begrotingsinstellingen of de lidstaten de EU-begrotingsregels naleven, hetzij omdat zij daartoe op basis van hun eigen rechtsgrondslag verplicht zijn, hetzij omdat zij hier vrijwillig voor hebben gekozen. Doordat de Commissie gebruikmaakt van haar discretionaire bevoegdheden en door andere factoren bestaat een risico van inconsistentie tussen de beoordeling door de Commissie en de onafhankelijke begrotingsinstellingen van de naleving van de EU-begrotingsregels. Indien het risico zich voordoet, zou de doeltreffendheid van het EU-begrotingskader afnemen.

VI In het “verslag van de vijf voorzitters”, dat in 2015 werd gepubliceerd, werd voorgesteld een Europees Begrotingscomité op te richten dat een publieke en onafhankelijke prestatiebeoordeling op Europees niveau zou geven van de nationale begrotingen en de uitvoering daarvan in het licht van de begrotingsdoelstellingen van de EU. De Commissie heeft dit comité in hetzelfde jaar bij een besluit opgericht. De opzet en het mandaat van het Europees Begrotingscomité waren niet berekend op de in dit verslag beoogde taken. Bovendien is met betrekking tot de onafhankelijkheid van het comité de huidige institutionele opzet ervan voor verbetering vatbaar. Ten slotte kan de Commissie zonder passende toelichting voorbijgaan aan de voorstellen en aanbevelingen van het Europees Begrotingscomité.

VII De Commissie heeft tot dusver slechts een beperkte zekerheid dat de EU-vereisten voor nationale begrotingskaders naar behoren worden uitgevoerd en toegepast. De beoordeling van de conformiteit van de nationale wetgeving met de voorschriften van Richtlijn 2011/85 is zelfs nog niet afgerond. De beoordelingen van de toepassing van het EU-rechtskader zijn nog niet uitgevoerd of werden in een te vroeg stadium van uitvoering verricht om zinvol te zijn.

VIII We bevelen aan dat de Commissie:

a) de samenwerking met de onafhankelijke begrotingsinstellingen versterkt om de verschillen tussen de beoordeling door de Commissie en de onafhankelijke

begrotingsinstellingen van de naleving van de EU-begrotingsregels tot een minimum te beperken;

b) de vereisten voor nationale begrotingskaders herziet, waarbij zij tevens rekening houdt met internationale normen en beste praktijken;

c) het Europees Begrotingscomité versterkt;

d) openstaande problemen met betrekking tot de naleving van en de zekerheid over de werking van de nationale begrotingskaders aanpakt.

Inleiding

Achtergrondinformatie

01 Aangezien het uitbreken van de staatsschuldencrisis in 2009 een bedreiging vormde voor de stabiliteit van de eurozone, hebben de EU-wetgevers verschillende wetgevingshandelingen aangenomen om de budgettaire governance van de EU te verbeteren. Het doel was de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact (SGP) te verbeteren en de nationale begrotingskaders (National Budgetary Frameworks, NBF's)[1] te versterken (zie ***tekstvak 1*** voor de componenten van de NBF's).

Tekstvak 1 — Nationale begrotingskaders

NBF's zijn de regelingen, procedures, regels en instellingen die ten grondslag liggen aan het begrotingsbeleid.

Componenten van de NBF's

Bron: ERK.

[1] Europese Raad (2010), Report by the Task Force to the European Council on strengthening economic governance in the EU.

02 In de economische literatuur bestaat brede consensus dat meerjarige, op regels gebaseerde begrotingskaders verband houden met betere begrotingsprestaties[2], aangezien zij laten zien hoe de huidige beleidsbeslissingen en toekomstige programma's binnen duurzame begrotingstoewijzingen op middellange termijn passen. Geloofwaardige begrotingskaders voor de middellange termijn (Medium-term Budgetary Frameworks, MTBF's) kunnen overheden ook helpen om de vereisten op het gebied van de houdbaarheid van de begroting in overeenstemming te brengen met het eventuele gebruik van begrotingsbeleid om de gevolgen van economische en financiële schokken op te vangen[3].

03 Krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) behouden de lidstaten hun soevereiniteit met betrekking tot het begrotingsbeleid. Niettemin is coördinatie van het beleid nodig om negatieve overloopeffecten en bedreigingen voor de monetaire stabiliteit in de eurozone te voorkomen. De Commissie was van mening dat deze coördinatie alleen succesvol kan zijn als de begrotingsdoelstellingen van de EU worden ingebed in het nationale begrotingsbeleid[4]. In 2005 was de Raad van oordeel dat de nationale governanceregelingen het EU-kader moeten aanvullen[5]. Op dat moment werd echter geen alomvattende analyse overgelegd van i) tekortkomingen in het toenmalige EU-kader of ii) de toekomstige coördinatie van de twee governanceregelingen. In oktober 2009 heeft de Raad van de EU (de "Raad") opnieuw geconcludeerd dat de NBF's moeten worden versterkt om de houdbaarheid van de begroting op lange termijn te ondersteunen[6].

04 Sinds 2006 verzamelt de Commissie, via enquêtes onder de betrokken nationale autoriteiten, kwalitatieve informatie en gegevens over de belangrijkste elementen van de NBF's (d.w.z. cijfermatige begrotingsregels, onafhankelijke begrotingsinstellingen (independent fiscal institutions, IFI's) en MTBF's). Deze informatie wordt in de

---

[2] Bijvoorbeeld: Debrun, X. et al. (2008), "Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union", Economic Policy 23/54, blz. 299-362.

[3] IMF (2013), "Reassessing the role and modalities of fiscal policy in advanced economies", beleidsdocument.

[4] Zie bijvoorbeeld Europese Commissie (2004), "Report on public finances in EMU 2004".

[5] Raad van de EU (2005), "Ecofin Council report to the European Council of 22-23 March 2005 on improving the implementation of the Stability and Growth Pact".

[6] Raad van de EU (2009), "2967th Economic and Financial Affairs Council conclusions on fiscal exit strategy".

databank betreffende begrotingsbeheer van de Commissie ingevoerd en wordt gebruikt voor de berekening van indexcijfers over de sterkte en kwaliteit van deze elementen.

Rechtskader

05 Naar aanleiding van politieke discussies was de eerste stap bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijk rechtskader de vaststelling van Richtlijn 2011/85[7], één van de zes wetgevingsmaatregelen die bekend staan als het "sixpack". Richtlijn 2011/85 bevat minimumvereisten voor de NBF's (zie ***bijlage I*** voor een overzicht van de desbetreffende rechtshandelingen en de historiek van de goedkeuring daarvan):

i) de begrotingsplanning van de lidstaten moet gebaseerd zijn op realistische macro-economische en begrotingsprognoses die door een aangewezen instelling worden verstrekt;

ii) de lidstaten moeten beschikken over specifieke begrotingsregels, waarvan de naleving door onafhankelijke organen moet worden gemonitord;

iii) de lidstaten moeten over een geloofwaardig en doeltreffend MTBF beschikken met een planningshorizon voor de begroting van ten minste drie jaar, en

iv) de lidstaten moeten beschikken over alomvattende, consistente en transparante systemen voor de begrotingsboekhouding en statistische verslaglegging.

06 De tweede stap was het intergouvernementele Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (VSCB) dat in maart 2012 werd ondertekend, en met name het begrotingspact (titel III), aangevuld met een mededeling van de Commissie van juni 2012 waarin zeven gemeenschappelijke beginselen[8] worden uiteengezet (de "gemeenschappelijke beginselen van de Commissie"). De verdragsluitende partijen die zijn gebonden aan het begrotingspact (alle 19 lidstaten van de eurozone, Bulgarije, Denemarken en Roemenië) zijn verplicht om in hun nationale wetgeving een structurele regel inzake begrotingsevenwicht op te

[7] 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 (in dit document Richtlijn 2011/85 genoemd).

[8] Europese Commissie (2012), COM (2012) 342 final, "Mededeling van de Commissie – Gemeenschappelijke beginselen inzake nationale begrotingscorrectiemechanismen".

nemen en een automatisch correctiemechanisme en een IFI op te zetten (zie ***tekstvak 2***).

Tekstvak 2 — Toelichting begrippen

Structureel saldo: het werkelijke begrotingssaldo zonder de conjuncturele component en eenmalige en andere tijdelijke maatregelen. Het structureel saldo geeft een indicatie van de onderliggende tendens in het begrotingssaldo.

Regel inzake begrotingsevenwicht: de begrotingssituatie van de overheid moet in evenwicht zijn of een overschot vertonen. In zowel het SGP als het VSCB wordt geacht aan deze regel te zijn voldaan als met het jaarlijkse structureel saldo van de overheid de begrotingsdoelstelling op middellange termijn (MTD) wordt behaald. Het SGP bepaalt -1 % van het bruto binnenlands product (bbp) als benedengrens van het structurele saldo voor de lidstaten van de eurozone, wat het begrotingspact verder terugbrengt tot -0,5 % (behalve voor lidstaten met een lage schuld en een laag duurzaamheidsrisico).

Automatisch correctiemechanisme: een verplichting om corrigerende maatregelen te treffen die automatisch in werking treedt in geval van significante waargenomen afwijkingen van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, of het aanpassingstraject in die richting.

07 Goed ontworpen IFI's worden over het algemeen in verband gebracht met betere begrotingsprestaties[9], een betere naleving van de begrotingsregels[10] en nauwkeuriger en minder bevooroordeelde macro-economische en budgettaire prognoses[11].

08 De derde stap was de vaststelling van Verordening 473/2013[12], die deel uitmaakt van het twopack en onder meer was bedoeld om de bepalingen van het VSCB voor de lidstaten van de eurozone in het EU-recht op te nemen.

---

[9] Debrun, X.en Kinda, T. (2014), "Strengthening post-crisis fiscal credibility: Fiscal Councils on the rise — A new dataset", werkdocument 14/58 van het IMF.

[10] Beetsma, R. et al. (2018), "The rise of independent fiscal institutions: recent trends and performance", werkdocument 18/68 van het IMF.

[11] Jonung, L. en Larch, M. (2006), "Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts", Economic Policy 21/47, blz. 492-534.

IMF (2013), "Case studies of fiscal councils — functions and impact".

[12] 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

09 Ten slotte heeft de Commissie in december 2017 een voorstel voor een richtlijn bij de Raad ingediend om de inhoud van het VSCB in het EU-recht te integreren[13] (de "ontwerprichtlijn van 2017"). Toen dit verslag werd opgesteld, was het vaststellingsproces in de Raad opgeschort in afwachting van de beoordeling door de Commissie van het sixpack en het twopack die is gepland voor eind 2019[14]. Het Europees Parlement heeft ook nog geen advies over het voorstel uitgebracht.

10 In 2015 heeft de Commissie het Europees Begrotingscomité (EFB) opgericht bij het "EFB-besluit"[15]. Dit was gebaseerd op een aanbeveling in het "verslag van de vijf voorzitters"[16] om een adviserend EFB op te richten om het EU-governancekader te versterken door onder andere de nationale IFI's te coördineren en aan te vullen en door een openbare en onafhankelijke prestatiebeoordeling te geven inzake de begrotingen en de uitvoering daarvan in het licht van de begrotingsdoelstellingen van de EU.

---

ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, PB L 140 van 17.5.2013 (in dit document Verordening 473/2013 genoemd).

13 Europese Commissie (2017), COM (2017) 824 final, 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, blz. 3.

14 Economic and Financial Committee (2019), "Draft supplementary EFC findings on the transposition of the Fiscal Compact", ecfin.cef.cpe(2019)1812588.

15 Besluit (EU) 2015/1937 van de Commissie van 21 oktober 2015 tot oprichting van een onafhankelijk adviserend Europees Begrotingscomité en Besluit (EU) 2016/221 van de Commissie van 12 februari 2016 tot wijziging van Besluit (EU) 2015/1937 tot oprichting van een onafhankelijk adviserend Europees Begrotingscomité.

16 Juncker, J.-C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. en Schulz, M. (2015), "Verslag van de vijf voorzitters: "De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie".

Reikwijdte en aanpak van de controle

11 Tussen 2016 en 2018 hebben wij zowel het corrigerende[17] en preventieve deel[18] van het SGP als de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden onderzocht[19]. Om ons beeld van de economische governance van de EU te vervolledigen, besloten wij een controle te verrichten van regelingen met betrekking tot de budgettaire stabiliteit.

12 De controle had tot doel na te gaan of de beoogde resultaten waren bereikt met de maatregelen van de Commissie ter versterking van het begrotingskader van de EU-lidstaten met betrekking tot de drie belangrijkste componenten van i) de begrotingsregels en correctiemechanismen, ii) MTBF's en iii) IFI's (zie ***tekstvak 1***). Daartoe onderzochten wij of:

a) de wettelijke vereisten van de EU met betrekking tot de NBF's doeltreffend waren;

b) de NBF's werden versterkt door middel van passende en duidelijke interactie tussen de Commissie, de IFI's en het EFB, en

c) de Commissie op passende wijze heeft onderzocht hoe de wettelijke vereisten van de EU in de lidstaten werden uitgevoerd en toegepast.

13 Wij hebben vooral aandacht besteed aan kwesties in de acht lidstaten in onze controlesteekproef (Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Letland, Luxemburg, Portugal en Nederland)[20]. Niettemin had onze analyse, waar nodig, ook betrekking op kwesties in andere lidstaten. We hebben ook de rol en positie van het EFB in het begrotingskader van de EU geanalyseerd.

---

[17] Speciaal verslag nr. 10/2016 van de ERK "Verdere verbeteringen noodzakelijk ter waarborging van een doeltreffende tenuitvoerlegging van de buitensporigtekortprocedure" (http://eca.europa.eu).

[18] Speciaal verslag nr. 18/2018 van de ERK "Is de belangrijkste doelstelling van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact behaald?" (http://eca.europa.eu).

[19] Speciaal verslag nr. 03/2018 van de ERK "Controle van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden" (http://eca.europa.eu).

[20] Dit waren de lidstaten van de eurozone die werden geselecteerd omdat zij een hoge schuld hadden, omdat hun begrotingskaders een aanzienlijke verbetering hadden vertoond of omdat zij lange tijd een IFI hadden gehad.

14 Wij hebben onze controlecriteria aan verschillende bronnen ontleend: i) juridische documenten, ii) documenten en benchmarks van de Commissie, en iii) door verschillende EU-instellingen, andere internationale organisaties of onderzoekers opgestelde documenten en ontwikkelde normen. Nadere bijzonderheden zijn in de desbetreffende delen van dit verslag opgenomen.

15 Wij hebben onze controle-informatie verzameld op basis van:

a) een evaluatie van de relevante documentatie van de Commissie en het EFB;

b) een evaluatie van de publicaties, richtsnoeren en normen van internationale organisaties (het IMF, de OESO, de Wereldbank) en relevante onafhankelijke instellingen en wetenschappelijke literatuur;

c) een online-enquête onder de IFI's in de EU waaraan 31 IFI's uit 26 lidstaten[21] hebben deelgenomen;

d) gesprekken met het personeel van het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken (DG ECFIN);

e) gesprekken met het personeel van betrokken ministeries, IFI's, centrale banken en denktanks in onze steekproef van acht lidstaten om feedback te krijgen over de EU-vereisten en de toepassing hiervan.

16 Dit speciaal verslag is bedoeld om bij te dragen tot de besprekingen in het Europees Parlement en de Raad over de ontwerprichtlijn van 2017 betreffende de versterking van de budgettaire verantwoordelijkheid en de begrotingskoers op middellange termijn in de lidstaten, zoals voorgesteld door de Commissie.

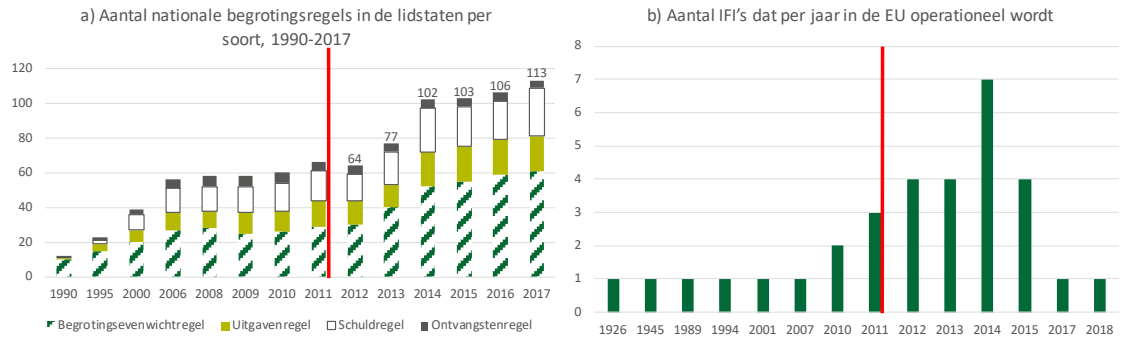
[21] In 5 van de 28 lidstaten zijn de taken van een IFI over 2 instellingen verdeeld.

Opmerkingen

De wettelijke vereisten van de EU hebben een impuls gegeven aan de verbetering van de nationale begrotingskaders, maar zijn voor verbetering vatbaar

17 Zoals verwacht, hebben de wetgevende maatregelen van de EU (zie de paragrafen ***05***-***10***) een impuls gegeven aan de versterking van de NBF's in de EU-lidstaten. Zoals weergegeven in ***figuur 1*** is het aantal nationale begrotingsregels en IFI's na de vaststelling van Richtlijn 2011/85 aanzienlijk toegenomen.

Figuur 1 — Nationale begrotingsregels en IFI's in de EU-lidstaten



NB: Richtlijn 2011/85 werd in 2011 (rode lijn) vastgesteld.
Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

18 De verschillende elementen van de NBF's vallen momenteel echter onder een versnipperd rechtskader (zie ***figuur 2***). Deze verschillende elementen zijn: i) de cijfermatige begrotingsregels, ii) het correctiemechanisme, iii) de MTBF's, iv) de IFI's, en v) de begrotingsprocedures.

Figuur 2 — Versnippering van het rechtskader

		Richtlijn 2011/85	Begrotingspact	Verordening 473/2013	Ontwerprichtlijn van 2017
Nationale begrotingskaders	Cijfermatige begrotingsregels				
	Correctiemechanisme				
	MTBF				
	IFI's				
	Begrotingsprocedures				
Van toepassing op de lidstaten		28*	22 (met inbegrip van 19 lidstaten van de eurozone)	19 lidstaten van de eurozone	-

Speciaal aandachtspunt Slechts vage verwijzing Geen nieuwe vereisten

Bron: ERK, *sommige bepalingen zijn niet van toepassing voor het Verenigd Koninkrijk.

19 Verschillende wetten van uiteenlopende juridische aard (EU-recht en intergouvernementele verdragen) bestaan naast elkaar:

- de mate van uitvoerbaarheid loopt uiteen (het Hof van Justitie van de EU kan alleen uitspraak doen over de omzetting van het VSCB; met betrekking tot de toepassing van het VSCB hebben de EU-instellingen geen bevoegdheid om ervoor te zorgen dat de nationale wetgeving waarbij het VSCB wordt omgezet, wordt gehandhaafd);

- hoewel sommige bepalingen zijn vastgelegd in verordeningen die rechtstreeks toepasselijk zijn, zijn andere bepalingen opgenomen in een richtlijn, waarvoor de lidstaten de tijd krijgen om deze om te zetten en vrij zijn om te beslissen hoe deze moeten worden toegepast, hetgeen resulteert in een grotere heterogeniteit van de nationale kaders;

- de mate van toepasselijkheid op bepaalde lidstaten varieert, en deze is met name afhankelijk van de vraag of zij deel uitmaken van de eurozone.

20 De Commissie heeft het ontwerp van Richtlijn 2011/85 binnen een zeer korte periode (drie maanden) opgesteld. Zij benadrukte dat Richtlijn 2011/85 als een reeks “minimumvereisten” moet worden beschouwd en geen weergave is van de beste praktijk, of zelfs van de gewenste kenmerken van een MTBF. Zij verklaarde dat het verankeren van goede praktijken in het EU-rechtskader niet verenigbaar zou zijn

geweest met de aanzienlijke verschillen tussen de administratieve en institutionele structuren van de lidstaten[22].

21 Zoals vermeld in paragraaf ***09*** was de ontwerprichtlijn van 2017 bedoeld om de inhoud van het VSCB in het EU-recht op te nemen. De Commissie heeft niet gekozen voor een woordelijke omzetting, maar voor wat zij een "teleologische benadering" noemt, d.w.z. de opname is gericht op de onderliggende doelstelling van het begrotingspact, namelijk de convergentie van de overheidsschuld naar een prudent niveau. In de praktijk vereist de ontwerprichtlijn van 2017 dat er onder andere sprake is van een MTD in de vorm van een structureel saldo dat de naleving van de in het VWEU vastgelegde schuldquote waarborgt, zonder een numeriek plafond vast te stellen.

22 De Europese Centrale Bank (ECB) verklaarde in een advies dat "de voorschriften van het voorstel […] evenwel aanzienlijk af[wijken] van de voorschriften van het begrotingspact waardoor de regels van het begrotingspact wellicht afgezwakt worden […]"[23]. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de ontwerprichtlijn van 2017 werd voorgesteld voordat de evaluatie van de geschiktheid van Richtlijn 2011/85 (de "geschiktheidsbeoordeling") of de beoordeling van de werking van het twopack werd uitgevoerd.

23 Wij gingen na of de vereisten in het huidige rechtskader passend waren en of de ontwerprichtlijn van 2017 vastgestelde tekortkomingen aanpakte. Wij deden dit voor de volgende drie aspecten:

a) het correctiemechanisme;

b) de begrotingskaders voor de middellange termijn;

c) de onafhankelijke begrotingsinstellingen.

Tekortkomingen in de bepalingen inzake het correctiemechanisme

24 Bij Richtlijn 2011/85 werd voor het eerst het concept van een correctiemechanisme ingevoerd, bekend als "de gevolgen in geval van niet-naleving".

---

[22] Europese Commissie (2012), Verslag over de openbare financiën in de EMU 2011, blz. 101.

[23] ECB (2018), CON/2018/25.

Verder werden hierin echter geen specifieke eisen gesteld aan het ontwerp en de toepassing ervan.

25 In het VSCB is vastgelegd dat het correctiemechanisme automatisch in werking treedt in geval van aanzienlijke waargenomen afwijkingen van de MTD. Het voorziet niet rechtstreeks in specifieke vereisten voor het ontwerp en de toepassing van het mechanisme, maar gaf de Commissie de opdracht om gemeenschappelijke beginselen op te stellen die de lidstaten moeten toepassen bij het ontwerpen van nationale correctiemechanismen. De Commissie heeft deze beginselen in juni 2012 uitgevaardigd.

26 Hoewel de beginselen op politiek niveau worden onderschreven[24], zijn zij niet bindend, aangezien zij in een mededeling van de Commissie werden gepubliceerd en derhalve geen rechtsgevolg hebben, behalve dat zij de basis vormen voor de mechanismen die de verdragsluitende partijen moesten instellen. Wat de activering van het correctiemechanisme (beginsel 3) betreft, heeft de Commissie voorgesteld dat de triggerpunten van het correctiemechanisme kunnen worden gebaseerd op criteria op EU-niveau, landenspecifieke criteria of beide. Twee derde van de lidstaten heeft echter gekozen voor een weerspiegeling van de criteria op EU-niveau in plaats van landenspecifieke criteria. Bijgevolg zullen voor deze lidstaten de nationale correctiemechanismen in het kader van het preventieve deel van het SGP waarschijnlijk niet eerder in werking treden dan het correctiemechanisme van de EU.

27 In Verordening 473/2013 zijn bepaalde vereisten vastgesteld, waaronder het vereiste dat onafhankelijke organen, in voorkomend geval, beoordelingen moeten verrichten met betrekking tot de inwerkingtreding en toepassing van correctiemechanismen. Dit komt echter niet volledig overeen met de gemeenschappelijke beginselen van de Commissie die een half jaar na het voorstel van de Commissie voor Verordening nr. 473/2013 werden gepubliceerd. Zo wordt er hierin bijvoorbeeld niet op gewezen dat:

- de correctie in overeenstemming moet zijn met aanbevelingen van de Commissie aan de betrokken lidstaat in het kader van het SGP wat betreft de omvang en de tijdlijn (beginsel 2);

[24] Europese Commissie (2017), C(2017) 1201 final “Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union”, blz. 3.

- triggers die aanleiding kunnen geven tot de inwerkingtreding, op EU-criteria of op landenspecifieke criteria kunnen zijn gebaseerd (beginsel 3);

- grotere afwijkingen van de MTD of van het aanpassingstraject in die richting tot grotere correcties moeten leiden (beginsel 4).

28 De ontwerprichtlijn van 2017 geeft de gemeenschappelijke beginselen van de Commissie evenmin volledig weer. Zo wordt er hierin bijvoorbeeld niet op gewezen dat de triggerpunten van het correctiemechanisme afhankelijk kunnen zijn van criteria op EU-niveau, landenspecifieke criteria of beide.

29 Ten slotte wordt in de ontwerprichtlijn van 2017, zoals door de ECB benadrukt, de term “significante waargenomen afwijking”, d.w.z. de omstandigheden waaronder het mechanisme moet worden geactiveerd, niet gedefinieerd en bevat deze geen verdere aanwijzingen met betrekking tot het toepassingsgebied ervan. Het vereiste om rekening te houden met de aard en omvang van een afwijking is vaag en kan leiden tot correctiemaatregelen die zeer ruim en niet voldoende onderbouwd zijn[25].

Tekortkomingen in de bepalingen inzake begrotingskaders voor de middellange termijn

30 We hebben de vereisten van Richtlijn 2011/85 vergeleken met de normen en beste praktijken die door het IMF, de OESO en de Wereldbank werden aanbevolen op het moment dat het ontwerp voor Richtlijn 2011/85 werd opgesteld. Drie van deze normen en beste praktijken werden niet in Richtlijn 2011/85 opgenomen (zie de vetgedrukte tekst in ***tabel 1***). Ten opzichte van de meest recente normen en beste praktijken van het IMF/de OESO is Richtlijn 2011/85 met betrekking tot twee kwesties niet toereikend. In totaal werden dus 5 van de 13 normen en beste praktijken niet in Richtlijn 2011/85 weergegeven. Dit ondanks het feit dat de standpunten van de Commissie ten aanzien van deze kwesties ten tijde van de opstelling van het ontwerp voor Richtlijn 2011/85 in overeenstemming waren met die van internationale organen (zie ***bijlage II***).

[25] ECB (2018), CON/2018/25.

Tabel 1 — Verschillen tussen de normen en beste praktijken van het IMF/de OESO en de vereisten van Richtlijn 2011/85

Kenmerken MTBF	IMF/OESO	Richtlijn 2011/85
MTBF van ten minste drie jaar	✓	✓
Volledige dekking van de overheid	✓	✓
Volledige afstemming op de doelstellingen van het begrotingsbeleid en de macro-economische prognoses van de overheid	✓	✓
Prognoses voor de toekomstige inkomsten en uitgaven in het huidige beleid verschillen van de begrotingsimpact van nieuwe beleidsmaatregelen	✓	✓
Geraamde kosten van de belastinguitgave	✓	✓
Het proces voor de opstelling van de begroting voor kapitaal- en periodieke uitgaven is volledig geïntegreerd	✓	✓
Betrouwbare prognoses van de uitgaven in "daaropvolgende jaren"[26]	✓	✓
Beoordeling van de duurzaamheid van de overheidsfinanciën op lange termijn	✓	✓
Eén proces voor de voorbereiding van het MTBF en de jaarlijkse begroting, en volledig geïntegreerde documentatie	✓	×
Toekomstgerichte uitgavencontroles (overdrachten, betalingsverplichtingen voor meerdere jaren, buffers, enz.)	✓	×
Mechanismen voor monitoring en verantwoording	✓	×
Indicatieve maxima voor de jaren buiten het lopende begrotingsjaar	✓	×
Ramingen van de uitgaven voor de daaropvolgende jaren die van het ene MTBF naar het volgende overgaan	✓	×

NB: ✓ : opgenomen, ✓ : ten dele opgenomen, ✗ : niet opgenomen

Bron: ERK, gebaseerd op OESO (2004) "The Legal Framework for Budget Systems"; IMF (2007) "Manual on Fiscal Transparency", IMF (2010) "Reforming Budget Systems Laws", Lienert, I. en Fainboim, I.

31 Volgens een werkdocument van het IMF wordt het inperken van het begrotingsbeleid door middel van planning op middellange termijn ondoeltreffend door het gebrek aan integratie tussen de planning van de uitgaven op middellange termijn en het begrotingsproces[27]. Hoewel artikel 10 van Richtlijn 2011/85 voorschrijft dat de wetgeving betreffende de jaarlijkse begroting in overeenstemming moet zijn met bepalingen van het MTBF of dat daarin een afwijking hiervan naar behoren moet worden verklaard, bestaat er geen vereiste voor een geïntegreerd plannings- en begrotingsproces voor de uitgaven voor de middellange termijn[28]. Bovendien is het op grond van de richtlijn niet vereist dat de begrotingsdocumentatie de prognoses en resultaten van inkomsten, uitgaven en financiering op middellange termijn omvat die op dezelfde grondslag zijn gebaseerd als de jaarlijkse begroting[29].

32 Volgens een werkdocument van het IMF zijn tevens vier soorten toekomstgerichte controlemechanismen van belang: i) controles inzake de accumulatie, voorraad of opname van overdrachten, ii) regelmatige monitoring van de consistentie van de geactualiseerde uitgavenprognoses voor de middellange termijn met de goedgekeurde plannen voor de middellange termijn, iii) toereikende marges tussen betalingsverplichtingen en uitgavenplannen om onverwachte gebeurtenissen op te vangen zonder een herprioritering van het beleid te vereisen, en iv) strikte controles van het vermogen van ministeries en agentschappen om meerjarige betalingsverplichtingen aan te gaan. Richtlijn 2011/85 voorziet echter niet in de invoering van toekomstgerichte uitgavencontroles om de naleving van de plannen voor de middellange termijn te waarborgen, ook niet bij gewijzigde externe omstandigheden.

33 Tot slot bevat Richtlijn 2011/85 geen bepalingen die voorzien in de behoefte van nationale autoriteiten om, op een vergelijkbare basis met de meerjarenplannen, begrotingsresultaten te rapporteren en om alle afwijkingen tussen de

---

[26] Elk jaar na het lopende begrotingsjaar.

[27] IMF (2013), Cangiano, G. et al., “Public Financial Management and its emerging architecture”, blz. 161.

[28] OESO (2004), “The Legal Framework for Budget Systems”, tekstvak III.4; IMF (2010), Lienert, I. en Fainboim, I., “Reforming Budget Systems Laws”, tekstvak 4 en blz. 12-13; IMF (2013), Cangiano, G. et al., “Public Financial Management and its emerging architecture”, blz. 156; IMF (2014), “Fiscal transparency code”, beginselen 2.1.3, 2.3.1 en 2.3.2; Wereldbank (2013), “Beyond the annual budget. The global experience with medium term expenditure frameworks”, blz. 58-59.

[29] IMF (2014), “Fiscal transparency code”, beginsel 2.1.3.

meerjarenplannen en de uitgavenresultaten op alomvattende en transparante wijze op elkaar af te stemmen. Bovendien is er geen specifieke bepaling op grond waarvan overheden of degenen die bij de uitvoering van de begroting betrokken zijn ter verantwoording kunnen worden geroepen voor ongerechtvaardigde afwijkingen van meerjarenplannen.

34 In de ontwerprichtlijn van 2017 wordt het vereiste ingevoerd dat aan het begin van de zittingsperiode een bindende uitgavenregel voor de middellange termijn moet worden vastgesteld. Een dergelijke regel zou zorgen voor meer stabiliteit voor de begrotingsplanning en zou de band tussen de begroting en het MTBF versterken. Deze kan echter de budgettaire stabiliteit in gevaar brengen als de groei van de uitgaven afwijkt van de potentiële productiegroei[30]. Met de ontwerprichtlijn van 2017 werden geen andere, in ***tabel 1*** vermelde tekortkomingen[31] aangepakt.

Tekortkomingen in de bepalingen inzake de onafhankelijke begrotingsinstellingen

35 Verordening nr. 473/2013, die bindend is voor de lidstaten van de eurozone, definieert de functies die de IFI's zouden moeten vervullen, evenals de kenmerken en beginselen. De laatstgenoemde zijn in overeenstemming met de gemeenschappelijke beginselen van de Commissie. Zij werden toegevoegd tijdens het wetgevingsproces, aangezien de beginselen waren vastgesteld nadat de Commissie haar voorstel voor een verordening had gedaan.

---

[30] De potentiële output is een theoretisch concept van het outputniveau (bbp) op een bepaald moment dat consistent is met een stabiele inflatie. In de loop der tijd neemt dit toe met een niet noodzakelijkerwijs constant percentage. Zowel het niveau als het groeipercentage kan niet rechtstreeks worden gemeten, maar moet worden geraamd.

[31] Het IMF en de OESO hebben hun normen en beste praktijken voor een goede budgettaire governance in respectievelijk 2014 en 2015 geactualiseerd om rekening te houden met de lessen die zijn getrokken uit de economische en financiële crisis. De Commissie heeft deze actualisering echter niet opgenomen in de ontwerprichtlijn van 2017.

36 Wij hebben de bepalingen inzake IFI's vergeleken met de internationale normen en beste praktijken van het IMF[32] en de OESO[33]. We stelden vast dat het EU-recht geen voorschriften omvat betreffende i) het aantal leden en de lengte van de termijnen van de raad van bestuur van de IFI, ii) het personeelsbeleid van de IFI's, iii) de opstelling van de begroting van de IFI's, en (iv) de noodzaak van externe evaluatie. Dit heeft geleid tot de oprichting van heterogene IFI's, zoals blijkt uit ***bijlage III*** en ook in een discussienota van de Commissie wordt benadrukt[34].

37 Al in 2004 wees de Commissie[35] erop dat het belangrijk is dat zowel de macro-economische als de begrotingsprognoses door een onafhankelijke instelling worden opgesteld of beoordeeld om het risico dat deze onrealistisch optimistisch zijn te verminderen en zo mogelijk weg te nemen[36]. Dit werd later ook bevestigd door de beleidsdocumenten van het IMF[37] en de OESO[38]. Ondanks het voorstel van de Commissie om beide op te nemen, werden in Verordening nr. 473/2013 in haar goedgekeurde vorm alleen macro-economische prognoses vereist die door de IFI's worden opgesteld of goedgekeurd, en niet de begrotingsprognoses (d.w.z. de geraamde begrote ontvangsten en uitgaven).

38 In de discussienota van de Commissie van 2017 (zie paragraaf ***36***) werd onder meer gesteld dat de IFI's, gezien hun rol met betrekking tot macro-economische prognoses, een grotere rol toebedeeld zouden kunnen krijgen wat betreft het opstellen of goedkeuren van begrotingsprognoses. Ook de IFI's en andere

---

[32] IMF (2013), "The functions and impact of fiscal councils": Dit document biedt de meest uitgebreide inventarisatie van de begrotingsraden die tot dusver beschikbaar zijn en bouwt ook voort op andere documenten, waaronder de ontwerpbeginselen van de OESO van 2012 en Kopits, G. (2011), "Independent fiscal institutions: Developing good practices", blz. 35-52.

[33] De OESO-beginselen waren al in 2012 beschikbaar en werden in 2014 vastgesteld. Zie OESO (2014), "Recommendation on Principles for IFIs".

[34] Europese Commissie (2017), Jankovics, L. en Sherwood, M., "Independent fiscal institutions in the EU Member States: The early years", discussienota 067.

[35] Europese Commissie (2004), Jonung, L. en Larch, M., "Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts".

[36] Onrealistisch optimisme is een overschatting van de groei van de output en de inkomsten, waarbij de niet-discretionaire uitgaven worden onderschat.

[37] IMF (2007), "Code of good practices on fiscal transparency", beginsel 4.3.4.

[38] OESO (2014), "Recommendation on Principles for IFIs", beginsel 3.3.

belanghebbenden met wie wij spraken, hebben deze beperking met betrekking tot de budgettaire prognoses benadrukt.

39 In 2016 heeft het netwerk van IFI's van de EU, een platform voor de uitwisseling van standpunten en deskundigheid en de bundeling van middelen, een lijst met minimumnormen voor IFI's voorgesteld die vergelijkbaar zijn met de beginselen van de OESO en de invoering van een doeltreffend systeem voor de bescherming van IFI's[39]. De ontwerprichtlijn van 2017 behandelt deze kwesties echter niet: wat de normen betreft is het enige nieuwe vereiste in de ontwerprichtlijn van 2017 dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de IFI's voldoen aan de beginselen voor IFI's die zijn vastgelegd in Verordening nr. 473/2013.

40 Het netwerk van IFI's van de EU is weliswaar ingenomen met dit nieuwe vereiste, maar vroeg wel om de voorwaarden die in de [ontwerprichtlijn van 2017] in detail werden omschreven, aan te vullen met een duidelijker definitie van de minimumnormen en een doeltreffend systeem voor de bescherming hiervan[40]. Het netwerk van IFI's van de EU heeft in deze verklaring ook voorgesteld dat de lidstaten krachtens het voorstel tevens verplicht zouden kunnen worden om dit beginsel op ambitieuze wijze te implementeren in de nationale wetgeving door de procedure en de minimumvereisten vast te leggen. In januari 2019 herhaalde het netwerk zijn oproep tot eventuele ontwikkeling en integratie van passende normen voor het ontwerp en de operationele capaciteit van IFI's in EU-wetgeving.

41 Ten slotte erkennen wij dat in de ontwerprichtlijn van 2017 een grotere rol werd beoogd voor de IFI's door deze op te dragen i) zowel voor- als achteraf de toereikendheid van de MTD en het traject voor de nettouitgaven op middellange termijn aan een kritische blik te onderwerpen, ii) aan te dringen op de inwerkingstelling van het correctiemechanisme en iii) de toepassing en uitkomsten hiervan te monitoren. Daarnaast had de ontwerprichtlijn van 2017 tot doel het "pas toe of leg uit"-beginsel in het EU-recht op te nemen.

---

[39] Network of EU IFIs (2016), "Defining and enforcing minimum standards for IFIs".

[40] Network of EU IFIs (2018), Statement by the Network of EU IFIs in response to the Proposal for a Council Directive laying down provisions for strengthening fiscal responsibility and the medium-term budgetary orientation in Member States.

Inconsistente beoordeling en een gebrekkige opzet vormen een risico voor de onafhankelijke begrotingsinstellingen en het Europees Begrotingscomité

42 De EU-wetgeving schrijft voor dat de lidstaten over nationale begrotingsregels beschikken en kent de Commissie en de IFI's verschillende toezichthoudende rollen toe. De Commissie beoordeelt of de ontwerpbegrotingsplannen in overeenstemming zijn met de begrotingsregels van de EU, maar de IFI's beoordelen de naleving van de nationale begrotingsregels. De EU-wetgeving voorziet echter niet in een "tweeledige" governancestructuur waarbij de Commissie, voor haar toezichthoudende rol, afhankelijk zou zijn van de werkzaamheden van de nationale IFI's.

43 Het EFB werd opgezet om het huidige kader voor economische governance te versterken (zie paragraaf ***10***). Het heeft onder andere tot taak om een evaluatie te verstrekken van de uitvoering van het EU-begrotingskader en van de geschiktheid van de huidige begrotingskoers op het niveau van de eurozone en op nationaal niveau.

44 Daarom hebben wij beoordeeld of:

a) de Commissie en de IFI's hebben gezorgd voor consistentie bij de beoordeling van de overeenstemming met de EU-begrotingsregels;

b) het EFB onafhankelijke adviezen kon verstrekken.

Risico op inconsistentie tussen de beoordelingen van de Commissie en die van de onafhankelijke begrotingsinstellingen inzake de naleving van de EU-begrotingsregels

45 Het EU-recht is niet bindend met betrekking tot de nationale begrotingsregels (bijv. ten aanzien van het aantal, het soort en de kenmerken van de opzet), maar bepaalt wel dat deze daadwerkelijk de naleving moeten bevorderen van de referentiewaarden voor het tekort en de schuld die zijn vastgesteld in overeenstemming met de verplichtingen van het VWEU. In de praktijk hebben de partijen bij het begrotingspact (zie paragraaf ***06***) nationale begrotingsregels vastgesteld die nauw verbonden zijn met die van het preventieve deel van het SGP.

46 In het VSCB, dat het preventieve deel van het SGP is, wordt vereist dat een begrotingssituatie "in evenwicht is of een overschot vertoont", d.w.z. een structureel saldo heeft dat gelijk is aan of groter is dan de MTD, of overeenkomstig het aanpassingstraject in die richting is. Bovendien moet de vooruitgang in de richting van

en de naleving van de MTD worden geëvalueerd op basis van een analyse van de naleving van de uitgavenbenchmark van het SGP, d.w.z. dat de uitgaven niet sneller mogen stijgen dan de potentiële output (in ***bijlage IV*** worden de regels van het preventieve deel van het SGP vergeleken met die van het VSCB).

47 Bovendien zijn IFI's in sommige lidstaten (bijv. Italië en Portugal) gemachtigd om de naleving van de begrotingsregels van de EU te beoordelen. Sommige IFI's zonder een dergelijk mandaat (bijv. Frankrijk) doen dit op vrijwillige basis. Uit onze enquête onder de IFI's bleek dat de helft hiervan de naleving van de cijfermatige begrotingsregels van de EU heeft gemonitord.

48 De respondenten van de IFI's waaronder wij een enquête hadden gehouden, waren van mening dat hun beoordeling van de naleving van de begrotingsregels van de EU niet tot een overlapping van rollen met de Commissie heeft geleid, maar veeleer complementair was, aangezien deze de nationale verantwoordelijkheid voor de begrotingsregels van de EU kan bevorderen. Tijdens onze interviews met de IFI's werden deze antwoorden bevestigd. IFI's die alleen de naleving van de nationale begrotingsregels monitoren, zijn echter geen voorstander van het tevens monitoren van de naleving van de begrotingsregels van de EU. Een van de redenen die zij hiervoor gaven, was het reputatierisico in het geval van uiteenlopende beoordelingen.

49 Wanneer zowel de Commissie als de IFI's de naleving van de EU-begrotingsregels EU beoordelen, kunnen zij inderdaad tot verschillende conclusies komen. Een van de redenen is dat de Commissie, zoals wij reeds hebben opgemerkt in ons Speciaal verslag nr. 18/2018, uitgebreid gebruik heeft gemaakt van haar beoordelingsmarge[41] bij de beoordeling van de naleving van de EU-begrotingsregels (d.w.z. de naleving van het aanpassingstraject in de richting van de MTD).

50 De verordening tot vaststelling van het SGP voorziet ook in een relatief grote afwijkingsmarge van de jaarlijkse benchmark[42] van een lidstaat door een aantal

---

[41] In 2015 publiceerde de Commissie een interpretatieve mededeling inzake haar interpretatiemarge: Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact, COM(2015) 12 final. Deze werd vervolgens weergegeven in het gezamenlijk overeengekomen standpunt van november 2015 dat in februari 2016 werd goedgekeurd door de Raad.

[42] Om een snelle convergentie in de richting van de MTD te bereiken, moeten de lidstaten volgens de in het SGP vastgestelde benchmark hun structurele begrotingssituatie met 0,5 % van het bbp per jaar aanpassen.

factoren toe te staan die bij de beoordeling van de naleving van de begrotingsregels in aanmerking moeten worden genomen. Voorbeelden van dergelijke factoren zijn:

i) de uitvoering van grote structurele hervormingen;

ii) ongebruikelijke gebeurtenissen;

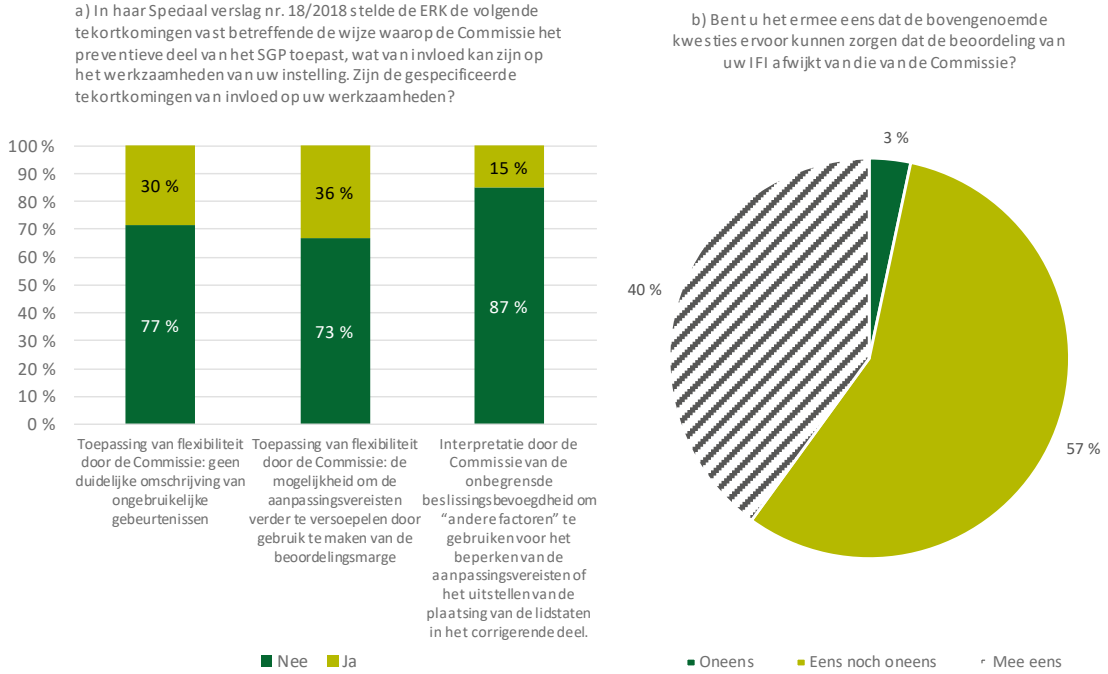
iii) de behoefte aan overheidsinvesteringen;

iv) niet nader omschreven “andere factoren”.

51 Zelfs wanneer een lidstaat aanzienlijk afwijkt van zijn vereiste budgettaire aanpassingen (d.w.z. vermindering van het overheidstekort), kan de Commissie dus eventueel besluiten geen maatregelen te nemen en de lidstaat te beschouwen als een lidstaat die voldoet aan de begrotingsregels van de EU.

52 Deze kwesties werden ook door de IFI’s in hun antwoorden op onze ERK-enquête vermeld als zwakke punten die van invloed kunnen zijn op hun werk. Ongeveer 40 % van de IFI’s die op de enquête reageerden, was van mening dat deze kwesties ertoe zouden kunnen leiden dat hun beoordeling van de naleving van de MTD of van het aanpassingstraject in die richting verschilde van die van de Commissie (zie ***figuur 3***).

Figuur 3 — Antwoorden aan de ERK op de enquête inzake IFI’s



Bron: ERK-enquête.

53 Andere redenen voor verschillen (zie paragraaf ***49***) zijn IFI's die hun eigen i) methode voor de berekening van de potentiële output, en/of ii) aannames en gegevensbestanden gebruiken. De Commissie heeft haar samenwerking met de IFI's echter versterkt door haar eigen methode toe te lichten om dergelijke verschillen te helpen voorkomen.

54 Ten slotte kan in de conclusies van de Commissie over de naleving van de EU-begrotingsregels door de lidstaten rekening worden gehouden met de besprekingen tussen de Commissie en de overheid van dat land, waaraan de IFI's niet deelnemen.

55 Het risico van inconsistentie tussen de conclusies van de IFI's en die van de Commissie werd reeds door het EFB genoemd[43] en door onze enquête bevestigd. Van de IFI's gaf 20 % aan dat zij dergelijke verschillen al hadden ervaren. ***Tekstvak 3*** bevat voorbeelden van afwijkende conclusies.

[43] EFB (2018), Annual Report 2018, blz. 42.

Tekstvak 3 — Voorbeelden van beoordelingen van de Commissie en de IFI met verschillende conclusies

In haar verslag over de begrotingsbeoordeling van november 2016 vermeldde de Ierse IFI (Irish Fiscal Advisory Council, IFAC) dat in het ontwerpbegrotingsplan van Ierland voor 2017 sprake was van niet-naleving van de vereisten van begrotingsregels van de nationale wet inzake budgettaire verantwoordelijkheid en het preventieve deel van de EU-begroting voor 2016 en 2017[44]. Volgens de Commissie was dit echter grotendeels in overeenstemming met de bepalingen van het SGP.

De Franse IFI (Haut Conseil des finances publiques, HCFP) heeft in haar beoordeling van het Franse ontwerpbegrotingsplan in september 2018 benadrukt dat de voor 2018 geplande structurele aanpassingen (0,1 procentpunt van het bbp) en 2019 (0,3 procentpunt van het bbp), die ter beoordeling aan de Commissie zullen worden voorgelegd, niet voldoen aan de regels van het preventieve deel van het SGP. Het advies van de Commissie over dit ontwerpbegrotingsplan was echter minder duidelijk omdat werd geoordeeld dat Frankrijk het risico liep zijn verplichting niet na te komen.

De oprichting van het Europees Begrotingscomité was een stap in de goede richting, maar er is ruimte voor versterking van zijn rol en onafhankelijkheid

56 Het “verslag van de vijf voorzitters” voorzag in de volgende taken voor het EFB:

- het coördineren van het netwerk van nationale begrotingsraden en het voldoen aan hetzelfde niveau van onafhankelijkheid;
- het adviseren over beleid, maar niet over de uitvoering hiervan. De handhaving van de regels moet de taak van de Commissie blijven, die moet kunnen afwijken van de standpunten van het EFB, op voorwaarde dat zij gegronde redenen heeft en deze toelicht;
- een economisch en niet zozeer juridisch oordeel vormen over de passende begrotingskoers, zowel op nationaal niveau als op het niveau van de eurozone, tegen de achtergrond van de begrotingsregels van de EU. Dit moet gebeuren op basis van in het SGP vastgestelde regels;

[44] Irish Fiscal Advisory Council (2016), “Fiscal assessment report”, blz. 67.

- adviezen kunnen uitbrengen wanneer zij dit nodig acht, onder meer in verband met de beoordeling van de stabiliteitsprogramma's en de indiening van de jaarlijkse ontwerpbegrotingsplannen, en de uitvoering van de nationale begrotingen;

- een evaluatie achteraf verrichten van de wijze waarop het governancekader werd uitgevoerd.

57 In het EFB-besluit heeft de Commissie echter het grootste deel van de nationale dimensie van deze taken weggelaten. Hierin wordt met name het EFB niet opgedragen om adviezen op te stellen over nationale stabiliteits- of convergentieprogramma's, ontwerpbegrotingsplannen of de uitvoering van nationale begrotingen. Bovendien werd hierin verklaard dat het EFB, in plaats van de IFI's te coördineren, alleen met hen samen zou moeten werken. We wijzen erop dat de IFI's zelf zich uitspraken tegen coördinatie door het EFB omdat zij dit in strijd achtten met het doel van het vergroten van de nationale verantwoordelijkheid en dit hun onafhankelijkheid zou schaden.

58 In een toespraak in november 2015 was de voorzitter van de Eurogroep van mening dat het voordelen heeft om een grote Europese zusterorganisatie van de nationale begrotingsraden te hebben die buiten de Commissie is geplaatst om onafhankelijke beoordelingen uit te voeren van de nationale ontwerpbegrotingen, op basis waarvan de Commissie haar (politieke) advies uitbrengt.

59 Voorts werd er in het "verslag van de vijf voorzitters" toe opgeroepen dat het EFB "aan dezelfde normen inzake onafhankelijkheid voldoet" als nationale IFI's, zoals bepaald in Verordening nr. 473/2013.

60 In artikel 4 van het EFB-besluit wordt bepaald dat de leden van het comité onafhankelijk optreden. De onafhankelijkheid van het EFB wordt echter beperkt door zijn gebrekkige statutaire regeling en schaarse middelen[45]:

a) de voorzitter en de vier leden van de raad van bestuur worden benoemd door de Commissie. Hun mandaat is deeltijds, kort (drie jaar) en eenmaal hernieuwbaar, en er is niets geregeld omtrent hun ontslag (zoals ontslag dat alleen mogelijk is bij arbeidsongeschiktheid of ernstig wangedrag);

[45] Het EFB bestaat uit een raad van bestuur en een secretariaat (bemand door een hoofd van het secretariaat en ondersteunend personeel, dat momenteel is beperkt tot vijf economen en één assistent).

b) aangezien de regels inzake het EFB bij een besluit van de Commissie zijn vastgesteld, kan de Commissie deze wijzigen;

c) het EFB is niet financieel onafhankelijk omdat het niet over een eigen begroting beschikt en zijn personele middelen niet vrij kan beheren. Zijn begroting valt onder de begroting van de "Euro en Sociale Dialoog" van het kabinet van de vicevoorzitter van de Commissie en omvat de salarissen van de leden (die de status van speciale adviseurs hebben) en de kosten van hun zakenreizen. Het secretariaat van het EFB is een eenheid van het secretariaat-generaal van de Commissie. De kosten ervan (zakenreizen, het uitnodigen van deskundigen, de organisatie van workshops, enz.) vallen als zodanig onder de operationele begroting van het secretariaat-generaal;

d) het EFB is verbonden aan en gevestigd in het gebouw van het secretariaat-generaal van de Commissie, en ook zijn website wordt door de Commissie gehost.

61 De bovenvermelde factoren leiden tot een gebrekkige institutionele opzet, zoals ook door de ECB werd opgemerkt: de oprichting van het Europees Begrotingscomité op basis van een besluit van de Commissie binnen haar organisatiestructuur is niet in overeenstemming met de normen die zijn vastgesteld voor zijn tegenhangers op nationaal niveau[46]. Dezelfde kwestie werd aan de orde gesteld door het IMF[47].

62 Hoewel in het "verslag van de vijf voorzitters" wordt bepaald dat het EFB "adviezen [moet] kunnen uitbrengen wanneer hij dat nodig acht", wordt in het EFB-besluit slechts verwezen naar de publicatie van een jaarverslag. Er wordt niet expliciet melding gemaakt van de mogelijkheid voor het EFB om beoordelingen in realtime te publiceren of publieke adviezen uit te brengen, hetgeen hoe dan ook belemmerd wordt door zijn beperkte middelen.

63 In de praktijk publiceert het EFB twee soorten periodieke verslagen: 1) de beoordeling door het EFB van de in juni gepubliceerde begrotingskoers die passend is voor de eurozone, en 2) een jaarverslag, dat aan het eind van het jaar wordt

---

[46] ECB (2015), "Economic Bulletin", nr. 7, tekstvak 5: The creation of a European Fiscal Board.

[47] IMF (2016), "2016 Article IV consultation – euro-area policies"', landenverslag IMF 16/219, blz. 20.

gepubliceerd. Daarnaast heeft het EFB onlangs een beoordeling van de EU-begrotingsregels gepubliceerd[48].

64 Onze beoordeling van de vier in 2017 en 2018 uitgebrachte verslagen is dat zij van goede analytische kwaliteit zijn. Dit werd bevestigd door de belanghebbenden die wij ontmoetten in de in de steekproef opgenomen lidstaten en door onze enquête onder de IFI's. De kwaliteit van de analyse in de verslagen van het EFB wordt door 87 % van de IFI's als "goed", door 10 % als "gemiddeld" en slechts door 3 % als "slecht" beoordeeld.

65 In het jaarverslag evalueert het EFB de uitvoering van het begrotingskader van de Unie. In een specifiek onderdeel hiervan doet het ook voorstellen voor de toekomstige ontwikkeling van het begrotingskader van de Unie. Hoewel de jaarverslagen ook een evaluatie van geselecteerde doelmatigheidsaspecten met betrekking tot de IFI's bevatten, zoals hun toepassing van het "pas toe of leg uit"-beginsel en de vraag of hun recht op toegang tot informatie werd gewaarborgd, werd er in het specifieke onderdeel over voorstellen niets vermeld over de wijze waarop de situatie van de IFI's kan worden verbeterd.

66 Bovendien wordt in het EFB-besluit niet gespecificeerd hoe de voorstellen van het EFB worden meegenomen in het interne besluitvormingsproces van de Commissie. De Commissie kan de voorstellen van het EFB zelfs zonder opgaaf van reden buiten beschouwing laten omdat zij, anders dan in het "verslag van de vijf voorzitters" werd voorgesteld, niet aan het "pas toe of leg uit"-beginsel is gebonden. Deze kwestie is zowel door de ECB[49] als de Europese Ombudsman[50] aan de orde gesteld.

67 In zijn antwoord aan de Europese Ombudsman legde de vicevoorzitter van de Europese Commissie uit dat er geen duidelijke parallel tussen het EFB en de nationale IFI's kan worden getrokken. De nationale IFI's zien erop toe dat het nationale beleid aan de begrotingsregels voldoet. Het EFB monitort niet de EU-begroting of de uitvoering ervan; het is een onafhankelijk adviesorgaan van de Commissie. Daarom stelde de vicevoorzitter van de Europese Commissie dat het "pas toe of leg uit"-beginsel in dit verband niet van toepassing is.

---

[48] Het EFB publiceerde in maart 2018 ook één verklaring ter ondersteuning van de Deense begrotingsraad.

[49] ECB (2015), "Economic Bulletin", nr. 7, tekstvak 5: The creation of a European Fiscal Board.

[50] Europese Ombudsman (2016), "Letter from the European Ombudsman to the President of the European Commission regarding Transparency of the European Fiscal Board".

68 Uit de kwaliteit van de analyse en de kritische standpunten van het EFB blijkt dat het EFB, hoewel het onder de Commissie valt, in staat is geweest om onafhankelijke adviezen uit te brengen. Deze onafhankelijkheid berust echter uitsluitend op het huidige lidmaatschap van het EFB en niet op zijn institutionele opzet. Uit onze enquête bleek dat de IFI's een verschillende opvatting hadden van de onafhankelijkheid van het EFB: 53 % vindt dat het EFB "in beperkte mate onafhankelijk" is, terwijl 47 % van mening is dat het EFB "volledig onafhankelijk" is.

Tot dusver heeft de Commissie slechts beperkte zekerheid dat de nationale begrotingskaders naar behoren worden uitgevoerd en toegepast

69 De oorspronkelijke vereisten voor de begrotingskaders van de lidstaten waren niet in een verordening vastgelegd, maar in een richtlijn. De uitvoering van deze vereisten duurt derhalve langer en de lidstaten mogen zelf beslissen over de wijze waarop dit moet gebeuren.

70 In het verslag over de openbare financiën in de EMU 2011 (gepubliceerd in 2012)[51] stelde de Commissie echter dat de keuze voor een richtlijn tegemoetkwam aan de behoefte van de lidstaten om naar een evenwicht te streven.

71 Wij beoordeelden of:

a) de Commissie tijdig kon vaststellen of de nationale wetgeving voldeed aan de EU-vereisten;

b) de beoordeling van de Commissie waardevolle inzichten bood in de uitvoering en toepassing van de NBF's.

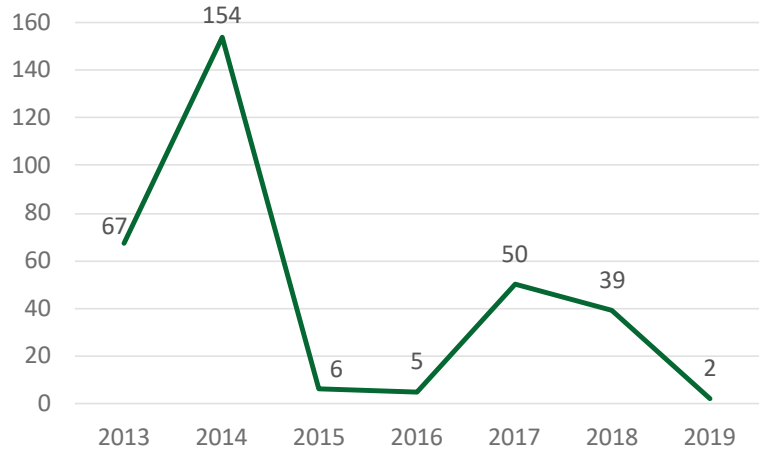
Vertragingen bij beslissingen over de overeenstemming van de nationale wetgeving met de EU-vereisten waren te wijten aan factoren waarover de Commissie niet altijd controle had

72 De termijn voor de omzetting van Richtlijn 2011/85 was 31 december 2013. De lidstaten moesten de Commissie in kennis stellen van hun nationale uitvoeringsmaatregelen. De lidstaten hebben 323 nationale uitvoeringsmaatregelen uitgevaardigd, maar slechts 67 daarvan (20 %) werden tijdig aangemeld (zie ***figuur 4***).

[51] European Commission (2012), "Report on public finances in EMU 2011", blz. 101.

In feite moesten de lidstaten niet alleen de voorschriften van Richtlijn 2011/85, maar ook die van Verordening 473/2013 en het begrotingspact gelijktijdig in hun nationale wetgeving opnemen.

Figuur 4 — Kennisgeving van nationale uitvoeringsmaatregelen per jaar



Bron: ERK.

73 Aangezien niet alle lidstaten Richtlijn 2011/85 binnen de gestelde termijn hadden omgezet, heeft de Commissie kort daarna 17 inbreukprocedures ingeleid wegens verzuim van kennisgeving van de nationale omzettingsmaatregelen. Zoals blijkt uit ***tabel 2***, werden de meeste van deze kwesties (14) binnen één jaar, de benchmark van de Commissie, afgesloten[52]. Als gevolg van lange goedkeuringsprocedures voor wetgeving in Slovenië en Tsjechië hebben deze landen alleen de omzetting van Richtlijn 2011/85 in respectievelijk 2018 en 2019 afgerond. Dit heeft de aanvang van het proces voor de beoordeling van de naleving voor alle 17 lidstaten waarvoor een inbreukprocedure is ingeleid onvermijdelijk vertraagd.

[52] ERK (2018), Overzicht: “In de praktijk brengen van EU-recht: de toezichtverantwoordelijkheden van de Europese Commissie krachtens artikel 17, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie”, tekstvak 4.

Tabel 2 — Stand van zaken van de inbreukprocedures wegens verzuim van kennisgeving (juni 2019)

<table>
<tr><td>Inleiding van een inbreukprocedure wegens verzuim van kennisgeving 27 januari 2014</td><td colspan="2">BE, BG, CZ, DK, DE, EE, EL, HR, IT, CY, LT, LU, MT, AT, SI, FI, UK</td></tr>
<tr><td>Afgesloten in juli 2014</td><td>BE, DK, DE, EE, HR, IT, CY, LT, AT, FI, UK</td><td rowspan="2">BINNEN DE BENCHMARK</td></tr>
<tr><td>Afgesloten in november 2014</td><td>EL, LU, MT</td></tr>
<tr><td>Afgesloten in juli 2015</td><td>BG</td><td>TWEE MAANDEN NA DE BENCHMARK</td></tr>
<tr><td>Verwijzing naar het Hof van Justitie van de EU in juli 2017</td><td>SI</td><td rowspan="2">LANGDURIGE VERTRAGINGEN</td></tr>
<tr><td>Nog lopend</td><td>CZ</td></tr>
</table>

Bron: ERK.

74 De Commissie heeft de nalevingsbeoordelingen, die bestaan uit een controle van de omzetting en een conformiteitscontrole, binnen haar eigen benchmarkperiode niet afgerond[53] en de prestatiedoelstellingen die zijn vastgesteld in de jaarlijkse beheersverslagen van DG ECFIN voor de periode 2014-2017 werden slechts gedeeltelijk behaald.

75 Naar aanleiding van de omzettings- en conformiteitscontroles heeft de Commissie in augustus 2016 voor elf lidstaten, in april 2017 voor nog eens zeven lidstaten, en in juli 2019 voor nog eens zeven lidstaten, "EU-Pilot-procedures" in gang gezet. Dit was een eerste stap in een poging omzettingsproblemen op te lossen, en zo indien mogelijk formele inbreukprocedures te voorkomen. Voor de drie overige lidstaten had de Commissie per september 2019 nog niet besloten of "Pilot-procedures" in gang moesten worden gezet.

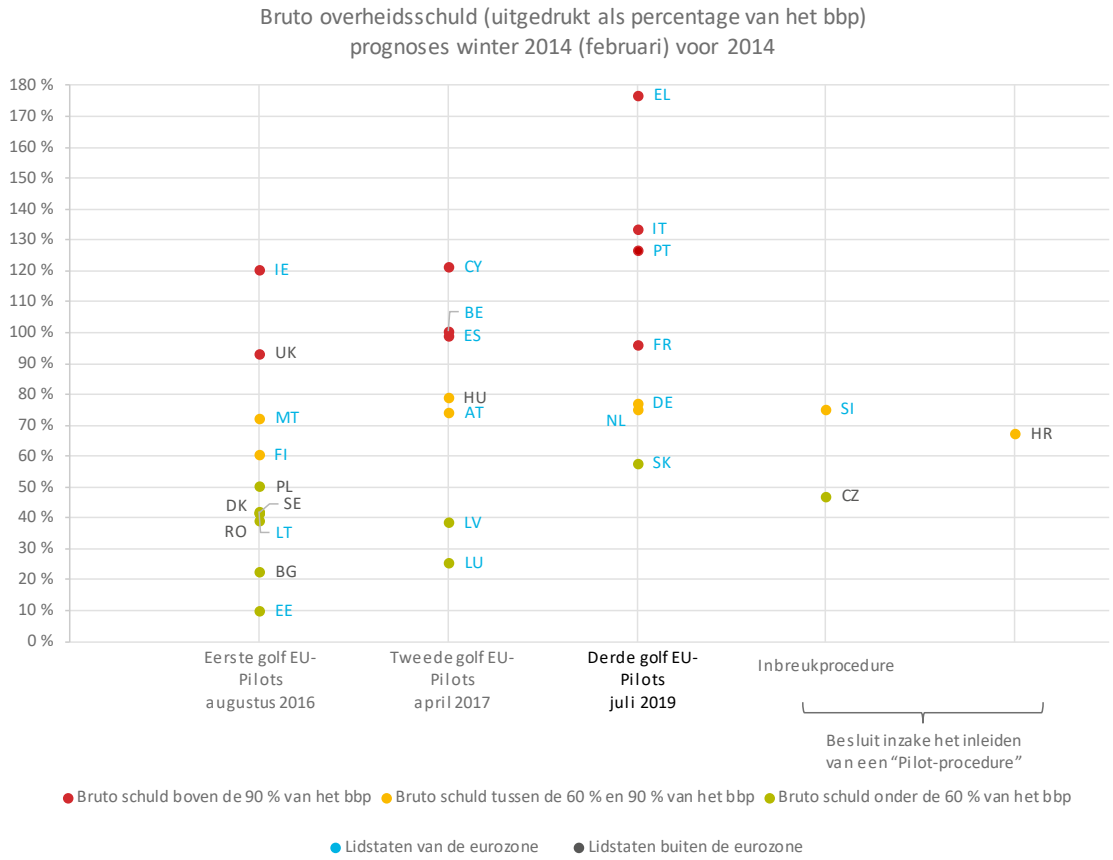
76 De volgorde van de "EU-Pilot-procedures" (zie ***tabel 3***) werd niet bepaald door een uitvoeringsplan, maar door operationele factoren, d.w.z. door de beschikbaarheid van de lidstaten om de "EU-Pilot-dialogen" met de Commissie in het Engels uit te voeren voor de eerste golf en door het interne paraatheidsniveau van de Commissie

[53] De omzettingscontroles moeten worden afgerond binnen zes maanden na de omzettingstermijn of de datum van kennisgeving van de nationale uitvoeringsmaatregelen, en de conformiteitscontroles binnen 16 tot 24 maanden na de datum van kennisgeving van de nationale omzettingsmaatregelen.

voor de tweede en derde golf. Daardoor zijn sommige lidstaten van de eurozone met een hoge overheidsschuld, dat wil zeggen landen waarvoor het belangrijker is om een gezonde begrotingssituatie te bereiken, niet prioritair beoordeeld (zie ***figuur 5***).

77 In 2014 (toen de omzetting door de lidstaten voltooid had moeten zijn) waren de zeven lidstaten van de eurozone waarvoor de Commissie in 2019 een "Pilot-procedure" in gang heeft gezet (zie ***figuur 5***, derde kolom), goed voor 77 % van het bbp van de eurozone (66 % van het gezamenlijke bbp van alle EU-lidstaten met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, en 56 % van het gezamenlijke bbp van alle EU-lidstaten met inbegrip van het Verenigd Koninkrijk), en voor 77 % van de overheidsschuld van de eurozone (72 % van de gezamenlijke overheidsschuld van alle EU-lidstaten met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, en 60 % van de gezamenlijke overheidsschuld van alle EU-lidstaten met inbegrip van het Verenigd Koninkrijk).

Figuur 5 — Uitsplitsing van de lidstaten per golf van de EU-Pilots



Bron: ERK.

78 De 18 EU-Pilot-zaken die tijdens de eerste en tweede golf van start zijn gegaan, werden met aanzienlijke vertragingen afgesloten, en duurden gemiddeld langer dan 65 weken, wat ver boven de benchmark van de Commissie van 20 weken lag. In 3 van

de 18 gevallen stelden we bijzonder grote leemten in de communicatie vast (bijna een jaar of langer), waarin de Commissie wachtte op de uitvoering van de vereiste maatregelen door de lidstaten. Deze drie procedures werden uiteindelijk binnen twee jaar na aanvang van de procedure afgesloten. In één geval verwierp de Commissie de antwoorden van de lidstaat (België). In totaal heeft de Commissie elf "Pilot-procedures" van de lidstaten afgesloten met een positieve nalevingsbeoordeling. Voor zeven andere gevallen verwierp de Commissie de antwoorden van de lidstaten. In september 2019 werden vier van deze zeven zaken afgesloten. De Commissie zet haar informele gedachtewisseling met de andere lidstaten voort (zie ***tabel 3***), maar heeft nog geen inbreukprocedures ingeleid[54].

[54] Wanneer een EU-Pilot-procedure in een bepaald geval is gebruikt, maar waarschijnlijk niet langer de verwachte resultaten tijdig zal opleveren, moet de Commissie een formele inbreukprocedure inleiden.

Tabel 3 — Looptijd en status van EU-Pilots

Lidstaat	Aanvangsdatum	Sluitings-datum	Duur van de EU-Pilot (in weken)	Status afsluiting van de EU-Pilot	Datum seponering	Tijdsduur tussen afwijzing en seponering (in weken)	Totale duur (in weken)
Bulgarije	Eerste golf: 01/08/2016	14/06/2017	45	Verworpen antwoorden	11/04/2019	95	140
Denemarken		10/04/2017	36	Aanvaarde antwoorden			36
Estland		01/09/2017	57	Verworpen antwoorden	08/11/2018	62	118
Finland		29/05/2018	95	Aanvaarde antwoorden			95
Ierland		02/03/2018	83	Aanvaarde antwoorden			83
Litouwen		14/06/2017	45	Verworpen antwoorden	25/07/2019	110	155
Malta		13/04/2018	89	Aanvaarde antwoorden			89
Polen		14/06/2017	45	Verworpen antwoorden			165* + ?
Roemenië		15/06/2017	45	Verworpen antwoorden			165* + ?
Zweden		24/07/2017	51	Verworpen antwoorden	08/11/2018	67	118
Verenigd Koninkrijk		06/04/2017	35	Aanvaarde antwoorden			35
Oostenrijk	Tweede golf: 05/04/2017	20/07/2018	67	Aanvaarde antwoorden			67
België		18/03/2019	102	Verworpen antwoorden			130* + ?
Cyprus		20/07/2018	67	Aanvaarde antwoorden			67
Spanje		26/03/2019	103	Aanvaarde antwoorden			103
Hongarije		06/12/2018	87	Aanvaarde antwoorden			87
Luxemburg		20/07/2018	67	Aanvaarde antwoorden			67
Letland		13/03/2019	101	Aanvaarde antwoorden			101
Duitsland	Derde golf: 19/07/2019						
Griekenland							
Frankrijk							
Italië							
Nederland							
Portugal							
Slowakije							
Kroatië	Besluit inzake het inleiden van een "Pilot-procedure"						
Slovenië							
Tsjechië							

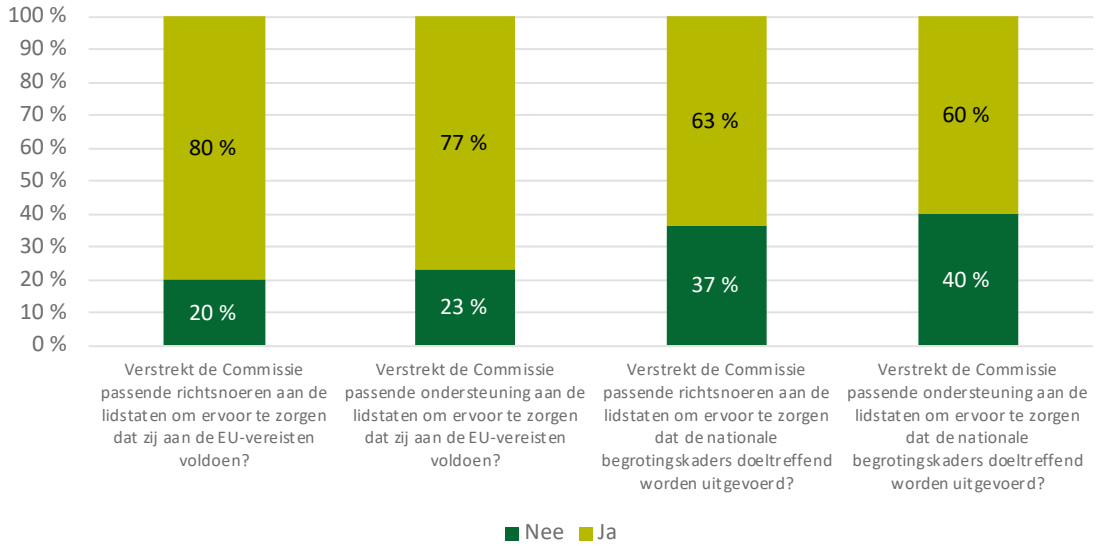
* Looptijd berekend tot 30 september 2019.
Bron: ERK.

79 De Commissie moest 17 inbreukprocedures wegens verzuim van kennisgeving inleiden (zie paragraaf ***73***) en de lidstaten moesten 102 aanvullende nationale uitvoeringsmaatregelen invoeren als gevolg van de conformiteitscontroles van de Commissie in de periode 2015-2019 (zie ***figuur 4***). Achteraf gezien wijst dit erop dat de Commissie de uitdagingen onderschatte waarmee de lidstaten werden geconfronteerd bij de omzetting van Richtlijn 2011/85 en dat zij geen proactieve maatregelen heeft genomen om hen hiermee tijdig te helpen. Om de lidstaten te helpen het EU-recht correct toe te passen, zet de Commissie vaak een reeks "instrumenten voor

nalevingsbevordering" in verschillende fasen van de beleidscyclus in[55]. In het geval van Richtlijn 2011/85 deed zij dit echter in beperkte mate.

80 De Commissie heeft richtsnoeren met betrekking tot NBF's aan de lidstaten verstrekt: naast de uitwisselingen tijdens de "EU Pilot-procedures" vonden er ook, meestal informele, uitwisselingen plaats (bijv. via e-mail, per telefoon of in bilaterale bijeenkomsten), met bijv. beoordelingen van ontwerpwetgeving van de lidstaten tot omzetting van Richtlijn 2011/85. Dit werd bevestigd door de belanghebbenden die we hebben ontmoet en door onze enquête onder de IFI's (zie ***figuur 6***). Het is opmerkelijk dat de Commissie minder steun en richtsnoeren heeft gegeven om een doeltreffende toepassing van de NBF's te waarborgen dan om ervoor te zorgen dat de lidstaten de EU-vereisten naleven.

Figuur 6 — Antwoord op de enquête van de ERK over de begeleiding en ondersteuning door de Commissie



Bron: ERK-enquête.

[55] Uitvoeringsplannen, richtsnoeren, toelichtende stukken, netwerken, deskundigengroepen, workshops, pakketvergaderingen en scoreborden dienen als "instrumenten voor nalevingsbevordering".

De beoordelingen van de Commissie tot nu toe zijn van beperkte informatieve waarde wegens tijdgebrek of overwegingen betreffende het mandaat

81 Wij hebben de beoordelingen van de Commissie geanalyseerd overeenkomstig Richtlijn 2011/85, het VSCB en Verordening 473/2013.

Beoordeling van de toepassing van Richtlijn 2011/85

82 De Commissie is verplicht, na de beoordeling van de naleving de uitvoering van de nationale omzettingsmaatregelen de toepassing van Richtlijn 2011/85 te monitoren en te beoordelen.

83 De Commissie is nog niet begonnen met een gestructureerde en systematische beoordeling van de toepassing van Richtlijn 2011/85. Zij is van plan dit te doen[56] zodra zij de evaluatie heeft afgerond van de omzetting van de vereisten van Richtlijn 2011/85 in nationale wetgeving door alle lidstaten (zie ***tabel 3***).

84 Eind oktober 2019 had de Commissie nog geen strategie vastgesteld waarin de methodologie, criteria, mijlpalen en resultaten van de lidstaten werden uiteengezet om een passende en tijdige monitoring van de toepassing van Richtlijn 2011/85 te waarborgen.

85 In sommige gevallen zijn er bij de lidstaten (zoals Italië en Spanje) ondanks de uitvoering van Richtlijn 2011/85 geen verbeteringen te zien in hun begrotingsprestaties in overeenstemming met de vereisten van het SGP. De Commissie heeft echter nog geen gebruik gemaakt van haar controlebevoegdheden[57] door middel van het uitvoeren van een beoordeling die is gericht op de operationele prestaties van de belangrijkste elementen van de NBF's. Een dergelijke benadering wordt bijvoorbeeld door het IMF gebruikt in zijn beoordeling van de transparantie van de begroting.

86 Anderzijds kan zij ook gebruikmaken van de methodologie voor overheidsuitgaven en financiële verantwoordingsplicht (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA). De Commissie heeft de PEFA-methodologie zelf, in samenwerking met het IMF en de Wereldbank, ontwikkeld via het directoraat-generaal

---

[56] Enkele aspecten van de beoordeling van de aanvraag waren al in de beoordeling van de omzetting opgenomen.

[57] Europese Commissie (2012), "Report on public finances in EMU 2011", blz. 101.

Internationale Samenwerking en Ontwikkeling (DG DEVCO). Zij zou daarom intern beschikken over de benodigde kennis om PEFA-beoordelingen uit te voeren.

87 Naast de beoordeling van de naleving en de toepassing moest de Commissie krachtens Richtlijn 2011/85 medio december 2018 een geschiktheidsbeoordeling uitvoeren.

88 Het vereiste om een geschiktheidsbeoordeling uit te voeren was niet specifiek in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie opgenomen, maar werd hier in de loop van het wetgevingsproces aan toegevoegd. Daarnaast wordt het toepassingsgebied van de geschiktheidsbeoordeling hier niet expliciet in vermeld, ondanks het feit dat MTBF's een centraal element van de NBF's en van Richtlijn 2011/85 vormen. Wij merken echter op dat de Commissie voornemens is MTBF's in het toepassingsgebied van deze beoordeling op te nemen.

89 Ondanks de termijn van december 2018 had de Commissie per oktober 2019 haar geschiktheidsbeoordeling van Richtlijn 2011/85 nog niet gepubliceerd.

90 Op basis van een economische studie heeft de Commissie in januari 2019 echter geconcludeerd dat de nationale verantwoordelijkheid voor de begrotingsregels van de EU de afgelopen jaren is versterkt dankzij de opzet van sterkere nationale begrotingskaders die volgden op wetgevingsinitiatieven op EU-niveau[58]. In de studie werd gekeken naar econometrisch bewijsmateriaal waaruit blijkt dat er een verband bestaat tussen de kwaliteit van de MTBF's (gemeten aan de hand van de MTBF-index, zie paragraaf ***04***) en het conjunctuurgezuiverde primaire saldo. Deze sterke samenhang wordt geïnterpreteerd als een positief effect op de begrotingsdiscipline als gevolg van de nationale verantwoordelijkheid.

91 Met de MTBF-index wordt de kwaliteit van de NBF's op basis van elf criteria beoordeeld (zie ***tabel 4***). Een van de vereisten van Richtlijn 2011/85 valt onder geen enkel criterium, en zes van de gehanteerde criteria komen niet overeen met de vereisten van Richtlijn 2011/85, maar met andere kenmerken die de Commissie wenselijk acht.

[58] Europese Commissie (2019), "Report on public finances in EMU 2018", blz. 138.

Tabel 4 — Vergelijking tussen de MTBF-vereisten in Richtlijn 2011/85 en de MTBF-indexcriteria voor zowel de oude als de nieuwe (verfijnde) methodologie

Richtlijn 2011/85	MTBF-index 2017: criteria	Maximale score per criterium inzake de nieuwe index	Maximale gestandaardiseerde score die kan worden toegekend aan de criteria die onder Richtlijn 2011/85 vallen
Artikel 9, lid 2, onder a	**C1a — Dekking van de streefdoelen/maxima die zijn opgenomen in de nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn**	3	0,2
Artikel 13	**C1b — Coördinatie voorafgaande aan de vaststelling van de streefdoelen**	1	
Artikel 10	**C2a — Nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn en jaarlijkse begroting: samenhang**	4	0,13
✘	**C2b — Vastgestelde doelstellingen/van tevoren vastgestelde maxima in plannen voor de middellange termijn**	1	
✘	**C2c — Duidelijk omschreven corrigerende maatregelen ingeval van de plannen wordt afgeweken**	1	
✘	**C3 — Het nationaal parlement is betrokken bij de voorbereiding van nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn**	3	0
✘	**C4 — De IFI is betrokken bij de voorbereiding van nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn**	4	0
Artikel 9, lid 2, onder b	**C5a — Uitsplitsing van uitgaven- en ontvangstenprognoses**	1	0,1
✘	**C5b — Toelichting op de uitgaven- en ontvangstenprognoses en de componenten hiervan**	1	
Artikel 9, lid 2, onder c	**C5c — Kwantificering van de impact van hervormingen gedurende de looptijd van het plan**	1	
✘	**C5d — Gedetailleerde toelichtingen op de gevolgen voor de begroting van de alternatieve macro-scenario's**	1	
Artikel 9, lid 2, onder d — Raming van de impact van nieuw beleid op duurzaamheid op lange termijn	✘	✘	✘
		Totale potentiële score	**1**
		Totale potentiële score betreffende de criteria die onder Richtlijn 2011/85 vallen	**0,43**
		Percentage van de toegekende score op basis van criteria die van niet onder Richtlijn 2011/85 vallen	**57 %**

NB: ✘: Niet opgenomen.
Bron: ERK.

92 Hoewel deze analyse waardevol is, kan deze om de volgende redenen niet worden beschouwd als een beoordeling van de geschiktheid van Richtlijn 2011/85 wat betreft de vereisten voor MTBF's:

- de in deze analyse gebruikte MTBF-index is gebaseerd op de databank betreffende begrotingsbeheer (zie paragraaf ***04***) waarin voornamelijk door de nationale autoriteiten verstrekte informatie wordt verzameld in plaats van

informatie over de werking van de NBF's op basis van een autonome beoordeling door de Commissie;

- de voor het bepalen van de index en de vereisten van Richtlijn 2011/85 gehanteerde criteria overlappen elkaar slechts gedeeltelijk (zie paragraaf ***91***);

- een verbetering van de MTBF-index zou slechts een weerspiegeling kunnen zijn van de doorvoering van een begrotingshervorming, ook al is die nog niet operationeel, d.w.z. de index zou alleen de conformiteit van het ontwerp van de begroting kunnen weergeven, en niet het daadwerkelijke functioneren ervan (zie ***tekstvak 4***);

- de MTBF-index omvat de periode 2006-2015. Het jaar 2015 ligt echter vóór de aanvang van de "EU-Pilot-procedures", wat betekent dat de index onmogelijk de beoordeling door de Commissie van de omzetting of toepassing van Richtlijn 2011/85 zou kunnen weergeven;

- de MTBF-index laat een verbetering (stijging van de score) zien voor de lidstaten van de eurozone in 2011 of in de jaren daarvoor, met uitzondering van Frankrijk, Duitsland, Finland (lichte stijgingen in respectievelijk 2012, 2013 en 2015) en Luxemburg (2014). Verbeteringen die in 2011 en de voorgaande jaren plaatsvonden, kunnen echter niet worden beschouwd als een weerspiegeling van de impact van Richtlijn 2011/85, die pas op 13 december 2011 in werking trad. De lidstaten die gebruikmaken van een financieel bijstandsprogramma (Cyprus, Griekenland, Ierland, Letland, Spanje en Portugal) en een lidstaat in het proces voor toetreding tot de euro (Litouwen) constateerden ook verbeteringen. Hoewel in de analyse van de Commissie de rol van de programma's voor financiële bijstand wordt erkend, wordt hierin de impact van Richtlijn 2011/85 niet losgekoppeld van de impact van de verplichtingen in het kader van het programma voor financiële bijstand of de wens van de lidstaten om tot de eurozone toe te treden.

Tekstvak 4 — Voorbeelden van een stijgende score van de MBTF-index in verband met de doorvoering van de budgettaire hervormingen tegenover het daadwerkelijke functioneren ervan

Wij hebben geconstateerd dat de Commissie direct nadat enkele van de lidstaten in onze steekproef (Italië, Letland en Luxemburg) de begrotingshervormingen (in respectievelijk 2009, 2013 en 2014) hadden doorgevoerd, hun MTBF-index had opgewaardeerd, hoewel de toepassing van deze hervormingen (en dus het effect ervan) geleidelijk was en in 2015 nog niet was voltooid.

In het geval van Italië werd in 2009 een nieuwe boekhoudwet aangenomen, maar hiervoor waren verschillende secundaire wetgevingshandelingen nodig die in de loop der jaren werden goedgekeurd. Het implementatieproces loopt nog (volgens verslagen van het ministerie van Financiën).

In het geval van Luxemburg en Letland heeft de Commissie tijdens de "EU-Pilot-procedures" lacunes vastgesteld tussen de doorgevoerde hervorming en de vereisten van Richtlijn 2011/85. Hierdoor liep de afronding van de "Pilot-procedures" vertraging op. De nationale autoriteiten moesten deze lacunes opvullen door middel van wetgevende of administratieve wijzigingen, die na de afsluitdatum voor de econometrische analyse plaatsvonden en dus toen pas werden doorgevoerd.

Beoordeling van het begrotingspact

93 Het VSCB verplicht de Commissie ertoe "tijdig" een verslag te presenteren waarin wordt nagegaan of door de nationale bepalingen die door de lidstaten zijn vastgesteld het begrotingspact wordt nageleefd (zie paragraaf ***06***). Op 22 februari 2017 bracht de Commissie haar verslag uit op basis van de door de lidstaten verstrekte informatie[59]. In overeenstemming met haar mandaat richt de beoordeling van de Commissie zich op de wettelijke naleving van de nationale bepalingen. Zij kreeg geen mandaat om de daadwerkelijke toepassing van de nieuwe nationale regels tot omzetting van het begrotingspact te beoordelen.

94 Uit het verslag kunnen de volgende belangrijkste conclusies worden getrokken:

- alle lidstaten hebben een bindende regel inzake begrotingsevenwicht ingevoerd, hoewel slechts enkele dit op grondwettelijk niveau hebben gedaan;

[59] Europese Commissie (2017), C (2017) 1201 final, "Verslag van de Commissie gepresenteerd in het kader van artikel 8 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie".

- de lidstaten hanteren verschillende definities van de uitzonderlijke omstandigheden die een tijdelijke afwijking van hun MTD mogelijk maken;

- er zijn verschillen tussen de lidstaten wat betreft de mate waarin het correctiemechanisme automatisch is en wat betreft de reikwijdte van de vereiste corrigerende maatregelen;

- in alle lidstaten werden wettelijke bepalingen vastgesteld voor de oprichting van IFI's, hoewel de Commissie enkele bedenkingen had ten aanzien van de waarborgen inzake de onafhankelijkheid van sommige ervan;

- veel lidstaten hadden het “pas toe of leg uit”-beginsel nog niet in hun rechtskader geïntegreerd (d.w.z. dat een overheid het moet rechtvaardigen wanneer zij de beoordelingen van de IFI niet in acht neemt), maar zij hebben toegezegd dit naar behoren toe te zullen passen.

95 Hoewel de omzetting van het begrotingspact traag verliep en onvolledig was, was de algemene beoordeling door de Commissie positief. De positieve beoordeling door de Commissie van de naleving door 16 lidstaten was namelijk afhankelijk van de uitvoering van door hen aangegane verplichtingen. Zoals de ECB heeft opgemerkt[60], vormen verplichtingen echter geen adequate vervanging voor wettelijke bepalingen, aangezien zij niet afdwingbaar zijn. De beoordeling door de Commissie was dus niet volledig en door de verplichtingen te aanvaarden, zwakte zij de vereisten af.

Evaluatie van de uitvoering van Verordening nr. 473/2013

96 In november 2014 heeft de Commissie een eerste beoordeling van de toepassing van Verordening nr. 473/2013 uitgevoerd in het kader van de herziening van de economische governance met betrekking tot de wetgevingshandelingen van het sixpack en het twopack. De beoordeling was echter niet doorslaggevend, aangezien deze te kort op de inwerkingtreding van Verordening nr. 473/2013 volgde. De volgende beoordeling is gepland voor eind 2019.

[60] ECB (2017), “Economic Bulletin”, nr. 4”, tekstvak 8: The fiscal compact: the Commission’s review and the way forward.

97 De Commissie monitort ook de ontwikkelingen van de nationale wetgeving inzake de NBF's en de toepassing daarvan door middel van het Europees semester[61], zij het in beperkte mate: zij beoordeelt of de begrotingssituaties van de lidstaten hun MTD's benaderen (zie paragraaf ***46***), maar evalueert de werking van de onderliggende NBF's niet in detail. ***Figuur 7*** geeft nadere informatie over de verschillende stappen.

Figuur 7 — De beoordeling door de Commissie van de NBF's in de verschillende stappen van het Europees semester

Bron: ERK.

[61] De jaarlijkse EU-cyclus van economische beleidscoördinatie heeft ook betrekking op het begrotingsbeleid zoals bepaald door het SGP.

Conclusies en aanbevelingen

98 We hebben onderzocht of de beoogde resultaten werden bereikt met de maatregelen van de Commissie om de begrotingskaders van de EU-lidstaten te versterken. Wij concluderen dat de Commissie met haar voorstellen voor Richtlijn 2011/85 en Verordening nr. 437/2013, die zijn vastgesteld, en de ontwerprichtlijn uit 2017 waarvoor het wetgevingsproces nog loopt, heeft bijgedragen tot het bevorderen van verbeteringen in de nationale begrotingskaders (zie paragraaf ***17***).

99 De Commissie heeft echter niet verduidelijkt hoe zij mogelijke verschillen zal beperken tussen de beoordelingen van de onafhankelijke begrotingsinstellingen en de Commissie inzake de naleving van de EU-begrotingsregels in gevallen waarin zowel de Commissie als de nationale onafhankelijke begrotingsinstellingen de naleving van de EU-begrotingsregels beoordelen.

100 Er zijn gevallen geweest waarin de Commissie en een onafhankelijke begrotingsinstelling tot verschillende conclusies kwamen. Een reden hiervoor is dat de Commissie bij de beoordeling van de naleving optimaal gebruikmaakt van de haar krachtens de EU-wetgeving toegekende discretionaire bevoegdheid en de invulling die zij hieraan geeft. Dit geldt met name voor de “uitzonderlijke omstandigheden” die worden aanvaard als rechtvaardiging voor het versoepelen van de aanpassingsvereisten voor lidstaten die hun begrotingsdoelstellingen op middellange termijn nog niet hebben bereikt (zie de paragrafen ***45***-***55***).

Aanbeveling 1 — Nalevingsbeoordelingen door de Commissie en de onafhankelijke begrotingsinstellingen

Om ervoor te zorgen dat onafhankelijke begrotingsinstellingen hun rol op doeltreffende wijze kunnen vervullen, en om verschillen tussen de beoordelingen van de naleving van de EU-begrotingsregels door de onafhankelijke begrotingsinstellingen en de Commissie tot een minimum te beperken, moet de Commissie de samenwerking met de onafhankelijke begrotingsinstellingen versterken.

Tijdpad: vanaf 2020.

101 Een aantal vereisten in het rechtskader van de EU met betrekking tot begrotingskaders voor de middellange termijn en onafhankelijke begrotingsinstellingen voldoet niet aan de internationale normen en beste praktijken

die door het IMF en de OESO zijn vastgesteld, vaak ondanks het standpunt dat de Commissie zelf inneemt in een aantal economische documenten. Indien de ontwerprichtlijn van 2017 zou worden goedgekeurd, zouden deze tekortkomingen slechts ten dele worden gecorrigeerd (zie de paragrafen ***18***-***41***).

Aanbeveling 2 — Herzie de vereisten voor de nationale begrotingskaders

Om de begrotingskaders verder te versterken, moet de Commissie de vereisten voor begrotingskaders voor de middellange termijn en onafhankelijke begrotingsinstellingen herzien, waarbij zij ook rekening houdt met internationale normen en beste praktijken, en passende maatregelen voorstellen om het toepassingsgebied en de doeltreffendheid ervan te verbeteren. De Commissie dient zich hierbij te baseren op de opmerkingen in dit verslag, en op de resultaten van haar geschiktheidsbeoordeling en haar beoordeling van de naleving en toepassing van Richtlijn 2011/85 en Verordening nr. 473/2013.

Tijdpad: binnen een jaar na de publicatie van de beoordeling door de Commissie van het sixpack en het twopack (waaronder Richtlijn 2011/85 en Verordening 473/2013).

102 De doeltreffendheid van het Europees Begrotingscomité wordt beperkt door de huidige institutionele opzet ervan. Bovendien is het “pas toe of leg uit”-beginsel niet van toepassing op de Commissie (zie de paragrafen ***56***-***68***).

Aanbeveling 3 — Versterk de rol van het Europees Begrotingscomité

Om de handhaving van de EU-begrotingsregels en de onafhankelijke beoordeling van de werkzaamheden van de Commissie met betrekking tot de nationale dimensie verder te versterken, moet de Commissie:

a) het mandaat en de institutionele opzet van het Europees Begrotingscomité opnieuw bekijken en de conclusies van de Commissie publiceren, met inbegrip van motiveringen indien er geen veranderingen worden voorgesteld;

b) het “pas toe of leg uit”-beginsel toepassen, waarbij de Commissie gevallen openbaar zou moet maken waarin niet wordt voldaan aan de beoordelingen van het Europees Begrotingscomité.

Tijdpad: binnen een jaar na de publicatie van de beoordeling door de Commissie van het sixpack en het twopack (waaronder Richtlijn 2011/85 en Verordening 473/2013).

103 De Commissie is nog niet gereed met haar beoordeling van de verenigbaarheid van de nationale wetgeving met de vereisten van Richtlijn 2011/85, met inbegrip van de omzettings- en de conformiteitscontroles (zie de paragrafen ***72***-***80***).

104 De beoordelingen door de Commissie van de toepassing van het rechtskader van de EU (Richtlijn 2011/85 en Verordening 473/2013) zijn nog niet uitgevoerd of werden in een te vroeg stadium van uitvoering verricht om zinvol te zijn (zie de paragrafen ***84***-***92*** en ***96***).

105 De huidige monitoring door de Commissie van de ontwikkelingen op het gebied van de nationale begrotingskaders is onder andere gebaseerd op de databank betreffende begrotingsbeheer. Hierin wordt door de lidstaten verstrekte informatie verzameld die vooral is gericht op de institutionele opzet in plaats van op het daadwerkelijke functioneren (zie paragraaf ***92***).

Aanbeveling 4 — Versterk de handhaving van de nationale begrotingskaders

Om te beoordelen of de in de rechtshandelingen (Richtlijn 2011/85 en Verordening 473/2013) vastgestelde doelstellingen zijn bereikt, en gelet op het feit dat er zes tot acht jaar zijn verstreken sinds deze zijn goedgekeurd, moet de Commissie:

a) onverwijld de nalevingsbeoordeling afronden;

b) zo spoedig mogelijk een algehele evaluatie van de geschiktheid van Richtlijn 2011/85 uitvoeren en publiceren;

c) de vragenlijsten van de databank betreffende begrotingsbeheer herzien of een ander passend instrument vaststellen om regelmatig volledige informatie op te vragen over het feitelijk functioneren van de nationale begrotingskaders;

d) de werking van de nationale begrotingskaders regelmatig monitoren door middel van een gestructureerde methode die is gericht op de operationele prestaties van de belangrijkste elementen van de nationale begrotingskaders. De Commissie dient follow-up te geven aan alle significante vastgestelde tekortkomingen.

Tijdpad voor a): medio 2020, b): eind 2019, c): eind 2020 en d): vanaf 2021.

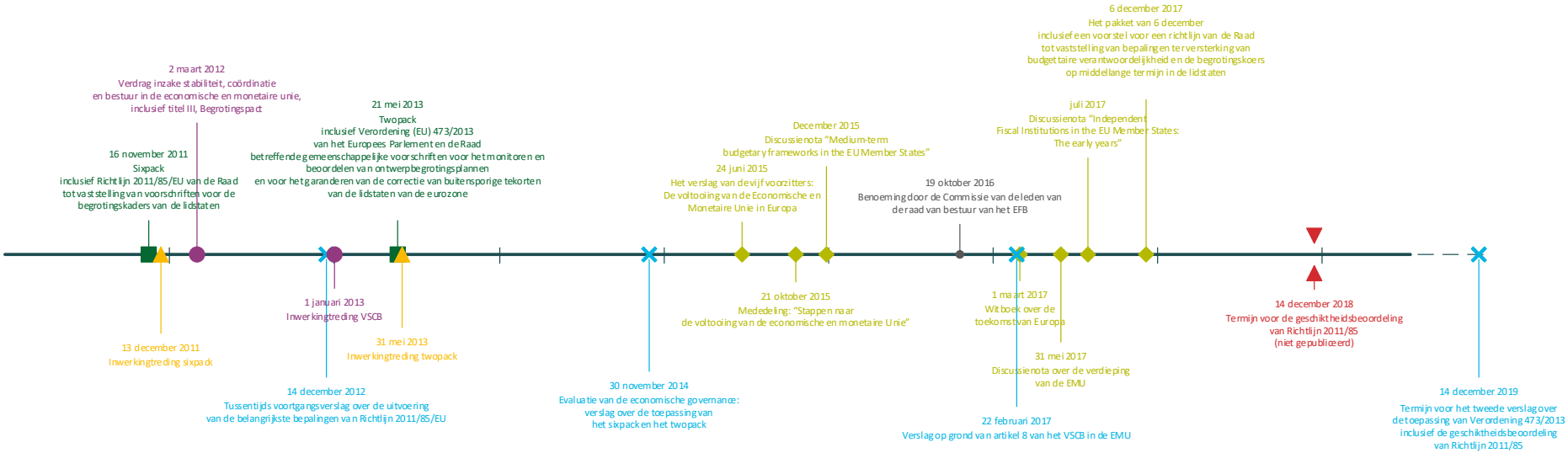
Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Brenninkmeijer, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 15 oktober 2019.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE
President

Bijlagen

Bijlage I — Tijdlijn van relevante rechtsgrondslag en publicaties



Legenda

- Verdragen en secundaire wetgeving
- Inwerkingtreding van verdragen en secundaire wetgeving
- Verslagen/documenten van de Commissie
- Intergouvernementeel verdrag en de inwerkingtreding hiervan
- Uitgevoerde of geplande evaluaties
- Benoeming van leden
- Geschiktheidsbeoordeling niet gepubliceerd

Bron: ERK.

Bijlage II — Standpunt van de Commissie over het begrotingskader voor de middellange termijn

i) Eén proces ter voorbereiding van het MTBF en de jaarlijkse begroting, en volledig geïntegreerde documentatie

01 De Commissie had al in 2011 het probleem erkend dat, hoewel de stabiliteits- en convergentieprogramma's (SCP's) al vanuit een meerjarig perspectief worden gepresenteerd, deze beleidsdocumenten nog steeds een beperkte beleidsrelevantie hebben in het binnenlandse debat rond de discussie over begrotingsstrategieën, ondanks het feit dat de lidstaten hun begroting overeenkomstig hun SCP-verplichtingen moeten opstellen[62]. Ook in haar tussentijdse voortgangsverslag 2012 over de uitvoering van Richtlijn 2011/85 verwees de Commissie naar de inpassing van het MTBF in de jaarlijkse begrotingscyclus en naar volledig geïntegreerde documentatie als belangrijke kenmerken die zorgvuldig in overweging moeten worden genomen[63].

ii) Toekomstgerichte uitgavencontroles die ervoor zorgen dat de plannen voor de middellange termijn worden nageleefd

02 Wat de regelingen voor de overdrachten betreft, wees de Commissie op de noodzaak om limieten vast te stellen voor onbestede kredieten die naar het volgende begrotingsjaar (of de volgende begrotingsjaren) kunnen worden overgedragen, omdat dergelijke regelingen anders de striktheid en het voorspellend vermogen van het kader enigszins kunnen verminderen[64]. Voorts beschouwt de Commissie het definiëren van passende reserves voor onvoorziene uitgaven en de daarmee verband houdende toegangsregels als een noodzakelijk onderdeel van een meerjarig kader[65].

---

[62] Europese Commissie (2012), "Report on public finances in EMU 2011", blz. 105.

[63] Europese Commissie (2012), COM(2012) 761 final, "Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Tussentijds voortgangsverslag over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2011/85/EU van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, blz. 6.

[64] Europese Commissie (2015), Sherwood, M., "Medium-Term Budgetary Frameworks in the Member States", discussienota 021, blz. 6.

[65] Europese Commissie (2012), "Fiscal frameworks in the European Union: May 2012 update on priority countries (Addendum to Occasional Paper 91)", Occasional Paper 113, blz. 15.

iii) Verantwoordingsmechanisme[66]

03 Er is ook vastgesteld dat het gebrek aan bepalingen betreffende de monitoring van de uitvoering van meerjarige begrotingen niet strookt met het standpunt van de Commissie inzake de belangrijkste vereisten voor MTBF's. Sinds 2006 wordt volgens de methodologie van de Commissie voor de berekening van de MTBF-index het toezicht en de handhaving van de meerjarige begrotingsdoelstellingen inderdaad beschouwd als een van de vijf dimensies voor de beoordeling van de kwaliteit van het MTBF in de lidstaten[67]. Bovendien erkende de Commissie al in 2007 dat een gebrek aan toezicht een zwak punt van de lidstaten is[68]. Voorts heeft de Commissie in 2010 herhaald dat de analyse van afwijkingen van het beoogde begrotingstraject, de monitoring en de correctiemechanismen belangrijke elementen zijn bij het ontwerp van MTBF's[69].

---

66 IMF (2010), Lienert, I. en Fainboim, I., "Reforming Budget Systems Laws", tekstvakken 3 en 4.

67 Europese Commissie (2007), "Report on public finances in EMU 2007", tekstvak III.4.1; Europese Commissie (2015), Sherwood, M., "Medium-Term Budgetary Frameworks in the Member States", discussienota 021, tekstvak A1.1.

68 Europese Commissie (2007), "Report on public finances in EMU 200"', blz. 158.

69 Europese Commissie (2010), "Report on public finances in EMU 2010", tekstvak II.3.3.

Bijlage III — Heterogeniteit van onafhankelijke begrotingsinstellingen

		Leden van de raad van bestuur				Personeelszaken		Opzet van de IFI	Begroting van de IFI		Externe evaluatie
		Aantal	Ambtstermijn (in jaren)	Hernieuwbare termijn		Aantal (vte*)	Het management heeft de volledige vrijheid om personeel in dienst te nemen en te ontslaan	Op zichzelf staand of verbonden	Bron	Bedrag in 2017 (miljoen EUR)	
Frankrijk	Hoge raad voor de openbare financiën	11	5	JA	Eenmaal	3/4	JA	Verbonden aan de nationale rekenkamer	Subprogramma in de begroting van de nationale rekenkamer	0,8	N.v.t.
Griekenland	Griekse begrotingsraad	5	4/6	JA	Eenmaal	13	NEE	Op zichzelf staand	Kwartaaloverdrachten uit de overheidsbegroting	1,1	Technische evaluatie om de vier jaar
Italië	Parlementaire begrotingsdienst (UPB)	3	6	NEE	N.v.t.	24	JA	Verbonden aan het parlement	Financiering in gelijke mate verstrekt door de beide kamers van het parlement	6	N.v.t.
Letland	Raad betreffende de begrotingsdiscipline	6	6	JA	Tweemaal	2	NEE	Op zichzelf staand	Subprogramma van de begroting van het ministerie van Financiën	0,19	N.v.t.
Luxemburg	Nationale raad voor overheidsfinanciën	7	4	JA	Geen limiet vastgesteld	2	NEE	Verbonden aan het ministerie van Financiën	Subprogramma van de begroting van het ministerie van Financiën	0,1	N.v.t.
	Nationaal Instituut voor statistiek en economische studies (STATEC)	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	160	JA	Verbonden aan het ministerie van Economische Zaken	Subprogramma van de begroting van het ministerie van Economische Zaken	22,7	N.v.t.
Nederland	Centraal Planbureau (CPB)	3	7	NEE	N.v.t.	117	JA	Verbonden aan het ministerie van Economische Zaken	80 % forfaitaire financiering van het ministerie van Economische Zaken, 20 % financiering op projectbasis van ministeries	15,4	Collegiale toetsing door academici en cliënten ongeveer om de vijf jaar
	Afdeling advisering van de Raad van State	22	Voor het leven	N.v.t.	N.v.t.	3	JA	Verbonden aan de Raad van State	Eigen hoofdstuk in de staatsbegroting	0,32	N.v.t.
Portugal	Raad voor de overheidsfinanciën (CFP)	5	7	NEE JA voor niet-	N.v.t. Eenmaal	18	JA	Op zichzelf staand	Jaarlijkse overschrijving uit de staatsbegroting	2,6	Door de OESO geëvalueerd in 2019

				uitvoerende leden							
Spanje	Onafhankelijke autoriteit voor begrotingsverantwoordelijkheid (AIReF)	4	6	NEE	N.v.t.	35	JA	Verbonden aan het ministerie van Financiën	Begroting van het rijksbegrotingsrecht + vergoeding van overheidsinstellingen voor het toezicht door AIReF	5,07	Door de OESO geëvalueerd in 2017

* vte: voltijdsequivalent

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

Bijlage IV — De begrotingsregels in het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en in het begrotingspact

	Preventief deel van het stabiliteits- en groeipact	Begrotingspact
Doelstelling	Een begrotingssituatie moet vrijwel in evenwicht zijn dan wel een overschot, d.w.z. een structureel saldo gelijk aan of boven de MTD, vertonen.	De begrotingssituatie van de overheid van een verdragsluitende partij moet in evenwicht zijn of een overschot vertonen (d.w.z. structureel saldo ≥ MTD).
Specificatie	Landenspecifieke MTD met een limiet van -1 % van het bbp voor lidstaten van de eurozone	Landenspecifieke MTD, zoals gedefinieerd in het SGP, met een limiet van -0,5 % van het bbp voor lidstaten van de eurozone (of -1 % indien de schuldquote aanzienlijk lager is dan 60 % en de risico's ten aanzien van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn laag zijn)
	Uitgavenbenchmark: uitgaven, ongerekend discretionaire maatregelen, moeten groeien met ≤ het potentiële bbp op de middellange termijn	
Aanpassingstraject	0,5 % van het bbp als benchmark (hoger in goede en lager in slechte tijden)	De verdragsluitende partijen zorgen voor een snelle convergentie in de richting van hun respectieve MTD. Het tijdschema voor een dergelijke convergentie zal door de Commissie worden voorgesteld met inachtneming van de landenspecifieke duurzaamheidsrisico's.
	Mogelijke tijdelijke afwijkingen van de MTD of van het aanpassingstraject in de richting daarvan in het geval van:	De verdragsluitende partijen mogen slechts in "uitzonderlijke omstandigheden" tijdelijk van hun respectieve MTD of het aanpassingstraject in die richting afwijken.
	— tenuitvoerlegging van grote structurele hervormingen die een verifieerbare invloed hebben op de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën —	

	Preventief deel van het stabiliteits- en groeipact	Begrotingspact
	nadruk op pensioenhervorming; — een buitengewone gebeurtenis waarover de betrokken lidstaat geen controle heeft en die een grote invloed op zijn financiële positie heeft; — perioden van ernstige economische neergang voor de eurozone of de Unie als geheel, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt.	— Buitengewone gebeurtenis waarover de betrokken verdragsluitende partij geen controle heeft en een grote invloed heeft op de financiële positie van de overheid; — perioden van ernstige economische neergang zoals vastgesteld in het herziene SGP, mits de tijdelijke afwijking van de betrokken verdragsluitende partij de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar brengt.
Handhavingsspecificatie	Procedure voor het corrigeren van een significante afwijking	Een automatisch correctiemechanisme (op basis van door de Commissie voor te stellen gemeenschappelijke beginselen)
Algehele beoordeling	Vademecum over het SGP (uitgave 2018, blz. 23): de naleving van de vereisten van het preventieve deel wordt beoordeeld op basis van een aanpak in twee fasen. Een van de fasen, de beoordeling van het structureel saldo, wordt aangevuld met een analyse van het groeipercentage van een uitgaventotaal ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, die de andere fase vormt.	VSCB, artikel 3,1, onder b “De vooruitgang naar en de naleving van de middellangetermijndoelstelling worden geëvalueerd op basis van een algehele beoordeling met het structurele saldo als ijkpunt, die een analyse omvat van de uitgaven ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, overeenkomstig het herziene stabiliteits- en groeipact”.

Acroniemen en afkortingen

Bbp: bruto binnenlands product

CSR: landenspecifieke aanbeveling (country-specific recommendation)

DG ECFIN: directoraat-generaal Economische en Financiële zaken van de Commissie

ECB: Europese Centrale Bank

EFB: Europees Begrotingscomité (European Fiscal Board)

IFI: onafhankelijke begrotingsinstellingen (independent fiscal institutions)

IMF: Internationaal Monetair Fonds

MTBF: begrotingskader voor de middellange termijn (medium-term budgetary framework)

MTD: begrotingsdoelstelling op middellange termijn (medium-term budgetary objective)

NBF: nationaal begrotingskader (national budgetary framework)

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

PEFA: overheidsuitgaven en financiële verantwoording (Public Expenditure and Financial Accountability)

Raad Ecofin: Raad Economische en Financiële zaken

Raad: Raad van de EU

SGP: stabiliteits- en groeipact

VSCB: Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Verklarende woordenlijst

Automatisch correctiemechanisme: een verplichting om corrigerende maatregelen te treffen die automatisch in werking treedt in geval van significante waargenomen afwijkingen van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn of het aanpassingstraject in die richting.

Begrotingsdatabank: een instrument van de Commissie dat informatie bevat over de belangrijkste elementen van de begrotingskaders van de lidstaten, te weten nationale begrotingsregels, onafhankelijke begrotingsinstellingen en begrotingskaders voor de middellange termijn.

Begrotingsdoelstelling op middellange termijn (MTD): een in het stabiliteits- en groeipact vastgesteld landenspecifiek streefdoel voor het nationale begrotingsbeleid, dat voor de meeste lidstaten -1 % van het bruto binnenlands product en voor de lidstaten van de eurozone een iets strengere -0,5 % van het bruto binnenlands product bedraagt, tenzij zij een lage schuldquote hebben.

Begrotingskader voor de middellange termijn (MTBF): begrotingsregelingen met een langere horizon voor de budgettaire beleidsvorming dan de eenjarige begrotingskalender.

Begrotingspact: een overeenkomst ter versterking van de begrotingsdiscipline die is aangegaan door 22 van de 25 partijen die het intergouvernementele Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie hebben ondertekend.

Begrotingsprestatie: de handhaving van de begrotingsdiscipline om de macro-economische stabiliteit en de duurzame groei te bevorderen.

Begrotingsregel: een permanente beperking van het begrotingsbeleid, vaak uitgedrukt als een numeriek plafond of streefdoel naar rato van het bruto binnenlands product van een begrotingsprestatie-indicator.

Comité voor de economische politiek (Economic Policy Committee, EPC): een adviesorgaan van de Raad Ecofin en de Commissie dat bijdraagt aan de bevordering van consensus over het economisch beleid (met inbegrip van werkgelegenheid en groei) en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Conformiteitscontrole: een eerste controle of alle noodzakelijke bepalingen van de richtlijn onder de nationale uitvoeringsmaatregelen vallen.

Controle van de omzetting: een beoordeling van de juistheid/verenigbaarheid van nationale uitvoeringsmaatregelen met de bepalingen van de richtlijn.

Corrigerend deel van het stabiliteits- en groeipact: de buitensporigtekortprocedure die op aanbeveling van de Europese Commissie door de Raad wordt ingeleid tegen een lidstaat van de EU die de bovengrens voor het begrotingstekort overschrijdt, zoals opgelegd in de EU-wetgeving inzake het stabiliteits- en groeipact. De procedure bestaat uit verschillende stappen die in sancties kunnen uitmonden, om een lidstaat aan te sporen zijn begrotingstekort in de hand te houden en is een voorwaarde voor de goede werking van de economische en monetaire unie.

EU-netwerk van IFI's: een door de Commissie gefaciliteerde, in 2013 opgerichte groep van nationale onafhankelijke begrotingsinstellingen van de EU en het Europees Begrotingscomité, voorgezeten door de Commissie.

EU-Pilot-procedure: een informele dialoog tussen de Commissie en een lidstaat over mogelijke niet-naleving van de EU-wetgeving, voorafgaand aan de inleiding van een formele inbreukprocedure.

Europees Begrotingscomité (European Fiscal Board, EFB): een adviesorgaan van de Commissie dat belast is met de evaluatie van de uitvoering van de begrotingsregels van de EU, waarin wijzigingen in het begrotingskader worden voorgesteld en economische beoordelingen worden uitgevoerd.

Europees semester: de jaarlijkse cyclus die een kader biedt voor de coördinatie van het economisch beleid van de EU-lidstaten en voor de monitoring van de vooruitgang, in het bijzonder van het begrotingsbeleid zoals bepaald door het stabiliteits- en groeipact.

Nalevingsbeoordeling: een evaluatie van de omzetting en conformiteit van de uitvoering op nationaal niveau van een EU-richtlijn.

Nationaal begrotingskader: regelingen, procedures, regels en instellingen die ten grondslag liggen aan het begrotingsbeleid.

Netwerk van IFI's van de EU: een in 2015 opgericht platform voor de uitwisseling van ideeën en expertise, en voor het bundelen van middelen. Staat open voor alle onafhankelijke begrotingstoezichtinstanties die in de EU opereren en wordt voorgezeten door een van de IFI's.

Omzetting: vaststelling, bekendmaking en inwerkingtreding van nationale bepalingen ter uitvoering van een EU-richtlijn binnen de vastgestelde termijn.

Onafhankelijke begrotingsinstelling (IFI): een overheidsinstantie die een gezond begrotingsbeleid en houdbare overheidsfinanciën bevordert door diverse taken uit te voeren, met inbegrip van macro-economische en begrotingsprognoses en beoordelingen van de "fiscal compliance".

Ontwerpbegrotingsplan: een document dat de overheden van de eurozone jaarlijks bij de Commissie moeten indienen en dat dient als basis voor de coördinatie van het begrotingsbeleid.

Potentiële output: een theoretisch concept van het niveau van de output (bruto binnenlands product) op een bepaald moment dat consistent is met een stabiele inflatie. In de loop der tijd neemt dit toe tot een niet noodzakelijkerwijs constant percentage. Zowel het niveau als het groeipercentage kan niet rechtstreeks worden gemeten, maar moet worden geraamd.

Preventief deel van het stabiliteits- en groeipact: de belangrijkste doelstelling van het preventieve deel, zoals vastgesteld in Verordening 1466/97 van de Raad, was ervoor te zorgen dat lidstaten snel convergeren naar een begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is dan wel een overschot vertoont, zodat zij normale conjuncturele schommelingen kunnen opvangen zonder de grens van 3 % voor het nominaal tekort te overschrijden.

Primair saldo: het begrotingssaldo exclusief de rentebetalingen op overheidsschuld.

Procedure bij macro-economische onevenwichtigheden (PMO): de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden heeft tot doel het ontstaan van mogelijk schadelijke macro-economische onevenwichtigheden vast te stellen, te voorkomen en aan te pakken die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de economische stabiliteit in een bepaalde lidstaat, de eurozone of de EU in haar geheel.

Regel inzake begrotingsevenwicht: de begrotingssituatie van de overheid moet in evenwicht zijn of een overschot vertonen. In zowel het stabiliteits- en groeipact als het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie wordt geacht aan deze regel te zijn voldaan als het jaarlijkse structureel saldo van de overheid de begrotingsdoelstelling op middellange termijn (MTD) behaalt.

Sixpack: een pakket van zes wetgevingsmaatregelen op het gebied van economische governance van de EU (vijf verordeningen en Richtlijn 2011/85), vastgesteld in november 2011.

Stabiliteits- en convergentieprogramma's: in het kader van het stabiliteits- en groeipact zijn de lidstaten verplicht jaarlijks een document in te dienen met hun begrotingsplannen voor de komende drie jaar. Door de Commissie en de ministers van

Financiën gebruikt om te beoordelen of landen op schema liggen wat betreft het bereiken van hun begrotingsdoelstelling op middellange termijn. De landen van de eurozone dienen “stabiliteitsprogramma’s” in, terwijl lidstaten die de euro niet hebben ingevoerd, “convergentieprogramma’s” indienen.

Stabiliteits- en groeipact (SGP): een reeks in 1997 vastgestelde regels om de stabiliteit in de economische en monetaire unie te waarborgen door ervoor te zorgen dat de lidstaten gezonde overheidsfinanciën nastreven en hun begrotingsbeleid coördineren.

Structureel saldo: het werkelijke begrotingssaldo exclusief de conjuncturele component en eenmalige en andere tijdelijke maatregelen. Het structureel saldo geeft een indicatie van de onderliggende tendens in het begrotingssaldo.

Toepassing: het van kracht worden van de Europese en nationale wetgeving.

Twopack: een EU-pakket van twee wetgevingsmaatregelen (Verordeningen 472 en 473), vastgesteld in mei 2013, met als doel de economische governance in de eurozone te versterken.

Uitgavenregel: een langdurig plafond voor de absolute uitgaven of voor de groei van de uitgaven.

Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie: een in 2012 vastgesteld intergouvernementeel verdrag waarin regels zijn vastgelegd om de begrotingsdiscipline en de coördinatie van het economisch beleid tussen de verdragsluitende partijen te bevorderen en de governance van de eurozone te verbeteren.

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

"SPECIAAL VERSLAG NR. XX/2019: DE VEREISTEN VOOR NATIONALE BEGROTINGSKADERS MOETEN VERDER WORDEN VERSTERKT EN DE UITVOERING ERVAN MOET BETER WORDEN GEMONITORD"

SAMENVATTING

I De Commissie is ingenomen met het onderzoek van de ERK naar de prestaties op het gebied van begrotingsstabiliteit toe. De Commissie heeft het voortouw genomen inzake de inspanningen van de Unie om de begrotingsgovernance op EU- en lidstaatniveau te verbeteren. Gebruikmakend van haar uitgebreide kennis van het onderwerp van de nationale begrotingskaders (NBF's), heeft zij tijdens de economische crisis wetgevingsvoorstellen ingediend om essentiële vereisten te introduceren voor de begrotingskaders van de lidstaten, teneinde het beheer van de nationale overheidsfinanciën te verbeteren en de naleving van de EU-begrotingsregels te bevorderen. Er zij echter op gewezen dat de voorstellen van de Commissie binnen een korte tijdspanne zijn uitgewerkt, onder druk van de crisis, en door de medewetgevers zijn aangenomen na langdurige discussies en onderhandelingen. De Commissie heeft haar handelen achteraf toegespitst op de uitvoering van het overeengekomen kader en het moet dan ook tegen die achtergrond worden beoordeeld.

II De EU-vereisten voor de NBF's bestrijken meer dan de onafhankelijke begrotingsinstellingen, de begrotingsregels en de begrotingskaders voor de middellange termijn. Zij hebben met name ook betrekking op begrotingsprognoses, begrotingsstatistieken en -boekhouding, transparantie van de overheidsfinanciën en een gemeenschappelijke tijdlijn voor de begroting voor de lidstaten van de eurozone.

III Hoewel de Commissie de instelling is tot welke de doelmatigheidscontrole is gericht, moeten de rol en de bijdrage van de lidstaten naar behoren worden erkend. In de eerste plaats zijn het de lidstaten die de in de relevante EU-wetgeving vervatte vereisten voor NBF's zijn overeengekomen en die op intergouvernementeel niveau het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur (VSCB) en het bijbehorende begrotingspact hebben onderschreven. Ten tweede is het omzetten en toepassen van de supranationale vereisten inzake NBF's een verantwoordelijkheid van de lidstaten. De wijze waarop de lidstaten de vereisten implementeren is doorslaggevend geweest voor de effectiviteit van het overeengekomen kader.

De Commissie is vastberaden om het versterken van de NBF's in de EU verder te ondersteunen binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de Verdragen zijn toegekend. Zij zal daartoe alle nodige aandacht schenken aan de bevindingen van de controle en voortbouwen op de lessen die zijn getrokken uit het functioneren van de versterkte begrotingskaders van de lidstaten en op de desbetreffende internationale praktijken.

IV De huidige wettelijke bepalingen voorzien in een breed scala aan basisvereisten voor de belangrijkste elementen van de nationale begrotingskaders. De basisvereisten voor begrotingskaders voor de middellange termijn (MTBF's) en de criteria voor onafhankelijke begrotingsinstellingen (IFI's) zijn in ruime mate in overeenstemming met de literatuur op dit gebied en met de internationale praktijken, en op sommige vlakken is de Unie zelfs de standaard. De Commissie wil echter niet beweren dat er geen ruimte is om de EU-vereisten voor de NBF's (zoals blijkt uit haar voorstel voor een richtlijn van 2017) of de manier waarop zij door de lidstaten worden ingevuld te verbeteren.

De Commissie herinnert eraan dat de ontwerprichtlijn van 2017 tot doel heeft de essentie van het VSCB in het EU-recht op te nemen. Haar werkingssfeer beperkt zich daarom tot de aspecten van NBF's waarvan de Commissie de opneming relevant achtte.

V Het klopt dat er, om uiteenlopende redenen, verschillen kunnen optreden tussen de beoordeling van de naleving van de IFI's en die van de Commissie. Alhoewel de discretionaire bevoegdheid die aan de Commissie is verleend door de rechtshandelingen waarop het stabiliteits- en groeipact (SGP) is gebaseerd, tot dergelijke verschillen kan bijdragen, onderstreept de Commissie dat zij haar beoordeling van de naleving van de EU-begrotingsregels door de lidstaten op een consequente en transparante manier uitvoert, adequaat gebruikmakend van de flexibiliteit die de regels bieden, overeenkomstig de overeengekomen positie die de Raad in februari 2016 heeft onderschreven.

De Commissie is van mening dat het risico op inconsistenties op een efficiënte manier kan en moet worden verminderd of aangepakt. Een van de meest doeltreffende manieren om dit te bereiken, is het op regelmatige basis uitwisselen en delen van informatie tussen de Commissie en de IFI's, wat de Commissie reeds doet.

VI Vanaf het begin (d.w.z. in het verslag van de vijf voorzitters) is het Europees Begrotingscomité (EFB) opgevat als orgaan dat onafhankelijk advies geeft over het EU-kader van begrotingsgovernance. Zijn wettelijke grondslag (nl. Besluit (EU) 2015/1937 van de Commissie) bevestigt deze visie in de missie van het comité, die als volgt luidt: *"Het comité draagt in een adviserende hoedanigheid bij aan de uitoefening van de taken van de Commissie in het multilaterale begrotingstoezicht zoals vastgelegd in artikel 121, artikel 126 en artikel 136 VWEU, voor zover het om de eurozone gaat."* Dit wordt verder uitgewerkt in een aantal uiteenlopende taken en verantwoordelijkheden. De statutaire regeling van het EFB en de toewijzing van middelen zijn op grond daarvan zo opgezet dat het comité volkomen bij machte is om zijn missie van het verstrekken van een onafhankelijk oordeel en advies te vervullen.

De Commissie houdt voor het nemen van onderbouwde besluiten rekening met alle beschikbare elementen die zij nuttig acht. Dit omvat, waar zulks dienstig is, de input van het EFB als adviserend orgaan. Wat het hanteren van het "pas toe of leg uit"-beginsel betreft, kan evenwel geen strikte parallel worden getrokken tussen het EFB en de nationale, onafhankelijke begrotingsraden.

VII De Commissie heeft de omzetting van Richtlijn 2011/85 grondig onderzocht om zich ervan te vergewissen dat de respectieve vereisten naar behoren in de nationale begrotingskaders zijn verankerd. Nu de conformiteitscontroles nagenoeg afgerond zijn voor twee derde van de lidstaten en bezig voor de andere, zal grotere aandacht worden besteed aan het monitoren van de uitvoering van de richtlijnvereisten door de lidstaten.

Meer in het algemeen monitort de Commissie ook van nabij de NBF-ontwikkelingen via andere regelmatige processen zoals het Europees semester, collegiale toetsing in de voorbereidende comités van Ecofin, jaarlijkse bijwerkingen van de Fiscal Governance Database (begrotingsdatabank), enz.

Wat betreft de beoordelingen uit hoofde van het EU-rechtskader, wijst de Commissie op de specifieke evaluatiebepalingen in Richtlijn 2011/85 en Verordening 473/2013. Naar aanleiding van de evaluatie van het sixpack en het twopack zal diepgaand en alomvattend kunnen worden gekeken naar wat de verschillende vereisten voor de NBF's tot nu toe hebben opgeleverd.

VIII Zie de antwoorden van de Commissie op de aanbevelingen.

INLEIDING

01 De Commissie merkt op dat in een verklaring van de Raad (Ecofin) van maart 2005 reeds werd gesteld dat de NBF's de doelstellingen van het SGP moeten ondersteunen en het begrotingskader van de EU moeten aanvullen (zie verslag van de Raad (Ecofin) aan de Europese Raad van 22-23 maart 2005, "De uitvoering van het stabiliteits- en groeipact verbeteren"). In mei 2010 keurde de Raad conclusies over de nationale begrotingskaders goed, waarbij hij het belang onderkende van veerkrachtige en doeltreffende nationale begrotingskaders voor de uitvoering van het SGP en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Die voorziene baten motiveerden de keuze van de Commissie om een ontwerprichtlijn houdende vereisten voor NBF's op te nemen in het sixpack.

02 Op grond van haar eigen analyses treedt de Commissie de brede consensus over het belang van sterke NBF's voor gezonde begrotingsprestaties volledig bij.

03 Een alomvattende analyse als bedoeld in paragraaf 3 is weliswaar niet uitgevoerd, maar diverse facetten van de Europese en nationale begrotingskaders zijn uitvoerig onderzocht in verschillende documenten (met name in het jaarverslag over de openbare financiën in de EMU). De Commissie heeft in de loop der jaren - ook vóór de crisis - analyses verricht die de relevantie hebben bevestigd van een benadering van begrotingsgovernance op twee niveaus (het Europese en het nationale) voor het nakomen van de Europese begrotingsverplichtingen door de lidstaten. Die werkzaamheden hebben eveneens de schijnwerper gericht op de uitdagingen voor de uitvoering van het SGP zoals het toen was en op de belangrijkste tekortkomingen van de NBF's, op basis van informatie die via de begrotingsdatabank werd verzameld.

Tekstvak 2 — Toelichting begrippen Inzake het automatisch correctiemechanisme benadrukt de Commissie dat het om een verplichting gaat die voortvloeit uit het VSCB.

08 Behalve de bepalingen in verband met het VSCB, bevat Verordening 473/2013 andere belangrijke vereisten voor NBF's, met name het opstellen/onderschrijven van onafhankelijke macro-economische prognoses waarop de jaarlijkse begrotingen en de nationale begrotingsplanning op middellange termijn berusten, en een gemeenschappelijk budgettair tijdschema voor i) het voorstellen en aannemen van ontwerpjaarbegrotingen en ii) het voorstellen van nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn.

09 Met het voorstel van de Commissie werd tegemoetgekomen aan de wil van de partijen bij het VSCB om de inhoud van het verdrag in het EU-rechtskader te integreren (zoals bepaald in artikel 16 van het VSCB) en aan de verzoeken van het Europees Parlement om het in het EU-kader op te nemen.

OPMERKINGEN

18 Het huidige geheel van supranationale NBF-vereisten is geleidelijk, naarmate de crisis zich voltrok, en om objectieve redenen in de vorm van verschillende rechtsinstrumenten tot stand gekomen. Met name hebben de lidstaten van de eurozone vanwege de bijzondere budgettaire uitdagingen van de crisis de behoefte gevoeld om specifieke maatregelen te nemen die verder gaan dan de bepalingen die op alle lidstaten van toepassing zijn, onder andere wat de NBF's betreft.

19 Tweede bullet: Volgens de Commissie dienen de kenmerken van de NBF's niet omstandig op supranationaal niveau te worden voorgeschreven. Zij attendeert op haar Verslag over de openbare financiën in de EMU 2011 (blz. 101), waarin wordt betoogd dat meer dan minimumvereisten stellen in Richtlijn 2011/85 niet verenigbaar zou zijn geweest met de aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten inzake bestuurlijke en institutionele structuren. De keuze voor minimumvereisten berust op

wat men heeft geleerd van kenmerken die tot een goed beleid bijdragen en tegelijkertijd de lidstaten de nodige ruimte geven om ze op gepaste wijze toe te passen.

De wetgevingsmaatregelen waarmee de supranationale vereisten voor de NBF's zijn ingesteld, zijn sequentieel ontwikkeld en de keuze van het rechtsinstrument – een minder dwingende richtlijn of een verordening – was gebaseerd op inhoudelijke en doelmatigheidsoverwegingen die ten tijde van de redactie relevant waren.

De Commissie is van mening dat de heterogeniteit van de nationale kaders moet worden gezien als een uiting van het versterken van ownership bij de lidstaten, wat een van de fundamentele oogmerken is.

21 De ontwerprichtlijn van 2017 heeft effectief een ruimere werkingssfeer. Naast een middellangetermijndoelstelling in de vorm van een structureel saldo, zou het voorgenomen kader omvatten: i) een groeitraject op middellange termijn voor de netto-overheidsuitgaven dat strookt met die middellangetermijndoelstelling en vast is voor de hele zittingsperiode, ii) de verplichting voor de jaarlijkse begrotingen om zich aan dat groeitraject voor de netto-overheidsuitgaven te houden, en iii) een correctiemechanisme om afwijkingen van de middellangetermijndoelstelling aan te pakken. De ontwerprichtlijn stelt ook voor om de IFI's intensief te betrekken bij het begrotingsbeleid en het monitoren van de begrotingsontwikkelingen.

Alhoewel er voor de middellangetermijndoelstelling geen cijfermatige regel als zodanig wordt vastgesteld, bepaalt de ontwerprichtlijn wel dat het kader van cijfermatige regels op doeltreffende wijze de naleving van de uit het VWEU voortvloeiende verplichtingen moet bevorderen, d.w.z. onder andere de naleving van de MTD waarin het stabiliteits- en groeipact voorziet. Meer in het algemeen zou men kunnen stellen dat het ontbreken van een expliciete cijfermatige regel voor de middellangetermijndoelstelling meer dan gecompenseerd wordt doordat de ontwerprichtlijn voorziet in een sterker verankerde begrotingsdiscipline via een bindend uitgaventraject op middellange termijn en een sterkere rol voor de IFI's.

22 De Commissie erkent dat de ontwerprichtlijn afwijkt van de letter van het begrotingspact en andere – naar het oordeel van de Commissie, betere – middelen voorstelt om dezelfde doelstellingen te bereiken. Zij is het echter niet eens met het aangehaalde standpunt van de ECB dat de regels van het begrotingspact worden afgezwakt door de voorschriften van de ontwerprichtlijn.

Wat de timing van het voorstel betreft, verwijst de Commissie naar de termijn die art. 16 VSCB aan de verdragsluitende partijen laat om de noodzakelijke stappen te ondernemen om de inhoud van het Verdrag in het EU-rechtskader te integreren, nl. *"binnen maximaal vijf jaar na de datum van inwerkingtreding"*. Door het voorstel in te dienen in december 2017, ruimschoots vóór de evaluatie van het sixpack en het twopack, wilde de Commissie de verdragsluitende partijen in staat stellen hun verplichting na te komen om het begrotingspact te integreren in het EU-rechtskader (wat eveneens in overeenstemming is met het gevestigde standpunt van de Commissie).

27 Aangezien de gemeenschappelijke beginselen werden vastgesteld nadat de Commissie haar voorstel voor Verordening 473/2013 uitbracht, zou het toevoegen van nieuwe en materiële bepalingen inzake nationale correctiemechanismen (waarvan in de oorspronkelijke ontwerpverordening geen melding is gemaakt) zijn neergekomen op een significante verandering van het voorstel van de

Commissie. De Commissie denkt dat dergelijke verandering de goedkeuring van de verordening negatief zou hebben beïnvloed.

Bij wijze van oplossing stelde de Commissie voor om de kernaspecten van de correctiemechanismen in het EU-rechtskader op te nemen bij de eerstvolgende gelegenheid na de uitvaardiging van de gemeenschappelijke beginselen, namelijk via de ontwerprichtlijn van 2017.

28 De in de ontwerprichtlijn van 2017 vervatte kernaspecten van correctiemechanismen zijn gebaseerd op de aspecten die de gemeenschappelijke beginselen beogen – zie art. 3, lid 2, b), art. 3, lid 3, art. 3, lid 4, c), art. 5 en art. 6. In sommige opzichten gaat de ontwerprichtlijn feitelijk verder dan deze elementen, bv. waar i) wordt bepaald dat het correctiemechanisme in het bijzonder afwijkingen van het middellangetermijntraject voor de overheidsuitgaven moet corrigeren of ii) een verplichting aan de IFI's wordt opgelegd om de begrotingsautoriteiten aan te spreken om het correctiemechanisme te activeren.

29 Het klopt dat de ontwerprichtlijn geen definitie bevat van "significante waargenomen afwijking". Alhoewel algemeen wordt aangenomen dat de term zoals gebruikt in de ontwerprichtlijn overeenkomt of dicht aansluit bij het begrip zoals het in de SGP-verordeningen is omschreven, kan het mogelijk daarvan ook afwijken.

De Commissie is van mening dat de formulering van de bepaling over de aard en de omvang van de afwijking passend is voor een richtlijn.

30 Gezamenlijk antwoord op paragraaf 30 en tabel 1:

De Commissie volgt het bestaande en lopende onderzoek naar MTBF's van nabij en doet zelf ook onderzoek op dit gebied. Telkens als er wetgevende initiatieven worden genomen, wordt er terdege rekening gehouden met normen en beste praktijken. Niettegenstaande Richtlijn 2011/85 op zeer korte termijn tot stand is gekomen, is zij voorafgegaan door analyses van de Commissie, waarin ook begrippen uit de relevante economische literatuur zijn verwerkt. Er zij ook op gewezen dat in de literatuur weliswaar een breed scala aan concepten en kenmerken voor begrotingsplanning op middellange termijn aan bod komt, maar dat er geen algemeen erkend geheel van internationale beste praktijken bestaat.

Zonder afbreuk te doen aan het belang van de elementen die in tabel 1 als "verschillen" worden aangemerkt, vindt de Commissie dat niet alle per definitie als wettelijk bindende EU-normen voor MTBF's in aanmerking komen. Wanneer zij wetgevingsvoorstellen opstelt, moet de Commissie zorgvuldig verschillende aspecten afwegen, onder andere en met name een goed evenwicht vinden tussen de wenselijkheid van de beoogde vereisten en de haalbaarheid van de omzetting ervan in EU-rechtsregels die van toepassing zijn op alle lidstaten of op de lidstaten van de eurozone alleen.

De Commissie benadrukt tevens dat het onderscheid moet worden gemaakt tussen de MTBF's in de benadering van de Commissie (zoals omschreven in artikel 2, onder e), van de richtlijn) en de verschillende door het IMF, de Wereldbank en de OESO gebruikte concepten. Richtlijn 2011/85 was toegespitst op een bijzonder concept van instrument voor de begrotingsplanning op middellange termijn (nl. het MTBF) en op aanverwante basisbeginselen en onderdelen die cruciaal werden geacht voor het bevorderen van de naleving van het begrotingskader van de EU. Dit verklaart waarom sommige van de door de bovengenoemde internationale organisaties aangehouden normen/beste praktijken (zoals overdrachten, betalingsverplichtingen en buffers) er niet in zijn opgenomen.

31 De Commissie is het ermee eens dat de middellangetermijnplanning en het jaarlijkse begrotingsproces met elkaar in overeenstemming moeten zijn. In Richtlijn 2011/85 wordt uitdrukkelijk voor een dergelijke overeenstemming gepleit, met name in artikel 10.

32 Alhoewel zij het belang erkent van het principe van controle op de uitgaven in MTBF's, is de Commissie van mening dat het merendeel van de vermelde controlemechanismen te specifiek/dwingend zou zijn geweest om ze als gemeenschappelijke vereisten voor alle lidstaten in de richtlijn op te nemen.

33 Richtlijn 2011/85 voorziet niet in een mechanisme voor verantwoording van ex-post of ex-ante afwijkingen van de meerjarenplannen. Bij het begrotingspact zijn echter correctiemechanismen ingesteld voor het aanpakken van de afwijkingen van de begrotingsplannen op middellange termijn die als waargenomen significante afwijkingen van de MTD of van het aanpassingstraject in die richting zouden worden aangemerkt. Adviezen van de nationale IFI's zouden in dat geval ook het "pas toe of leg uit" -beginsel activeren en de begrotingsautoriteiten reputatieschade berokkenen.

34 De ontwerprichtlijn van 2017 strekte er in het bijzonder toe het begrotingsbeleid op middellange termijn in de lidstaten te verbeteren door een aantal essentiële vereisten te introduceren om de MTBF's te versterken (zie antwoord van de Commissie op paragraaf 21). De Commissie benadrukt dat deze bepalingen een groot potentieel hebben om de MTBF's te versterken, alhoewel zij niet onmiddellijk tegemoetkomen aan in tabel 1 vermelde "verschillen".

Wat de groei van de uitgaven betreft, zijn de lidstaten er door het SGP eveneens toe gehouden de EU-uitgavenbenchmark te respecteren, die de groei van de uitgaven koppelt aan de ontwikkeling van de potentiële output.

35 De Commissie heeft als eerste beginselen voorgesteld waarop de oprichting van nationale IFI's gebaseerd zou moeten zijn, in haar mededeling van juni 2012 betreffende gemeenschappelijke beginselen voor nationale begrotingscorrectiemechanismen. Deze beginselen zijn daarna door de medewetgevers onderschreven en integraal overgenomen in Verordening 473/2013. De gemeenschappelijke beginselen specificeren de essentiële kenmerken in acht te nemen bij de oprichting of aanwijzing van onafhankelijke en competente organen die op het gebied van het begrotingsbeleid actief zijn.

36 De Commissie is van mening dat de door de OESO en het IMF verspreide beginselen en wenselijke kenmerken van nationale IFI's in grote trekken overeenstemmen met de vereisten op EU-niveau, al zijn zij enigszins gedetailleerder en uitvoeriger. Het verschil is dat die beginselen/kenmerken bedoeld zijn om als leidraad te dienen, en niet als wettelijk vereiste. Bovendien is niet elk ideaal kenmerk van IFI's geschikt om als vereiste voor alle lidstaten in het EU-recht te worden opgenomen, met name op grond van het subsidiariteitsbeginsel. Eén type IFI voor alle omstandigheden voorschrijven (bv. door middel van specifieke vereisten inzake het aantal bestuursleden en de lengte van hun ambtstermijn of de financiering van hun werkzaamheden) behoorde daarom niet tot de bedoelingen van de Commissie en zou niet de wens van de lidstaten op dat moment hebben weerspiegeld.

Er zij ook op gewezen dat de lidstaten een aanzienlijke mate van vrijheid wensten te behouden inzake het opzetten van hun IFI's, met inachtneming van gemeenschappelijke beginselen. Daarbij moet er ook rekening mee worden gehouden dat sommige lidstaten al een IFI hadden voordat er

supranationale wetgeving tot stand kwam en dat er binnen verschillende nationale contexten IFI's met een onderling verschillende opzet succesvol waren.

39 De Commissie benadrukt dat de verbeteringen op het vlak van IFI's waarin de ontwerprichtlijn van 2017 voorziet, verder gaan dan deze paragraaf laat uitschijnen. Behalve bijkomende bevoegdheden voor IFI's waar het gaat om het vaststellen en monitoren van belangrijke begrotingsparameters en de opname van het "pas toe of leg uit"-beginsel in het EU-recht, voegt het voorstel belangrijke kwalificaties toe aan de onafhankelijkheidsgaranties en voorziet het in de mogelijkheid om alle IFI-vereisten ook uit te breiden tot de lidstaten die niet tot de eurozone behoren.

Meer in het bijzonder zijn de onafhankelijkheidsvereisten als volgt verscherpt: er is een versterkend bijvoeglijk naamwoord toegevoegd in de beschrijving van de middelen ("stabiel") en het recht op toegang tot informatie („uitgebreid en tijdig") is gespecificeerd; deze kwalificaties zijn bedoeld om tegemoet te komen aan bekommernissen van IFI's, onder andere geuit via de verklaringen van het netwerk van IFI's van de EU waarnaar wordt verwezen.

42 De EU-wetgeving betreffende het multilaterale begrotingstoezicht bepaalt de specifieke bevoegdheden van de Commissie met betrekking tot het monitoren van de naleving van de EU-begrotingsregels door de lidstaten. De Commissie kan weliswaar rekening houden met alle beschikbare elementen die nuttig worden geacht, in voorkomend geval onder andere de door de nationale IFI's verstrekte informatie, maar het geldende rechtskader voorziet niet in een formele rol voor de IFI's in het EU-begrotingstoezicht.

46 Het VSCB vereist inderdaad een structureel saldo dat gelijk is aan of groter is dan de MTD of overeenkomstig het aanpassingstraject in die richting, maar schrijft bovendien een benedengrens voor van 0,5 % van het bbp (of 1 % onder bepaalde omstandigheden).

47 De Commissie merkt op dat ook al monitoren sommige IFI's de naleving van de EU-begrotingsregels, dit niet noodzakelijk betekent dat zij hun beoordelingen ook allemaal openbaar maken.

49 Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 49-51:

Overeenkomstig de Verdragen is het de taak van de Commissie om de naleving van de EU-begrotingsregels formeel te beoordelen in het kader van het multilaterale begrotingstoezicht. IFI's hebben in het proces van beoordeling van de naleving van de EU-begrotingsregels geen bevoegdheid uit hoofde van het EU-recht. In de paar gevallen waarin IFI's wel dergelijke activiteiten verrichten, is dat ofwel omdat zij er door de nationale wetgeving toe verplicht zijn, ofwel op vrijwillige basis. De Commissie erkent dat in dergelijke gevallen de beoordelingen van de IFI's en die van de Commissie kunnen uiteenlopen. Dat kan bijvoorbeeld te wijten zijn aan verschillen in interpretatie van de onderliggende wetteksten. De conclusies kunnen ook uiteenlopen doordat IFI's eigen of aangepaste methodologieën toepassen die niet volledig overeenstemmen met die volgens welke de Commissie haar beoordeling heeft verricht of vanwege verschillende beoordelingsmomenten (recentere of volledigere gegevens kunnen van invloed zijn op de beoordeling).

Ook gebruikmaking van de eigen beoordelingsmarge waarover de Commissie beschikt uit hoofde van de rechtshandelingen waarop het SGP is gebaseerd, kan die verschillen deels verklaren. De Commissie heeft de flexibiliteit die binnen het SGP aanwezig is, echter gebruikt overeenkomstig de gemeenschappelijk overeengekomen benadering die de Raad in februari 2016 heeft onderschreven.

Dienovereenkomstig heeft de Commissie in haar beoordelingen van de afgelopen jaren drie factoren toegestaan: 1) de conjunctuur (via de zogeheten "matrix van vereisten"); 2) structurele hervormingen; en 3) overheidsinvesteringen die gericht zijn op, aanvullend zijn op en economisch gelijkwaardig zijn aan grote structurele hervormingen.

Besluiten die de Commissie neemt over mogelijke afwijkingen van de vereiste aanpassing zullen vergezeld worden van een omstandige motivering en vervolgens uitvoerig worden besproken met de lidstaten in het kader van ECOFIN. Waar de Commissie heeft gebruikgemaakt van haar beoordelingsmarge, heeft zij daarover extra toelichting verstrekt tijdens de cyclus, zodat de onzekerheid voor IFI's bij het maken van hun eigen beoordelingen wordt verkleind.

Tot slot wenst de Commissie op grond van feitelijke informatie te vermelden dat IFI's en de Commissie tot dusver slechts in een beperkt aantal gevallen tot verschillende conclusies zijn gekomen wat betreft de naleving van de EU-begrotingsregels door de lidstaten.

53 De Commissie beschouwt nauwe samenwerking met de IFI's als een belangrijke voorwaarde voor het doeltreffend functioneren van de Europese en nationale begrotingskaders.

57 Het adviserende EFB is opgevat als orgaan dat onafhankelijk advies verstrekt over het EU-kader voor budgettaire governance. Zijn wettelijke grondslag (nl. Besluit (EU) 2015/1937 van de Commissie) bevestigt deze visie in de missie van het comité, die als volgt luidt: *"Het comité draagt in een adviserende hoedanigheid bij aan de uitoefening van de taken van de Commissie in het multilaterale begrotingstoezicht zoals vastgelegd in artikel 121, artikel 126 en artikel 136 VWEU, voor zover het om de eurozone gaat."* Dit wordt verder uitgewerkt in een aantal uiteenlopende taken en verantwoordelijkheden (zie artikel 2, lid 2, van bovenvermeld besluit) die afgestemd zijn op wat essentieel werd geacht voor de vervulling van het mandaat van het EFB.

De "coördinatie" van de nationale begrotingsraden moet worden begrepen tegen de achtergrond van deze algemene missie. Het toekennen aan het adviserende EFB van een coördinerende rol ten aanzien van onafhankelijke, in het nationale recht (in sommige gevallen in de grondwet) verankerde instellingen zou wetgeving op EU-niveau hebben vereist, m.a.w. een mogelijk langdurig wetgevingsproces. Bovendien zou dit afbreuk hebben kunnen doen aan de onafhankelijkheid van de IFI's en aan de perceptie ervan bij het publiek als binnenlandse "begrotingswaakhond".

60 De Commissie benadrukt dat de statutaire regeling van het EFB en de toewijzing van middelen weliswaar niet volledig conform de normen van de nationale begrotingsraden zijn, maar toch zorgvuldig zijn gewikt en gewogen teneinde te waarborgen dat het comité zijn missie met de nodige onafhankelijkheid en volledig kan vervullen.

Alhoewel er geen volledige parallel kan worden getrokken tussen de onafhankelijke, adviserende EFB en de nationale onafhankelijke begrotingsraden, is de essentie van de beginselen die voor deze laatste gelden vervat in de opzet van het comité, met de nadruk op onafhankelijkheid en competentie en rekening houdende met de specifieke missie van het comité.

a) De voorschriften inzake het mandaat van de leden van het comité zijn in overeenstemming met de nationale praktijk voor de begrotingsraad in een aantal lidstaten.

b) De Commissie hecht veel belang aan het werk van het EFB, dat het debat over het begrotingsbeleid verrijkt met een deskundige en onafhankelijke kijk. De Commissie is zich ten volle bewust van het belang van onafhankelijkheid voor de reputatie en de geloofwaardigheid van het EFB-advies.

c) Wegens de bijzondere administratieve opzet van het EFB als adviesorgaan van de Commissie, verzorgt het secretariaat-generaal van de Commissie het beheer van de personele en budgettaire middelen van de EFB overeenkomstig de toepasselijke regels van de Commissie. De bestaande regeling beknot de activiteiten van het comité en zijn secretariaat niet. Integendeel zijn de toewijzingen voor de werkzaamheden van de voorzitter en de leden van het comité sinds de oprichting ervan aanzienlijk verhoogd. Zo zijn alle door het EFB-secretariaat ingediende aanvragen voor dienstreizen goedgekeurd en bekostigd.

d) De ondersteunende administratieve regelingen belemmeren het onafhankelijk functioneren van het EFB niet en zijn er precies op gericht het functioneren van het EFB op een kosteneffectieve wijze te faciliteren.

61 Zoals de ondervoorzitter van de Commissie heeft toegelicht in de brief aan de Ombudsman waarnaar in paragraaf 67 wordt verwezen, kan geen volledige parallel worden getrokken tussen het onafhankelijke, adviserende EFB en de nationale onafhankelijke begrotingsraden. Met name zijn niet alleen de onderliggende rechtsgrondslagen, maar vooral hun institutionele opzet, hun rol, hun werking en hun bevoegdheden verschillend. Het EFB is een onafhankelijk adviesorgaan van de Commissie. De bevoegdheden van de Commissie met betrekking tot het toezicht op het begrotingsbeleid van de lidstaten zijn vastgelegd in het Verdrag. Op nationaal niveau hebben de lidstaten, overeenkomstig de EU-wetgeving en het intergouvernementele VSCB, onafhankelijke instellingen opgericht om toezicht te houden op de nationale overheidsfinanciën.

In het algemeen vindt de Commissie dat bij de opzet van het comité naar behoren rekening is gehouden met de geldende normen en dat deze een solide basis vormt voor de missie van het EFB.

62 De Commissie benadrukt dat Besluit 2015/1937 het optreden van het comité voor het vervullen van zijn taak niet beknot.

Het mandaat van het EFB sluit de mogelijkheid om realtime adviezen uit te brengen niet uit. Het comité heeft besloten de voorkeur te geven aan ex-post beoordelingen van de toepassing van de begrotingsregels van de Unie, om minstens twee belangrijke redenen: i) een realtimebeoordeling van belangrijke besluiten inzake het toezicht op EU-niveau zou uiterst arbeidsintensief zijn. In tegenstelling tot de nationale begrotingsraden zou het EFB een gedegen analyse voor alle lidstaten moeten maken binnen een bijzonder kort tijdsbestek; ii) zich toeleggen op de ex-post beoordeling van de toepassing van de EU-begrotingsregels verkleint het risico van betrokken te raken in politieke discussies en vergroot het vermogen om als onafhankelijke begrotingsraad een onpartijdig/onafhankelijk standpunt in te nemen. Bovendien is het geen zekerheid dat realtimebeoordelingen een grotere impact zouden hebben dan de beoordelingen achteraf.

65 In de jaarverslagen van het EFB worden wel degelijk een aantal tekortkomingen van en uitdagingen voor de IFI's aan de orde gesteld, maar zij gaan ook verder en suggereren oplossingen. Zo worden in het jaarverslag 2017 in de afdeling gewijd aan de IFI's diverse suggesties gedaan om het "pas toe of leg uit"-beginsel effectiever te maken.

66 Gezamenlijk antwoord op paragrafen 66 en 67:

De Commissie houdt voor het nemen van onderbouwde besluiten rekening met alle beschikbare elementen die zij nuttig acht. Dit omvat, waar zulks dienstig is, de input van het EFB als adviserend orgaan. Aangezien de bevoegdheden inzake het begrotingstoezicht in de Verdragen zijn vastgelegd,

kan het besluitvormingsproces van de Commissie op dit gebied niet worden beknot, bijvoorbeeld door regels uit te vaardigen over of, hoe en wanneer met adviezen van het EFB rekening moet worden gehouden.

Wat het "pas toe of leg uit"-beginsel betreft kan, zoals de ondervoorzitter van de Commissie heeft toegelicht in de brief aan de Ombudsman waarnaar in paragraaf 67 wordt verwezen, geen volledige parallel worden getrokken tussen het onafhankelijke, adviserende EFB en de nationale onafhankelijke begrotingsraden omdat de onderliggende rechtsgrondslagen, de institutionele opzet, de rol, de werking en de bevoegdheden verschillend zijn (zie antwoord van de Commissie op paragraaf 61). Op nationaal niveau hebben de ondertekenende lidstaten overeenkomstig het VSCB onafhankelijke instellingen opgericht om te controleren of de nationale beleidsmaatregelen een snelle convergentie in de richting van de landspecifieke middellangetermijndoelstelling garanderen. Daarom geldt het "pas toe of leg uit"-beginsel in die specifieke context voor de partijen die het VSCB hebben ondertekend.

68 Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 60. Wat de onafhankelijkheid betreft, bevat Besluit 2015/1937 van de Commissie (artikel 4) een expliciete bepaling over de onafhankelijkheid van de leden van het comité.

69 Voor het vaststellen van vereisten is er keuze uit een aantal verschillende rechtsinstrumenten, die zich onderscheiden door het normatieve gehalte en de speelruimte die aan de lidstaten wordt gelaten.

Wat specifiek Richtlijn 2011/85 betreft, is tijdens de voorbereiding ervan duidelijk geworden dat een richtlijn van de Raad het meest geschikte instrument was voor eerste wetgeving op het gebied van de nationale begrotingskaders, die raakt aan de soevereine begrotingsbevoegdheden van de lidstaten. De keuze werd voornamelijk bepaald door de specifieke aard van de in het wetgevingsvoorstel op te nemen bepalingen (gelet op de zeer uiteenlopende uitgangssituaties op het vlak van NBF's in de lidstaten op dat moment), de betrokken bevoegdheden en de noodzaak om rekening te houden met overwegingen van ownership en subsidiariteit (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 19). De Commissie wijst er tevens op dat het slechts door toedoen van de crisis politiek mogelijk is geworden deze stap te zetten en dat een erg dwingende benadering van het Commissievoorstel als eerste wetgevend initiatief op het vlak van NBF's waarschijnlijk niet aanvaardbaar zou zijn geweest voor de lidstaten, waardoor de vaststelling van eender welke wettelijke bepalingen inzake NBF's in het gedrang zou zijn gekomen.

74 De Commissie benadrukt dat er zeer grondig is gecontroleerd op omzetting en conformiteit om de volledige en correcte opname van de vereisten in de nationale NBF-wetgeving te garanderen.

De nationale omzettingsprocedures hebben aanzienlijk meer tijd in beslag genomen dan verwacht. De vaststelling van nadere voorschriften voor NBF's (zie paragraaf 72) bracht met zich mee dat het de lidstaten meer tijd kostte, meer dan de termijn die voor de omzetting van de richtlijn was vastgesteld (sommige nationale uitvoeringsmaatregelen zijn bijvoorbeeld gemeld tussen 2014 en 2016, en enige andere zelfs nog later).

Met betrekking tot de controles die de Commissie heeft verricht, kan, los van de complexiteit van het grondig beoordelen van een heel arsenaal aan NBF-rechtsinstrumenten dat in de lidstaten aanwezig was, worden vermeld dat tijdens de bovengenoemde periode een aanzienlijke hoeveelheid werk is geïnvesteerd in het beoordelen van de overeenstemming van de nationale wettelijke bepalingen van

22 partijen bij het VSCB met de vereisten van het begrotingspact (zoals artikel 16 van het VSCB van de Commissie verlangt).

Tot slot gingen de conformiteitscontroles gepaard met intensieve bilaterale contacten met de lidstaten (hoofdzakelijk via de EU-Pilot-procedure) om door de Commissie geconstateerde tekortkomingen in de omzetting en gevallen van niet-conformiteit te verhelpen. Deze contacten zijn zeer doeltreffend gebleken, maar de corrigerende maatregelen die de lidstaten naderhand hebben genomen, leidden op hun beurt tot vertraging in de verdere afwikkeling van de conformiteitscontroles.

Wat betreft de doelstellingen die zijn vastgesteld in de jaarlijkse beheersverslagen van DG ECFIN, zij erop gewezen dat deze enkel betrekking hebben op de voorlopige conformiteitscontroles, zijnde de basis voor de EU-Pilot-procedures. In sommige gevallen was dit het gevolg van de hierboven uiteengezette reden.

76 Wat betreft de bepaling van de volgorde van EU-Pilot-procedures voor een richtlijn die minimumvereisten voor NBF's voorschrijft voor alle lidstaten, is de Commissie van mening dat de meer operationele criteria die zij heeft toegepast (cf. paragraaf 76) geschikter waren vanuit een oogpunt van gelijke behandeling dan die welke de ERK vermeldt (nl. de hoogte van de overheidsschuld en het lidmaatschap van de eurozone).

De Commissie wijst erop dat de helft van de lidstaten van de eurozone met een hoge schuld de facto behoorden tot de 18 lidstaten die deel uitmaakten van de eerste en tweede golf van EU Pilots.

78 De Commissie benadrukt het belang van de EU-Pilot-contacten voor de conformiteitscontroles. Zij droegen bij tot een definitief oordeel over de conformiteit van de 18 tot de eerste twee golven behorende lidstaten, en op grond daarvan tot de conclusie dat de omzetting conform was, ofwel dat een inbreukprocedure moest worden ingeleid wanneer de Pilot-antwoorden als onbevredigend werden afgedaan.

Er zij op gewezen dat de termijn van tien weken voor elke partij bij de EU-Pilot-procedure (d.w.z. de Commissie en de betrokken lidstaat) een referentiepunt is. De totale duur van een Pilot-zaak kan in de praktijk langer zijn om uiteenlopende redenen, zoals: i) een verzoek om verlenging van de lidstaat, ii) een verzoek om aanvullende informatie van de Commissie; iii) tijd om de antwoorden en bijdragen van de lidstaten te vertalen, en iv) rapportage van follow-upmaatregelen door de lidstaat. In elk van de 18 gevallen was er sprake van één of meerdere van de bovenvermelde situaties, wat de lange duur van de uitwisselingen met de lidstaten deels verklaart. In het bijzonder zij vermeld dat de Commissie in al deze Pilot-zaken om aanvullende informatie heeft verzocht.

De betrokken diensten van de Commissie (in casu DG ECFIN) hebben zich tijdens de EU-Pilot-uitwisselingen constructief opgesteld, met name door de lidstaten alle nodige bijstand te verlenen en de tijd te geven om toegezegde maatregelen te nemen. Hierdoor werd de feitelijke duur van de Pilot-zaken weliswaar langer dan de referentieduur, maar de positieve uitkomst van het proces weegt ontegenzeglijk op tegen de vertraging: slecht 7 van de achttien zaken resulteerden in een afwijzing, en de hangende kwesties in 6 van die 7 zaken zijn achteraf op een bevredigende wijze opgelost door de betrokken lidstaten zonder dat de Commissie een inbreukprocedure hoefde in te leiden.

79 Gezamenlijk antwoord op paragrafen 79 en 80:

Achteraf bekeken heeft de Commissie de uitdagingen waarmee de lidstaten werden geconfronteerd bij de omzetting van de richtlijn wellicht enigszins onderschat. Een belangrijke reden voor de vertraging

waarmee de lidstaten hebben kennisgegeven van omzettingsmaatregelen, is dat zij ook de aanvullende NBF-vereisten van Verordening 473/2013 en het begrotingspact in het nationale rechtsstelsel dienden op te nemen. In het bijzonder het laatste vereiste de aanneming van zeer dwingende wetgeving hoog in de nationale rechtshiërarchie, soms zelfs op grondwettelijk niveau. Het aannemen en kennisgeven van de maatregelen uit hoofde van de richtlijn kostte de lidstaten daarom meer tijd, wat resulteerde in het inleiden van inbreukprocedures wegens verzuim van kennisgeving.

De Commissie wijst erop dat zij zowel vóór als na de uiterste datum voor de omzetting van de richtlijn (31 december 2013) richtsnoeren en ondersteuning in verband met de NBF's heeft verstrekt. Dat gebeurde via verschillende middelen en kanalen, in het bijzonder adviesnota's over specifieke aspecten (bv. over statistische vereisten, informatie over fiscale aftrekregelingen), nota's aan de bevoegde commissies, achtergrondnota's voor collegiale toetsing over NBF's, beoordelingen van ontwerpen van nationale omzettingsmaatregelen van de richtlijn (ook vóór 31 december 2013), EU-Pilot-procedures (vanaf augustus 2016) en andere bilaterale technische uitwisselingen. Bovendien zijn alle specifieke verzoeken om bijstand van de lidstaten altijd positief beantwoord door de Commissie.

Wanneer de volle omvang wordt beoordeeld van de begeleiding die de Commissie inzake NBF's aan de lidstaten heeft gegeven, dient men voor ogen te houden dat de lidstaten hun begrotingskaders ingrijpend hebben herzien, rekening houdende niet alleen met de vereisten van de richtlijn, maar ook met de verplichtingen van Verordening 473/2013 en eventueel het begrotingspact. Bij de beoordeling van de ontwerpwetgeving van de lidstaten en het maken van opmerkingen heeft de Commissie daarom ook het ruimere geheel ingecalculeerd van supranationale NBF-vereisten waaraan de lidstaten zich moeten houden.

Bij de uitoefening van haar taak krachtens het Verdrag om toe te zien op de toepassing van het EU-recht heeft de Commissie tot dusver inderdaad prioriteit gegeven aan het verzekeren dat de kenmerken van de hervormde NBF's in overeenstemming zijn met de nieuwe vereisten van het Unierecht, omdat deze significante hervormingen van de NBF's in de gehele EU teweegbrachten. Nu de voltooiing van de conformiteitscontroles voor Richtlijn 2011/85 nadert, zal de focus van de Commissie worden verlegd naar de uitvoering van de NBF's, in voorkomend geval met de nodige ondersteuning en begeleiding.

83 De Commissie is voornemens te beginnen met de beoordeling van de toepassing van Richtlijn 2011/85 nadat de conformiteitscontroles zijn afgerond. Alhoewel de Commissie zich tot dusver heeft toegelegd op het waarborgen van een goede omzetting, is er ook informatie over de uitvoering verzameld om een beter beeld te krijgen van de algemene situatie in de lidstaten. Dat is echter niet stelselmatig gebeurd en zal een actualisering van het hele veld vergen op het moment waarop volwaardige controles op de toepassing worden uitgevoerd.

84 Voorafgaand daaraan zullen interne richtsnoeren voor formele controles op de toepassing worden opgesteld. Er zij echter opgemerkt dat met betrekking tot een aantal bepalingen van de richtlijn die meer de uitvoering aangaan dan de omzetting (bv. de statistische bepalingen) de interne richtsnoeren voor de omzetting effectief ook elementen omvatten voor de controles op de toepassing.

85 Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 85 en 86:

De Commissie erkent de relevantie van nadere analyse en zal blijven zoeken naar manieren om tot nuttige resultaten te komen.

De Commissie benadrukt echter dat een directe correlatie maken tussen de uitvoering door een lidstaat van de richtlijn (die een deel is het grotere geheel van supranationale NBF-vereisten) en zijn algemene prestaties op begrotingsgebied ten opzichte van de SGP-vereisten, methodologisch een zeer grote uitdaging vormt. Daar waar het betrekkelijk ongecompliceerd is na te gaan in hoeverre de voorschriften van de richtlijn zijn uitgevoerd en effectief zijn geweest, is het minder vanzelfsprekend om te beoordelen in welke mate deze vereisten van invloed zijn geweest op de begrotingsprestaties, hoofdzakelijk vanwege:

- een hoge mate van overlapping tussen sommige vereisten van de richtlijn en de bepalingen van Verordening 473/2013 en het begrotingspact die in dezelfde periode effect sorteerden;

- de timing van de richtlijn, die samenviel met een diepe financieel-economische crisis tijdens welke verschillende lidstaten externe programma's van financiële bijstand kregen (waarvan de meeste voorwaarden bevatten die veel van de richtlijnvereisten overnamen);

- de benodigde tijd om de richtlijnvereisten in praktijk te brengen en hun invloed te laten uitoefenen op het begrotingsproces.

86 De geschiktheid van de PEFA-methodologie voor het beoordelen van de operationele prestaties van de belangrijkste elementen van de NBF's kan op verschillende manier worden bekeken.

88 De Commissie benadrukt dat het geen wettelijke verplichting is dat wetgevingsvoorstellen een evaluatieclausule moeten bevatten.

89 De Commissie heeft besloten de publicatie van de geschiktheidsbeoordeling uit te stellen totdat deze samen met de evaluatie van andere onderdelen van het sixpack en het twopack kan plaatsvinden. Dat zal de Commissie in staat stellen een totaalbeeld te verkrijgen van het volledige EU-begrotingskader, dat de regels van de Unie en de nationale begrotingskaders omvat.

91 Het doel van de begrotingsdatabank (FGD) en de bijbehorende indices is ruimer dan het beoordelen van de Unierechtelijke vereisten (de creatie ervan dateert overigens van vóór Richtlijn 2011/85). De MTBF-index is van de aanvang af bedoeld om gewenste eigenschappen en beste praktijken voor MTBF's aan te geven, en gaat bijgevolg verder dan de richtlijn, die enkel minimumvereisten voor MTBF's vaststelt. De Commissie is inderdaad van mening dat de relevantie van een index die enkel de vereisten van de richtlijn in aanmerking neemt beperkt zou zijn. De MTBF-index is evenmin bedoeld als maatstaf voor de omzetting of uitvoering van de richtlijn waar het gaat om MTBF's. Er zij echter op gewezen dat na de methodologische herziening van de FGD in 2015 de criteria voor de index zijn verfijnd ten gevolge van de verbeteringen in de lidstaten en beter zijn afgestemd op (de meeste van de) de vereisten van de richtlijn.

Momenteel wordt de MTBF-index gebruikt voor diverse doeleinden, zoals collegiale toetsingen in de voorbereidende comités van ECOFIN, de monitoring van de NBF's door de Commissie en analyses.

92 Alhoewel de analyse geen volwaardige beoordeling van de uitvoering van de EU-voorschriften inzake MTBF's beoogt te zijn, verschaft zij informatie over de effectiviteit van de nationale begrotingsregels en MTBF's in de EU.

Eerste bullet: De MTBF-index is inderdaad gebaseerd op informatie die de lidstaten in de begrotingsdatabank hebben ingevoerd. Dit strookt met het oorspronkelijke mandaat dat de Raad

Ecofin via zijn conclusies van 5 mei 2009 heeft gegeven. Mettertijd, en vooral na de FGD-evaluatie van 2015, is de hoeveelheid in de FGD ingevoerde MTBF-gerelateerde informatie aanmerkelijk toegenomen en de zeer gedetailleerde aard ervan wettigt het beroep op de lidstaten (met name de ministeries van Financiën) als informatieverstrekkers. Daarbij dient ook te worden onderstreept dat de door de lidstaten verstrekte informatie de jongste jaren in toenemende mate is getoetst aan de in-house kennis van de Commissie en in vele gevallen is gecorrigeerd vóór verwerking in de index. Hierdoor is de betrouwbaarheid van de index toegenomen.

Tweede bullet: Zoals gezegd in het antwoord hierboven, is de MTBF-index van de aanvang af bedoeld om gewenste eigenschappen en beste praktijken voor MTBF's aan te geven. Niet alle bepalingen van de richtlijn worden derhalve voor de scoring in aanmerking genomen, terwijl anderzijds sommige criteria ruimer zijn dan de werkingssfeer van de richtlijn.

Derde bullet: De MTBF-index richt zich per definitie uitsluitend op elementen van het ontwerp, waarvoor informatie beschikbaar is in de begrotingsdatabank.

Vierde bullet: Alhoewel de MTBF-index niet ontworpen noch gebruikt werd als maatstaf voor de omzetting of uitvoering van de richtlijn, worden hervormingen die de lidstaten ten vervolge op de richtlijn hebben doorgevoerd door de index weerspiegeld naarmate zij worden goedgekeurd en gerapporteerd in de FGD, los van de timing voor de beoordeling van de richtlijn (voor de indexscoring en de beoordeling van de richtlijn worden aparte procedures gevolgd). In het geval van de analyse in kwestie heeft de MTBF-index met andere woorden betrekking op de structurele aspecten in de lidstaten tot eind 2015. Daarna doorgevoerde hervormingen worden derhalve niet bestreken door de bij de analyse gebruikte MTBF-indexreeksen.

Vijfde bullet: De MTBF-index geeft weliswaar een cijfermatige beoordeling van de ontwerpkwaliteit van de MTBF's van de lidstaten, maar niet de onderliggende redenen voor variaties in de index, zoals de programma's van financiële bijstand. Zoals in het antwoord van de Commissie op de paragrafen 85 en 86 is opgemerkt, is het methodologisch een zeer grote uitdaging om de specifieke impact van Richtlijn 2011/85 af te zonderen van andere factoren die NBF-hervormingen beïnvloeden. Dat geldt ook voor de programma's van financiële bijstand, waarvan de meeste voorwaarden bevatten die veel van de richtlijnvereisten overnamen.

96 Wat betreft het refereren aan de toezeggingen van de verdragpartijen in de beoordeling van de Commissie, dient te worden benadrukt dat het begrotingspact geen Unierechtelijk instrument is. Daarom heeft de Commissie het passend geacht een vrij flexibele benadering te volgen, waarbij formele toezeggingen en aangekondigde plannen van de ondertekenende partijen worden beschouwd als aanvulling op en versterking van de vastgestelde nationale bepalingen. De Commissie vindt niet dat die benadering de aan de ondertekenende partijen opgelegde vereisten heeft afgezwakt.

De Commissie heeft volledig transparant gehandeld door in het verslag openlijk te verwijzen naar de toezeggingen en aangekondigde plannen van de ondertekenende partijen. Dankzij die ondubbelzinnigheid over het gebruikte analytische kader en over de specifieke kwesties voor welke de Commissie met de toezeggingen en aangekondigde plannen rekening heeft gehouden om tot haar conclusies te komen, zijn de ondertekenende partijen (d.w.z. de beoogde geadresseerden van het verslag) volledig geïnformeerd geweest.

Er zij tevens op gewezen dat in de besprekingen in de voorbereidende Ecofin-comités na de publicatie van het verslag (in 2018-2019) de ondertekenende partijen er geen bezwaar tegen hebben gemaakt dat de Commissie toezeggingen in aanmerking heeft genomen om de naleving te beoordelen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

99 Overeenkomstig de Verdragen is het de taak van de Commissie om de naleving van de EU-begrotingsregels formeel te beoordelen in het kader van het multilaterale begrotingstoezicht. IFI's hebben in het proces van beoordeling van de naleving van de EU-begrotingsregels geen bevoegdheid uit hoofde van het EU-recht, al verrichten sommige IFI's wel dergelijke activiteiten, omdat zij er door de nationale wetgeving toe verplicht zijn, ofwel op vrijwillige basis.

100 Het klopt dat er, om uiteenlopende redenen, verschillen kunnen optreden tussen de beoordeling van de naleving van de IFI's en die van de Commissie (zie antwoord van de Commissie op paragrafen 49-51). Alhoewel de discretionaire bevoegdheid die aan de Commissie is verleend door de rechtshandelingen waarop het SGP is gebaseerd, tot deze verschillen kan bijdragen, onderstreept de Commissie dat zij haar beoordelingen van de naleving van de EU-begrotingsregels door de lidstaten op een consequente en transparante manier uitvoert, adequaat gebruikmakend van de flexibiliteit die de regels bieden, overeenkomstig de overeengekomen positie die de Raad in februari 2016 heeft onderschreven. De uitkomsten van die beoordelingen maken het voorwerp uit van overleg met de Raad (en via hem met de lidstaten) via de geëigende kanalen (nl. Ecofin en de voorbereidende comités).

Naar het oordeel van de Commissie kan het risico op inconsistentie van de beoordelingen worden beperkt door op regelmatige basis informatie uit te wisselen en te delen tussen de Commissie en de IFI's, wat de Commissie reeds doet.

Aanbeveling 1 – Coördinatie van het toezicht tussen de Commissie en de onafhankelijke begrotingsinstellingen

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie beschouwt nauwe samenwerking met de IFI's als een belangrijke voorwaarde voor het doeltreffend functioneren van de Europese en nationale begrotingskaders.

101 De basisvereisten voor MTBF's en de oprichtingscriteria voor IFI's zijn in ruime mate in overeenstemming met de literatuur op dit gebied en met de internationale praktijken. Op sommige vlakken is de Unie zelfs maatgevend, met name waar het gaat om het breed opzetten van IFI's die belast worden met het monitoren van de nationale begrotingsregels en het maken/bekrachtigen van macro-economische prognoses voor de begrotingsplanning.

Vanwege de verschillen tussen de nationale begrotingsstelsels in de EU en overwegingen van ownership en subsidiariteit zijn niet alle ideale kenmerken van MTBF's of IFI's geschikt om in het EU-recht te worden opgenomen.

Sommige door de OESO en het IMF aanbevolen beginselen en kenmerken zijn soms erg gedetailleerd en uitvoerig omdat zij bedoeld zijn om als nauwkeurige leidraad en niet als wettelijk bindende vereisten te worden gebruikt.

De Commissie wil echter niet beweren dat er geen ruimte is om de EU-vereisten voor de NBF's (zoals blijkt uit haar voorstel voor een richtlijn van 2017) of de manier waarop zij door de lidstaten worden ingevuld te verbeteren.

Aanbeveling 2 – Aanpassing van de wettelijke vereisten aan de internationale normen en beste praktijken

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Naar aanleiding van de aanstaande evaluatie van het sixpack en het twopack zullen de sterke en zwakke punten van de NBF-vereisten kunnen worden aangewezen op basis van de tot dusver met de omzetting en uitvoering opgedane ervaring.

102 De statutaire regeling van het EFB en de toewijzing van middelen zijn gewikt en gewogen teneinde te waarborgen dat het comité zijn missie volledig kan vervullen. Wat het "pas toe of leg uit"-beginsel betreft, herhaalt de Commissie haar standpunt dat er geen volledige parallel kan worden getrokken tussen het EFB en de nationale onafhankelijke begrotingsraden (zie antwoord van de Commissie op paragrafen 66-67).

Aanbeveling 3 — De rol van het Europees Begrotingscomité versterken

De Commissie verwerpt deze aanbeveling.

Zij is van mening dat de huidige opzet geschikt is voor het beoogde doel en de onafhankelijkheid van het comité om analyses te verrichten en te functioneren niet heeft beknot. Bovendien zou het wijzigen van de rol en de opzet van het EFB vooruitlopen op de uitkomst van de aanstaande evaluatie van het sixpack en het twopack, die gevolgen zou kunnen hebben voor de rol van het EFB in het EU-governancekader op begrotingsgebied.

Het EFB heeft zijn functionele onafhankelijkheid naar behoren uitgeoefend en heeft tot op heden zijn mandaat op passende wijze vervuld. Er wordt terdege rekening gehouden met zijn output in het debat over het begrotingsbeleid op EU-niveau en de voorzitter van het EFB wordt regelmatig uitgenodigd om de standpunten van het comité te presenteren voor de Raad Ecofin en de Eurogroep.

103 De Commissie heeft grondige nalevingscontroles uitgevoerd met betrekking tot Richtlijn 2011/85 om zich ervan te vergewissen dat de respectieve vereisten naar behoren in de nationale begrotingskaders zijn verankerd. De conformiteitscontroles zijn nagenoeg afgerond voor twee derde van de lidstaten en bezig voor de andere. De betrokken diensten van de Commissie (DG ECFIN) hebben doeltreffend gebruikgemaakt van de EU-Pilot-uitwisselingen die in het kader van de conformiteitscontroles hebben plaatsgevonden.

104 De verplichte beoordelingen uit hoofde van het EU-rechtskader worden uitgevoerd in overeenstemming met de specifieke evaluatiebepalingen in Richtlijn 2011/85 en Verordening 473/2013. Naar aanleiding van de evaluatie van het sixpack en het twopack zal diepgaand en alomvattend kunnen worden gekeken naar wat de verschillende vereisten voor de NBF's tot nu toe hebben opgeleverd.

Aanbeveling 4 — Handhaving van de nationale begrotingskaders versterken

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

b) De geschiktheidsevaluatie zal tezamen met de evaluatie van andere onderdelen van het sixpack en het twopack worden gepubliceerd.

c) De Commissie erkent dat het nuttig is om op regelmatige basis bij de lidstaten informatie te verzamelen over het feitelijk functioneren van de nationale begrotingskaders. Zij zal nagaan welk type informatie nodig is en welke de meest geschikte manieren en instrumenten zijn om die informatie te verzamelen. De Commissie benadrukt uitdrukkelijk dat het nakomen van deze aanbeveling zal afhangen van de mate waarin de lidstaten meewerken om de nodige informatie te verstrekken.

d) De Commissie erkent het belang van een nauwgezettere monitoring van het feitelijke functioneren van de begrotingskaders van de lidstaten. Daarbij zij erop gewezen dat dergelijke monitoring gedetailleerde, door de lidstaten te verstrekken informatie vereist die vervolgens op basis van een passende methodologie door de Commissie zou worden beoordeeld.

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd uitgevoerd door controlekamer IV “Marktregulering en concurrerende economie”, die onder leiding staat van ERK-lid Alex Brenninkmeijer. De controle werd geleid door ERK-lid Neven Mates tot het eind van zijn mandaat (juli 2019) en vervolgens door ERK-lid Mihails Kozlovs, ondersteund door Edite Dzalbe, kabinetschef en Laura Graudina, kabinetsattaché; Marko Mrkalj, kabinetsattaché; Marion Colonerus, hoofdmanager; Stefano Sturaro, taakleider; Giuseppe Diana, Efstathios Efstathiou en Maëlle Bourque, controleurs. Michael Pyper verleende taalkundige ondersteuning.

Van links naar rechts: Stefano Sturaro, Marion Colonerus, Mihails Kozlovs, Maëlle Bourque, Giuseppe Diana, Efstathios Efstathiou.

Tijdlijn

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM) / aanvang van de controle	13.12.2018
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	18.7.2019
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	15.10.2019
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	22.11.2019

© Europese Unie, 2019.
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.

PDF	ISBN 978-92-847-3925-7	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/521519	QJ-AB-19-018-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-3910-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/848320	QJ-AB-19-018-NL-Q

In dit verslag wordt beoordeeld of met de maatregelen van de Commissie na de crisis om de begrotingskaders van de EU-lidstaten te versterken de beoogde resultaten werden behaald. De wetgevingsmaatregelen van de EU hebben hieraan een impuls gegeven, maar het rechtskader is voor verbetering vatbaar en de Commissie heeft tot dusver slechts een beperkte zekerheid dat de lidstaten de EU-vereisten naar behoren toepassen. Bovendien bestaat het risico dat de Commissie en de onafhankelijke begrotingsinstellingen de naleving van de begrotingsregels van de EU wat betreft de nationale jaarlijkse en middellangetermijnbegrotingsplannen verschillend beoordelen, waardoor de doeltreffendheid van het begrotingskader van de EU kan afnemen. Ten slotte wordt de doeltreffendheid van het Europees Begrotingscomité beperkt door de huidige institutionele opzet ervan en het feit dat de Commissie zijn adviezen zonder een behoorlijke toelichting naast zich neer kan leggen.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.

CURIA RATIONUM
EUROPESE REKENKAMER

Bureau voor publicaties van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors