

Speciaal verslag

Het toezicht van de Commissie op lidstaten die een macro-economisch aanpassingsprogramma verlaten:

een adequate tool die moet worden gestroomlijnd



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-IX
Inleiding	01-16
Achtergrond	01-10
Rollen en verantwoordelijkheden	11-16
Reikwijdte en aanpak van de controle	17-19
Opmerkingen	20-87
De vormgeving zorgde voor overlapping op Europees niveau en was onvoldoende duidelijk en flexibel	20-44
Overlapping tussen de activiteiten van de Commissie en die van het ESM	22-27
Doelstellingen in de verordening zijn vaag en sommige uitvoeringsbepalingen zijn te rigide	28-44
Het toezicht zoals uitgevoerd in het kader van de huidige verordening was onvoldoende gestroomlijnd en gericht	45-77
De Commissie heeft het proces gestroomlijnd, maar de frequente bezoeken ter plaatse hebben een beperkte toegevoegde waarde	47-54
De analyses van de Commissie zijn goed, maar overlappen de werkzaamheden in het kader van het Europees Semester	55-67
De toezichtsverslagen waren in beperkte mate gericht op aflossingscapaciteit	68-77
De lidstaten vonden het toezicht van de Commissie nuttig, maar er is geen verder bewijs dat dit toezicht impact heeft gehad	78-87
Toezicht bevorderde de dialoog, maar bepaalde hervormingen die de lidstaten hebben doorgevoerd, vertoonden onvoldoende vooruitgang	79-84
De lidstaten komen hun aflossingsverplichtingen na, maar het is lastig te beoordelen in welke mate het toezicht kredietgevers zekerheid biedt	85-87
Conclusies en aanbevelingen	88-99

Bijlagen

Bijlage I — Voorbeelden van duplicatie in de monitoring van hervormingen in het kader van PPT en het Europees Semester

Bijlage II — Voorbeelden van opeenvolgende PPT-verslagen waaruit blijkt dat er weinig vooruitgang is geboekt met structurele hervormingen

Bijlage III — Voorbeelden van aanzienlijke vertragingen in de uitvoering van hervormingen

Acroniemen en afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdljn

Controleteam

Samenvatting

I In de periode 2010-2013 ontvingen vijf lidstaten in de eurozone (Ierland, Griekenland, Spanje; Cyprus en Portugal), die zwaar waren getroffen door de financiële crisis van 2008-2009 en de daaropvolgende staatsschuldencrisis, financiële bijstand (468,2 miljard EUR) via diverse mechanismen, die deels via de EU-begroting liepen. De bijstand werd verleend door het Europees financieel stabilisatiemechanisme, de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit, het Europees stabiliteitsmechanisme, individuele lidstaten (bilaterale leningen) en het Internationaal Monetair Fonds.

II In 2013 heeft de EU de verordening aangenomen inzake de organisatie van het economisch en budgettair toezicht door de Commissie op lidstaten in de eurozone die in ernstige financiële moeilijkheden verkeren. De verordening is van toepassing op lidstaten waarvan de moeilijkheden negatieve overloopeffecten kunnen hebben op andere lidstaten in de eurozone en op lidstaten die financiële bijstand aanvragen of ontvangen. De verordening bepaalt ook dat lidstaten die een macro-economisch aanpassingsprogramma verlaten onder post-programmatoezicht of zelfs onder verscherpt toezicht worden geplaatst. Hiermee wordt beoogd te garanderen dat de landen in kwestie op het goede spoor blijven, hetgeen gunstig is voor de lidstaten zelf en voor hun kredietverleners.

III Teneinde beleidsmakers en belanghebbenden te informeren over het functioneren van het toezicht, onderzochten we of de activiteiten in het kader van het post-programmatoezicht qua vormgeving, uitvoering en impact adequaat waren. Het resultaat van deze werkzaamheden zou kunnen bijdragen tot de lopende herziening van de regelingen voor economisch bestuur in de economische en monetaire unie. Het zou ook kunnen worden meegenomen in de besprekingen over de vormgeving van een mogelijk toezichtsmechanisme met betrekking tot de terugbetaling van de leningen die zullen worden verstrekt in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, die is bedoeld om lidstaten te helpen die door de COVID-19-pandemie zijn getroffen. De controlewerkzaamheden hadden betrekking op de periode vanaf het moment waarop de Commissie haar toezicht op de vijf betrokken lidstaten ging uitoefenen tot eind 2020.

IV Onze algehele conclusie is dat het toezicht van de Commissie op lidstaten die een macro-economisch aanpassingsprogramma verlaten, adequaat is. De doelmatigheid wordt echter belemmerd door het feit dat de in de verordening vervatte doelstellingen

niet nauwkeurig zijn omschreven en de uitvoering onvoldoende gestroomlijnd en gericht is.

V Wat de vormgeving betreft, constateerden we dat de toezichtactiviteiten van de Commissie en die van het Europees stabiliteitsmechanisme elkaar overlappen, omdat in de huidige opzet niet voor alle financieringsstructuren het EU-recht geldt en zij niet altijd via de EU-begroting lopen. Aangezien de doelstellingen van de activiteiten in het kader van het post-programmatoezicht in de rechtsgrondslag slechts in zeer algemene termen worden omschreven, is er in de praktijk bovendien sprake van overlapping met de werkzaamheden van de Commissie in de context van het Europees Semester en met de werkzaamheden van andere EU-organen in het kader van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme.

VI Momenteel biedt de rechtsgrondslag geen flexibiliteit met betrekking tot de timing van het toezicht: zelfs als de Commissie bepaalt dat het risico van niet-aflossing laag is, kan zij haar toezicht niet opschorten en de rapportagefrequentie niet terugschroeven. De Commissie moet halfjaarlijkse verslagen (of in het geval van verscherpt toezicht kwartaalverslagen) aanleveren, waarvoor met dezelfde frequentie controlebezoeken moeten worden afgelegd aan de lidstaten, zonder dat dit noodzakelijkerwijs een toegevoegde waarde heeft. We constateerden dan ook dat in opeenvolgende verslagen in herhaling werd vervallen.

VII De analyses van de Commissie waren van goede kwaliteit. We constateerden echter dat de verslagen over het post-programmatoezicht ook een beoordeling bevatten van hervormingen waarover in het kader van het programma geen overeenstemming was bereikt en dat er onvoldoende aandacht werd besteed aan de aflossingscapaciteit van lidstaten. Met name de informatie over de aflossing van leningen was, indien deze werd verstrekt, verspreid over de verslagen, en de analyses van de risico's met betrekking tot de aflossingscapaciteit vertoonden tekortkomingen.

VIII Gezien de afwezigheid van stimulansen en/of krachtige handhavinginstrumenten, evenals de vele factoren die een rol spelen bij de uitvoering van de nodige hervormingen door de lidstaten, is er verder niets wat erop duidt dat het toezicht door de Commissie een aanzienlijke positieve impact heeft gehad op de uitvoering van hervormingen en het genereren van zekerheid voor kredietgevers. De vertegenwoordigers van de lidstaten vonden het toezicht echter nuttig omdat het de dialoog bevordert en hun landen daardoor op het goede spoor blijven.

IX Op basis van deze bevindingen bevelen wij aan dat de Commissie:

- haar diverse toezichtactiviteiten integreert;
- procedures stroomlijnt en de flexibiliteit vergroot;
- haar interactie met de lidstaten en andere belanghebbenden verbetert.

Inleiding

Achtergrond

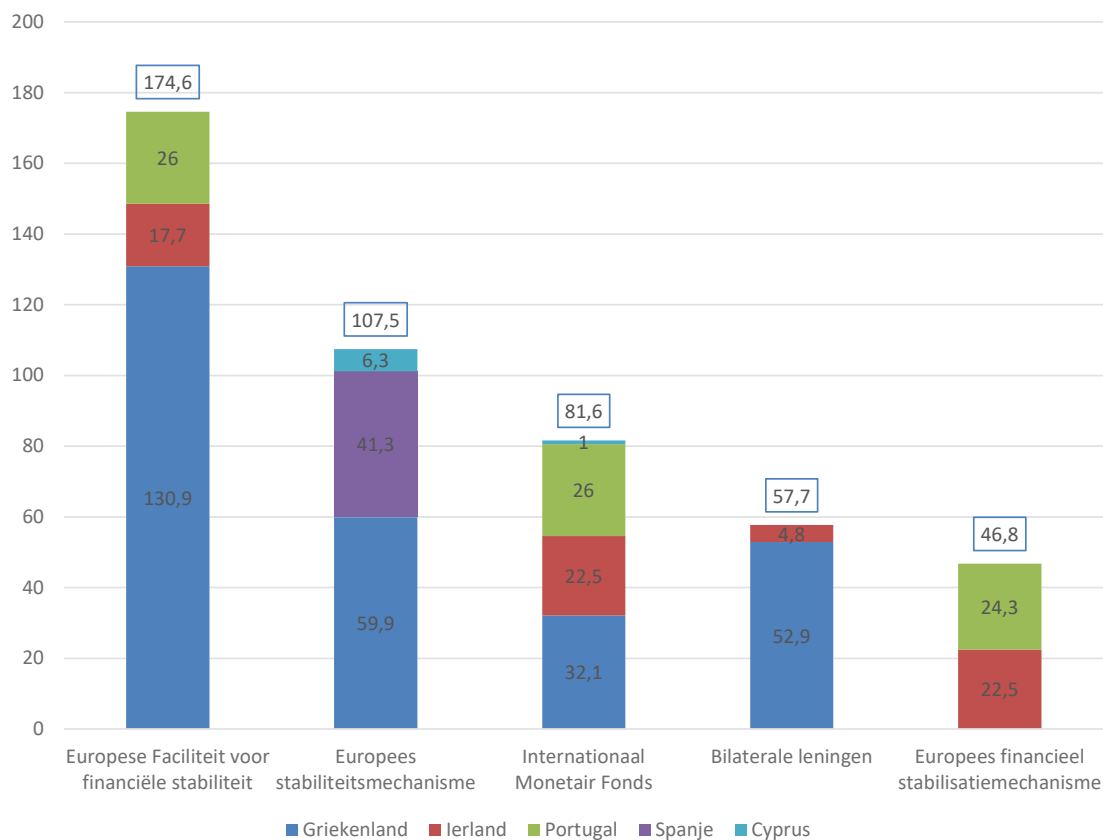
01 De economische en financiële crisis die Europa in 2008 trof, gaf aanleiding tot een Europese staatsschuldencrisis die de EU-lidstaten in twee golven teisterde. De lidstaten die niet tot de eurozone behoren, ondervonden de gevolgen in 2008-2009, en in 2010 breidde de crisis zich ook naar de eurozone uit. Drie lidstaten die niet tot de eurozone behoren, verzochten het mechanisme voor betalingsbalanssteun van de EU om financiële bijstand¹: Hongarije in 2008 en Roemenië en Letland in 2009.

02 Griekenland was in 2010 de eerste lidstaat uit de eurozone die om financiële bijstand verzocht, gevolgd door Ierland in 2010, Portugal in 2011, Spanje in 2012 en Cyprus in 2013. Aangezien het mechanisme voor betalingsbalanssteun beperkt was tot lidstaten buiten de eurozone, werden geleidelijk specifieke mechanismen ontwikkeld om financiële bijstand te verlenen aan lidstaten in de eurozone. Deze mechanismen omvatten bilaterale leningen, zoals de overeenkomst inzake de Griekse leningsfaciliteit, het Europees financieel stabilisatiemechanisme², de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit en het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM). De leningen die via deze mechanismen werden verstrekt, werden vaak aangevuld met leningen van het Internationaal Monetair Fonds (IMF). In *figuur 1* is de financiële bijstand (in totaal 468,2 miljard EUR) te zien die werd verleend aan de vijf eerdergenoemde lidstaten, gegroepeerd naar financieringsbron.

¹ Verordening (EG) nr. 332/2002 van de Raad van 18 februari 2002 houdende instelling van een mechanisme voor financiële ondersteuning op middellange termijn van de betalingsbalansen van de lidstaten (PB L 53 van 23.2.2002, blz. 1).

² Verordening (EU) nr. 407/2010 van de Raad van 11 mei 2010 houdende instelling van een Europees financieel stabilisatiemechanisme, PB L 118 van 12.5.2010, blz. 1.

**Figuur 1 — Verleende financiële bijstand naar financieringsbron
(in miljard EUR)**



Bron: ERK, op basis van programmagegevens van de Commissie, het ESM en het IMF.

03 Aangezien deze diverse mechanismen onder tijdsdruk werden goedgekeurd, werd niet direct een EU-toezichtskader ingevoerd om kredietverleners (waaronder lidstaten en belastingbetalers) zekerheid te bieden met betrekking tot de financiële stabiliteit van een land teneinde overloopeffecten te voorkomen. Om deze tekortkoming te corrigeren, hebben het Europees Parlement en de Raad in mei 2013 Verordening (EU) nr. 472/2013³ vastgesteld, waarin het toezicht wordt georganiseerd op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of financiële bijstand ontvangen. In deze verordening wordt gesproken over drie soorten toezicht:

- verscherpt toezicht;

³ Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit (PB L 140 van 27.5.2013, blz. 1).

- toezicht op programmabasis, en
- post-programmatoezicht (PPT).

04 Alle EU-lidstaten worden onderworpen aan standaard economisch en budgettair toezicht in het kader van het Europees Semester. Het Europees Semester werd in 2010 ingevoerd om het economisch en begrotingsbeleid van de lidstaten te monitoren en te coördineren. De Commissie voert elk jaar een gedetailleerde analyse uit van de geplande begrotings-, macro-economische en structurele hervormingen van elk land. Vervolgens doet zij landspecifieke aanbevelingen voor de daaropvolgende 12-18 maanden, die door de Europese Raad moeten worden goedgekeurd.

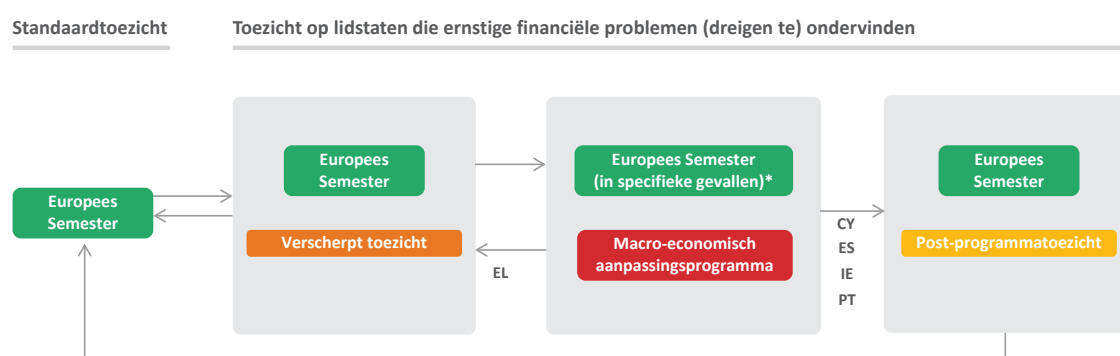
05 Indien een lidstaat ernstige moeilijkheden ondervindt of dreigt te ondervinden ten aanzien van zijn financiële stabiliteit of de houdbaarheid van zijn overheidsfinanciën, en dit overloopeffecten op de andere lidstaten in de eurozone kan hebben, kan de Commissie de lidstaat onder verscherpt toezicht stellen, in aanvulling op het standaardtoezicht. De Commissie besluit om de zes maanden of het verscherpt toezicht wordt verlengd. Als de situatie is verslechterd, kan de lidstaat zich aanmelden voor een macro-economisch aanpassingsprogramma.

06 Lidstaten met een macro-economisch aanpassingsprogramma zijn doorgaans vrijgesteld van monitoring en beoordeling in het kader van het Europees Semester (zoals het geval was voor Cyprus, Griekenland, Ierland en Portugal). In plaats daarvan worden zij aan een verscherpte vorm van toezicht — toezicht op programmabasis — onderworpen. Indien het macro-economisch aanpassingsprogramma echter onvolledig is (omdat het betrekking heeft op een beperkt aantal aspecten van de economie van een land), kan het Europees Semester nog steeds van toepassing zijn op de terreinen waaraan in het programma geen aandacht wordt besteed. Dit geldt bijvoorbeeld voor het programma van Spanje, dat alleen op de financiële sector is gericht.

07 Na uittreding uit een macro-economisch aanpassingsprogramma wordt de lidstaat onder PPT gesteld, dat parallel aan het Europees Semester wordt uitgevoerd. Een doelstelling die wordt genoemd in Verordening (EU) nr. 472/2013 is dat de Commissie in het kader van PPT de economische, budgettaire en financiële situatie van de lidstaat evalueert en de Raad in voorkomend geval voorstelt de lidstaat corrigerende maatregelen aan te bevelen. De lidstaten die momenteel zijn onderworpen aan PPT zijn Cyprus, Ierland, Portugal en Spanje.

08 Als de Commissie aan het einde van de looptijd van het macro-economisch aanpassingsprogramma van mening is dat er nog steeds een risico bestaat voor de financiële stabiliteit dat negatieve overloopeffecten kan hebben op de lidstaten in de eurozone, kan zij besluiten de lidstaat in plaats van aan PPT, aan verscherpt toezicht te onderwerpen. Dat is het geval voor Griekenland. In *figuur 2* worden de verschillende vormen van toezicht in de EU samengevat.

Figuur 2 — Economisch en budgettair toezicht op lidstaten



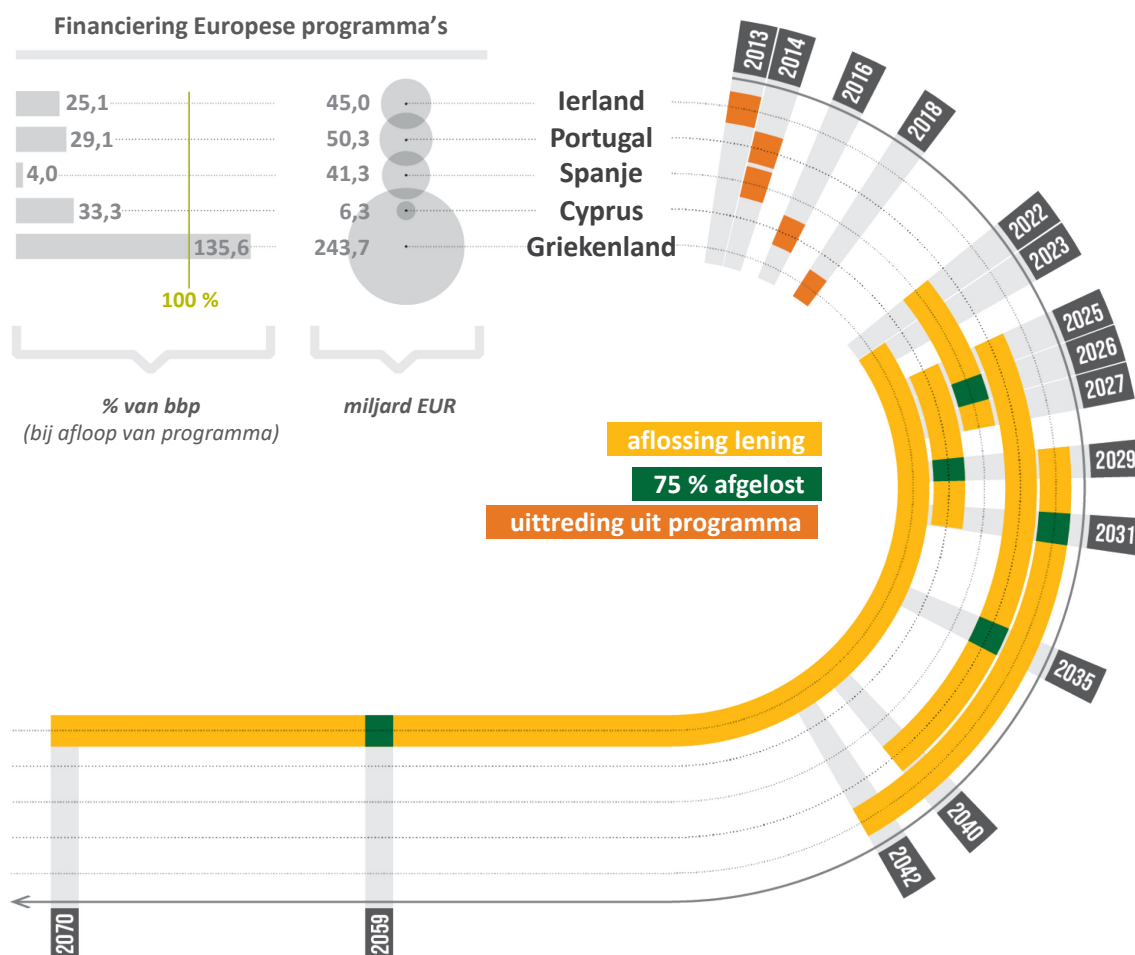
* Europees Semester is alleen van toepassing als het aanpassingsprogramma niet voltooid is (bijv. in het geval van het programma voor financiële bijstand voor de financiële sector voor Spanje)

Legenda: de kleuren duiden op de intensiteit van het toezicht, die van GROEN naar ROOD toeneemt

Bron: ERK.

09 De minimale PPT-toezichtsperiode na het verlaten van een macro-economisch aanpassingsprogramma is de tijd die nodig is om 75 % van de Europese leningen af te lossen. In *figuur 3* zijn voor de vijf lidstaten in kwestie de hoeveelheid Europese financiële bijstand die zij ontvingen en de aflossingschema's te zien. De minimale toezichtsperiode in het kader van PPT varieert van 12 jaar (Spanje) tot 41 jaar (Griekenland). De Raad kan, naar aanleiding van een voorstel van de Commissie, de duur verlengen in het geval van een voortdurend risico voor de financiële stabiliteit of de budgettaire houdbaarheid.

Figuur 3 — Aflossingschema voor de macro-economische aanpassingsprogramma's



Bron: ERK, op basis van programmadocumenten van de Commissie en de AMECO-databank.

10 De Commissie publiceert, gewoonlijk twee tot drie jaar na de uittreding uit het aanpassingsprogramma, een algehele evaluatie achteraf van het programma. Hiermee wordt beoogd lessen te trekken die als input kunnen dienen voor het beleidsdebat, en de toekomstige beleidsvorming inzake de vormgeving en uitvoering van aanpassingsprogramma's te verbeteren. De verslagen voor Ierland, Portugal, Spanje en Cyprus zijn al gepubliceerd⁴, maar aan die voor Griekenland wordt nog gewerkt; dit verslag wordt eind 2021 verwacht.

⁴ Evaluatie achteraf van het economisch aanpassingsprogramma, Ierland 2010-2013, Institutionele nota 004, juli 2015. Evaluatie achteraf van het programma voor financiële bijstand voor de financiële sector, Spanje 2012-2014, Institutionele nota 019, januari 2016. Evaluatie achteraf van het economisch aanpassingsprogramma, Portugal 2011-2014,

Rollen en verantwoordelijkheden

11 De **Commissie** is verantwoordelijk voor het toezicht op lidstaten die een programma verlaten en moet twee keer per jaar verslag uitbrengen van haar bevindingen aan het Europees Parlement, het Economisch en Financieel Comité (EFC) en de nationale parlementen van de lidstaten. Hiervoor kan de Commissie gebruikmaken van verschillende hulpmiddelen:

- Zij brengt regelmatige controlebezoeken aan de lidstaten die onder toezicht staan.
- Zij kan de lidstaten om specifieke informatie verzoeken (bijv. over de uitvoering van de begroting en ontwikkelingen in hun financiële stelsels).
- Zij kan lidstaten die onder verscherpt toezicht staan, verzoeken stresstests of gevoeligheidsanalyses uit te voeren om de veerkracht van de financiële sector te beoordelen.
- Zij kan lidstaten verzoeken hun vermogen om toezicht te houden op de financiële sector te evalueren.

12 Het **ESM**, een internationale financiële instelling die in 2012 is opgezet door de lidstaten in de eurozone, is de belangrijkste verstrekker van bijstand voor stabiliteit aan lidstaten in de eurozone die ernstige financiële problemen ondervinden of dreigen te ondervinden. De Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit verleent geen financiële bijstand meer; deze taak wordt nu uitsluitend door het ESM vervuld. Het ESM houdt toezicht op de lidstaten om te garanderen dat verschuldigde aflossingen op tijd worden betaald.

13 De **Raad** kan, op voorstel van de Commissie, de onder post-programmatoezicht gestelde lidstaat aanbevelen corrigerende maatregelen te nemen. Eveneens kan de Raad aanbevelingen doen met betrekking tot corrigerende maatregelen voor lidstaten die onder verscherpt toezicht staan als de Commissie concludeert dat de financiële en economische situatie van een lidstaat een aanzienlijk negatief effect heeft op de financiële stabiliteit in de eurozone of van haar lidstaten.

14 De **Europese Centrale Bank (ECB)** en de relevante Europese toezichthoudende autoriteiten nemen in voorkomend geval deel aan de controlebezoeken aan de lidstaat, monitoren de ontwikkelingen in het financiële stelsel en houden toezicht op stresstests en gevoeligheidsanalyses (zie paragraaf **11**). De ECB (of, in voorkomend geval, de relevante toezichthoudende autoriteit) evalueert de capaciteit van de lidstaten om toezicht te houden op hun financiële sector ook regelmatig aan de hand van een specifieke collegiale toetsing.

15 De **lidstaten** in kwestie moeten informatie verstrekken en op verzoek aanvullende acties uitvoeren. Voor lidstaten die onder verscherpt toezicht zijn gesteld, kunnen nationale parlementen deelnemen aan de economische dialoog met vertegenwoordigers van de Commissie, de ECB en het IMF. De lidstaat moet de maatregelen uitvoeren die zijn overeengekomen in het kader van het macro-economisch aanpassingsprogramma alsmede alle corrigerende maatregelen die in het kader van de toezichtprocedure worden aanbevolen (zie paragraaf **13**).

16 Het **IMF** is niet betrokken bij het toezicht door de Commissie, maar verricht wel zijn eigen post-programmamonitoring wanneer het middelen heeft verstrekt in het kader van een macro-economisch aanpassingsprogramma. Bezoeken in dit kader worden gewoonlijk afgestemd op de controlebezoeken van de Commissie.

Reikwijdte en aanpak van de controle

17 We hebben al verslag uitgebracht over verschillende aspecten van economisch bestuur in vijf speciale verslagen die tussen 2016 en 2020 werden gepubliceerd⁵. Met dit verslag wordt beoogd licht te werpen op de adequaatheid van de activiteiten in het kader van het post-programmatoezicht van de Commissie. Het kan worden meegenomen in i) discussies over de vormgeving van een mogelijk toezichtsmechanisme⁶ met betrekking tot de leningen die in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit⁷ zullen worden verstrekt en ii) de onlangs door de Commissie geïnitieerde evaluatie van de economische governance (beoordeling van de doeltreffendheid van het huidige kader voor economisch en begrotingstoezicht). Daartoe beoordeelden wij of:

- a) de vormgeving van de post-programma-activiteiten adequaat was;
- b) de Commissie haar toezichtactiviteiten goed uitvoerde;
- c) het toezicht enige impact heeft gehad.

18 Voor alle vijf lidstaten die financiële bijstand ontvingen, namelijk Ierland, Griekenland, Spanje, Cyprus en Portugal, onderzochten we de toezichtactiviteiten van de Commissie vanaf het moment dat zij het desbetreffende macro-economisch aanpassingsprogramma verlieten tot eind 2020.

⁵ Speciaal verslag nr. 10/2016, “Verdere verbeteringen noodzakelijk ter waarborging van een doeltreffende tenuitvoerlegging van de buitensporigtekortprocedure”; Speciaal verslag nr. 03/18, “Controle van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden”; Speciaal verslag nr. 18/2018, “Is de belangrijkste doelstelling van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact behaald?”; Speciaal verslag nr. 22/2019, “De EU-vereisten voor nationale begrotingskaders: behoefte aan verdere versterking en betere monitoring van de uitvoering”, en Speciaal verslag nr. 16/2020, “Het Europees Semester — Landspecifieke aanbevelingen hebben betrekking op belangrijke kwesties, maar moeten beter worden uitgevoerd” (www.eca.europa.eu).

⁶ Analyse nr. 6/2020, “Risico’s, uitdagingen en kansen in verband met de economische beleidsreactie van de EU op de COVID-19-crisis”, paragraaf 88 (www.eca.europa.eu).

⁷ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

19 Met het oog op deze controle hebben we documenten onderzocht die beschikbaar waren bij de Commissie. We spraken met personeel van de Commissie, relevante nationale autoriteiten in alle vijf de lidstaten (in het bijzonder met de Ministeries van Financiën en de centrale banken) en met personeel van het ESM en het IMF. We maakten gebruik van een instrument voor artificiële intelligentie om PPT-verslagen te vergelijken met de verslagen die werden opgesteld in het kader van het Europees Semester en te bepalen in hoeverre er informatie werd herhaald. Tot slot voerden we een enquête uit onder de 27 treasury-leden van het EFC (responspercentage: 85 %) om inzichten en meningen te vergaren met betrekking tot de vormgeving van dit toezicht, de uitvoering ervan door de Commissie en, tot slot, de doeltreffendheid van het toezicht.

Opmerkingen

De vormgeving zorgde voor overlapping op Europees niveau en was onvoldoende duidelijk en flexibel

20 De macro-economische aanpassingsprogramma's zijn zodanig opgezet dat er verschillende belanghebbenden bij betrokken zijn (zie de paragrafen **02** en **11-16**), die er alle belang bij hebben de lidstaat op het goede spoor te houden, ten gunste van de lidstaat zelf en van zijn kredietverleners, door bescherming van zijn aflossingscapaciteit.

21 Om te beoordelen of de activiteiten in het kader van het post-programmatoezicht adequaat waren vormgegeven, onderzochten we of:

- a) bij de vormgeving van het EU-toezicht rekening was gehouden met de toezichtactiviteiten van het ESM;
- b) de doelstellingen van de toezichtprocedure duidelijk waren en de uitvoeringsbepalingen adequaat.

Overlapping tussen de activiteiten van de Commissie en die van het ESM

22 De EU-begroting is niet de belangrijkste verstrekker van fondsen voor de vijf lidstaten in kwestie. Van de totale financiële bijstand (468,2 miljard EUR) werd door het IMF 81,6 miljard EUR en door de lidstaten 386,6 miljard EUR verstrekt in het kader van diverse mechanismen zoals beschreven in paragraaf **02** en *figuur 1*.

23 De EU-begroting speelt alleen een rol bij de bijstand die wordt verleend via het Europees financieel stabilisatiemechanisme, dat de Commissie in staat stelt namens de Unie met een impliciete EU-begrotingsgarantie te lenen op financiële markten teneinde financiële bijstand te kunnen verlenen. Tot nu toe heeft het Europees financieel stabilisatiemechanisme 12,1 % van de totale Europese bijstand (ofwel 46,8 miljard EUR van de 386,6 miljard EUR) verleend en slechts aan twee van de vijf landen, namelijk Ierland en Portugal. Voor de meerderheid van de bilaterale leningen die zijn verstrekt door lidstaten in de eurozone (bijv. de Griekse leningsfaciliteit ter waarde van 52,9 miljard EUR) kreeg de Commissie echter de taak toebedeeld om de gezamenlijke bilaterale leningen te coördineren en te beheren, ook al liepen deze niet via de EU-begroting.

24 Het overgrote deel van de Europese financiële bijstand (73 %) werd verleend door het ESM (107,5 miljard EUR) en zijn voorganger, de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit (174,6 miljard EUR). Dit zijn intergouvernementele financieringsmechanismen die geen middelen ontvangen uit de EU-begroting. In het kader van het ESM is, zoals wordt aangegeven in het ESM-verdrag, een systeem voor vroegtijdige waarschuwing opgezet om risico's met betrekking tot de aflossing van leningen te detecteren en corrigerende maatregelen mogelijk te maken. Dit systeem is ook van toepassing op leningen die worden verstrekt door de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit. Het treedt in werking bij aanvang van het macro-economisch aanpassingsprogramma en loopt door totdat de leningen volledig zijn afgelost.

25 Activiteiten in het kader van het post-programmatoezicht zijn van toepassing op alle lidstaten die een macro-economisch aanpassingsprogramma verlaten, ongeacht of de financiering via de EU-begroting liep of niet. Aangezien verschillende financieringsbronnen en juridische kaders hierbij een rol spelen, is er sprake van een duidelijke — zij het gedeeltelijke — overlapping tussen de monitoringactiviteiten van de Commissie en die van het ESM:

- de monitoring van het ESM heeft gedeeltelijk betrekking op leningen waarop de Commissie ook toezicht houdt. In tegenstelling tot het ESM houdt de Commissie echter ook toezicht op bilaterale leningen en leningen van het Europees financieel stabilisatiemechanisme;
- de Commissie bestrijkt gedeeltelijk dezelfde analyseperiode als het ESM: het toezicht van het ESM op terugbetalingsrisico's duurt langer, totdat er volledig is terugbetaald.

26 In april 2018 ondertekenden de Commissie en het ESM een memorandum van overeenstemming waarin zij zich ertoe verbonden i) hun bezoeken aan lidstaten te combineren om duplicatie te voorkomen en de lasten voor de lidstaten te verminderen, en ii) regelingen tot stand te brengen om informatie uit te wisselen en elkaar toegang tot informatie te geven. We constateerden dat de Commissie de tijdens de bezoeken verzamelde informatie met het ESM deelt. Het ESM, dat gezien zijn rol volgens de EU-verdragen afhankelijk is van input van de Commissie, gebruikt de verzamelde informatie om zijn eigen evaluatie van de aflossingscapaciteit van de lidstaten uit te voeren. De evaluaties van de Commissie zijn openbaar toegankelijk, die van het ESM niet.

27 De Commissie heeft niet systematisch verzocht om een kopie van de verslagen van het ESM, ondanks het memorandum van overeenstemming. We constateren dat de Commissie, als resultaat van onze controlewerkzaamheden, nu systematisch om de ESM-verslagen verzoekt en deze ook ontvangt.

Doelstellingen in de verordening zijn vaag en sommige uitvoeringsbepalingen zijn te rigide

28 We analyseerden de adequaatheid van de bepalingen van Verordening (EU) nr. 472/2013 met betrekking tot de doelstellingen en de uitvoeringsmodaliteiten, zoals de duur, verslaglegging en handhavinginstrumenten.

29 In de verordening werden de doelstellingen van PPT in grote lijnen vastgesteld (zie paragraaf 07). Daarom ging de Commissie in haar interne vademecum over macro-economische aanpassingsprogramma's in de eurozone dieper in op het toepassingsgebied van PPT, in het kader waarvan evaluaties worden uitgevoerd van:

- de naleving van toezeggingen en beleidsmaatregelen waarover overeenstemming is bereikt in het kader van het programma en de beleidsaanbevelingen uit de landspecifieke aanbevelingen;
- de economische, budgettaire en financiële situatie van een lidstaat en, in dit kader, de vraag of de lidstaat ondeugdelijk beleid voert dat deze situatie kan verzwakken;
- de capaciteit van de lidstaat om zijn schulden af te lossen.

30 Met betrekking tot de eerste doelstelling is het belangrijk dat de uitvoering wordt geëvalueerd van de beleidsmaatregelen die in het kader van het programma zijn overeengekomen en die na afloop van het programma doorlopen. Op deze manier kan worden gegarandeerd dat de toezeggingen worden nagekomen en dat de in het kader van het programma doorgevoerde hervormingen niet worden teruggedraaid. Deze evaluaties kunnen na verloop van tijd waarschijnlijk geleidelijk worden afgeschaft.

31 Het evalueren van de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen in het kader van PPT valt echter buiten het bestek van de bepalingen van de verordening en deze evaluaties overlappen de activiteiten van de Commissie in het kader van het Europees Semester, aangezien de conclusie ervan al deel uitmaakt van de jaarlijkse landverslagen. Bovendien zijn de verantwoordelijkheden binnen de Commissie

verdeeld: DG ECFIN is verantwoordelijk voor PPT, terwijl het secretariaat-generaal verantwoordelijk is voor het Europees Semester.

32 De tweede doelstelling is de enige die expliciet wordt genoemd in de verordening. Deze houdt een risico van overlapping met het Europees Semester in omdat de Commissie in het kader van het Semester al grondige jaarlijkse analyses uitvoert van de macro-economische situatie, structurele hervormingen en begrotingsplannen van elke lidstaat, en landspecifieke aanbevelingen doet. Daarnaast is er binnen het Europees Semester een procedure voor macro-economische onevenwichtigheden om dergelijke onevenwichtigheden te voorkomen en te corrigeren door de uitvoering van deugdelijk beleid te bevorderen.

33 Met het oog op de verrichte evaluatie van hervormingen in het kader van het Europees Semester zou het logisch zijn dat de derde doelstelling — het evalueren van de schuldaflossingscapaciteit van een lidstaat — centraal zou staan in het PPT, maar deze doelstelling wordt in de verordening niet expliciet vermeld. We constateerden dat in een publicatie van de Commissie⁸ wordt aangegeven dat met de toezichtsregeling wordt beoogd te garanderen dat de begunstigde uit begrotingsoogpunt op het goede spoor blijft zodat zijn capaciteit om schulden af te lossen wordt gewaarborgd. Op de website van de Raad met informatie over financiële bijstand voor lidstaten in de eurozone⁹ is het volgende te lezen: “Het doel van deze bezoeken bestaat erin te beoordelen of de lidstaat die financiële bijstand heeft ontvangen, een deugdelijk beleid blijft voeren en of het risico bestaat dat hij zijn leningen niet kan terugbetalen.”

34 Tot slot gaven 22 van de 23 EFC-leden die deelnamen aan onze enquête aan dat de doelstelling van dit toezicht “duidelijk gedefinieerd” was. Maar toen wij deze personen vroegen wat die doelstelling dan was, noemden slechts acht van hen (uit slechts twee van de vijf lidstaten die onder post-programmatoezicht stonden) het evalueren van de aflossingscapaciteit expliciet, en slechts drie de follow-up van de in het kader van het programma toegezegde hervormingen. De respondenten noemden met name de doelstellingen die ook betrekking hebben op andere vormen van toezicht

⁸ Europese Commissie, “The two-pack on economic governance: Establishing an EU framework for dealing with threats to financial stability in euro area member states”, Occasional Papers 147, mei 2013.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/financial-assistance-eurozone-members/>

(namelijk het bevorderen van deugdelijk economisch beleid, budgettaire en financiële duurzaamheid en een verbeterde uitvoering van structurele hervormingen).

35 Verscherpt toezicht (zie paragraaf **05**) werd opgevat als een preventief kader voor lidstaten die financiële bijstand dreigen nodig te hebben. Het is voor dit doeleinde echter nog nooit toegepast. Tot dusver is het gebruikt als instrument voor post-programmamonitoring voor Griekenland, omdat de lidstaat weliswaar zijn macro-economisch aanpassingsprogramma heeft verlaten, maar nog steeds een risico vormt voor de financiële stabiliteit, met mogelijke overloopeffecten naar andere lidstaten in de eurozone (zie paragraaf **08**).

36 Aangezien lidstaten die onder verscherpt toezicht staan maatregelen moeten treffen om potentiële bronnen van problemen aan te pakken, en rekening houdend met de landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester, is het primaire doel van verscherpt toezicht het verifiëren van de vorderingen die de lidstaat maakt met de uitvoering van die maatregelen. Verscherpt toezicht heeft derhalve een breder toepassingsgebied dan PPT. In het kader van de onlangs goedgekeurde herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten de lidstaten ook toelichten hoe hun plannen voor herstel en veerkracht bijdragen aan de aanpak van de uitdagingen die in hun landspecifieke aanbevelingen zijn vastgesteld. Een taskforce van de Commissie¹⁰ is verantwoordelijk voor de aansturing van de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en voor de coördinatie van het Europees Semester, maar deze taskforce is niet verantwoordelijk voor de uitvoering van het verscherpt toezicht.

37 Aangezien verscherpt toezicht geen instrument van post-programmatoezicht is, verschaft de Commissie geen richtsnoeren met betrekking tot deze kwestie. De verordening bevat geen bepalingen met betrekking tot aflossingscapaciteit en in het uitvoeringsbesluit van de Commissie¹¹ betreffende de activering van verscherpt toezicht voor Griekenland wordt aflossingscapaciteit niet als doelstelling genoemd. Wij merken echter op dat de verslagen over verscherpt toezicht op Griekenland wel een onderdeel over aflossingscapaciteit bevatten.

38 Hoewel de doelstelling van het PPT niet duidelijk is vastgelegd in de verordening, is de periode van toezicht wel duidelijk, namelijk totdat ten minste 75 % van de

¹⁰ De Taskforce Herstel en veerkracht is opgericht op 16 augustus 2020 en valt onder het secretariaat-generaal van de Europese Commissie.

¹¹ [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2018/1192](#) van de Commissie van 11 juli 2018 betreffende de activering van verscherpt toezicht voor Griekenland, PB L 211 van 22.8.2018, blz. 1.

financiële bijstand is terugbetaald (zie paragraaf 09). Deze drempel van 75 % neemt echter niet per definitie het risico voor de kredietgever weg, aangezien het absolute bedrag van de leningen en de omvang van de leningen ten opzichte van het bruto binnenlands product (bbp) van de lidstaat in kwestie niet in acht worden genomen.

39 *Tabel 1* illustreert dit punt. In deze tabel zijn de bedragen te zien die de vijf lidstaten die momenteel onder verscherpt toezicht staan nog moeten aflossen wanneer zij de drempel van 75 % bereiken, in miljard EUR en als percentage van hun bbp. Aangezien we de hoogte van het bbp van elke lidstaat op het moment dat de drempel van 75 % wordt bereikt, niet kunnen voorspellen, hebben we eenvoudigheidshalve het bbp van 2019 gebruikt.

Tabel 1 — Geleende bedragen die nog moeten worden afgelost wanneer de drempel van 75 % wordt bereikt (miljard EUR en percentage van het bbp van 2019)

Lidstaat	Resterend bedrag (in miljard EUR)	% van bbp in 2019
Ierland	11,3	3,2
Portugal	12,6	5,9
Spanje	10,3	0,8
Cyprus	1,6	7,1
Griekenland	60,9	33,2

Bron: ERK, op basis van programmeergevens van de Commissie en de AMECO-databank.

40 We stelden vast dat er sprake is van aanzienlijke variatie in zowel i) het risico voor de balans van de kredietgever dat voortvloeit uit het openstaande krediet (variërend van 1,6 tot 60,9 miljard EUR) en ii) het overeenkomstige bbp-percentage. Het uitstaande krediet van Spanje vormt een praktisch verwaarloosbaar percentage van het bbp, maar dat van Griekenland bedraagt een derde van het bbp. Met andere woorden, de drempel van 75 % kan voor sommige lidstaten aanleiding geven tot een te vroege beëindiging van PPT, terwijl het toezicht voor andere lidstaten die een laag risico vormen voor kredietgevers mogelijk te lang duurt.

41 De verordening kent een asymmetrische benadering wat de aanpak van deze twee risico's betreft. De duur van het PPT kan worden verlengd, maar er zijn geen bepalingen die opschorting van het PPT mogelijk maken voordat deze drempel wordt

bereikt, zelfs niet wanneer het risico met betrekking tot aflossing voor de lidstaat in kwestie verwaarloosbaar is.

42 Zoals vermeld in paragraaf **05** eindigt de periode van verscherpt toezicht wanneer de Commissie daartoe besluit, op basis van haar beoordeling. Het zou logisch zijn dat een lidstaat die niet meer onder verscherpt toezicht staat, onder PPT wordt gesteld totdat ten minste 75 % van de financiële bijstand is terugbetaald, maar dit wordt in de verordening niet expliciet bepaald.

43 De vereiste rapportagefrequentie in het kader van PPT is tweemaal per jaar, zoals vastgelegd in de verordening (zie paragraaf **11**). We begrijpen dat i) het IMF op het moment dat de verordening werd opgesteld ook een tweejaarlijkse rapportage toepaste in zijn post-programmamonitoring en ii) deze frequentie bij aanvang van het PPT voor een land dat een programma net heeft verlaten, gerechtvaardigd kan zijn om zo nodig hetzelfde jaar nog correcties te kunnen uitvoeren. Het zou echter logisch zijn dat er na verloop van tijd minder behoefte is aan een zo spoedige follow-up, met name wanneer landen weer op het goede spoor zitten. Wat de frequentie betreft, biedt de verordening echter geen enkele flexibiliteit.

44 Met betrekking tot de handhavingsinstrumenten van de Commissie, zoals vermeld in paragraaf **13**, kan zij alleen voorstellen dat de Raad aanbevelingen aan de lidstaten doet. Deze aanbevelingen zijn echter niet bindend¹². Groepsdruk, die tot stand kan worden gebracht door verslag uit te brengen aan het EFC of door de aanbevelingen die de Raad op voorstel van de Commissie kan doen, openbaar te maken, kan echter helpen. De personen die onze enquête invulden, bevestigden over het algemeen dat de verslaglegging aan het EFC voor “sterke” (17 %) of “enige” (65 %) groepsdruk zorgde.

Het toezicht zoals uitgevoerd in het kader van de huidige verordening was onvoldoende gestroomlijnd en gericht

45 De activiteiten van de Commissie in het kader van PPT, onder meer bezoeken ter plaatse en verslaglegging over de resultaten van haar evaluaties, gingen in 2014 van start. Het verscherpt toezicht ving in 2018 aan. Ter vergelijking: het toezicht in het

¹² Artikel 288 VWEU.

kader van het Europees Semester ging in 2010 van start. De Commissie voerde deze toezichtactiviteiten parallel uit (zie *figuur 2*).

46 We zijn nagegaan of:

- a) de uitvoeringsprocedures van de Commissie adequaat waren;
- b) de analyse van de Commissie toegevoegde waarde had ten opzichte van de in het kader van het Europees Semester uitgevoerde evaluaties;
- c) de analyse van de Commissie juist was gericht.

De Commissie heeft het proces gestroomlijnd, maar de frequente bezoeken ter plaatse hebben een beperkte toegevoegde waarde

47 We onderzochten of de Commissie om informatie verzocht die geschikt was voor het doel en of zij haar bezoeken ter plaatse voor de activiteiten in het kader van het post-programmatoezicht doeltreffend organiseerde, ook met het oog op de bezoeken die worden afgelegd in het kader van het Europees Semester.

48 We spraken met vertegenwoordigers van nationale Ministeries van Financiën, die van mening waren dat de Commissie op passende wijze gebruikmaakte van haar recht om informatie te vragen. Griekenland kreeg echter te maken met veeleisender verzoeken omdat het land onder verscherpt toezicht stond. Ongeveer 50 % van de informatie werd naar verluidt op korte termijn aangevraagd.

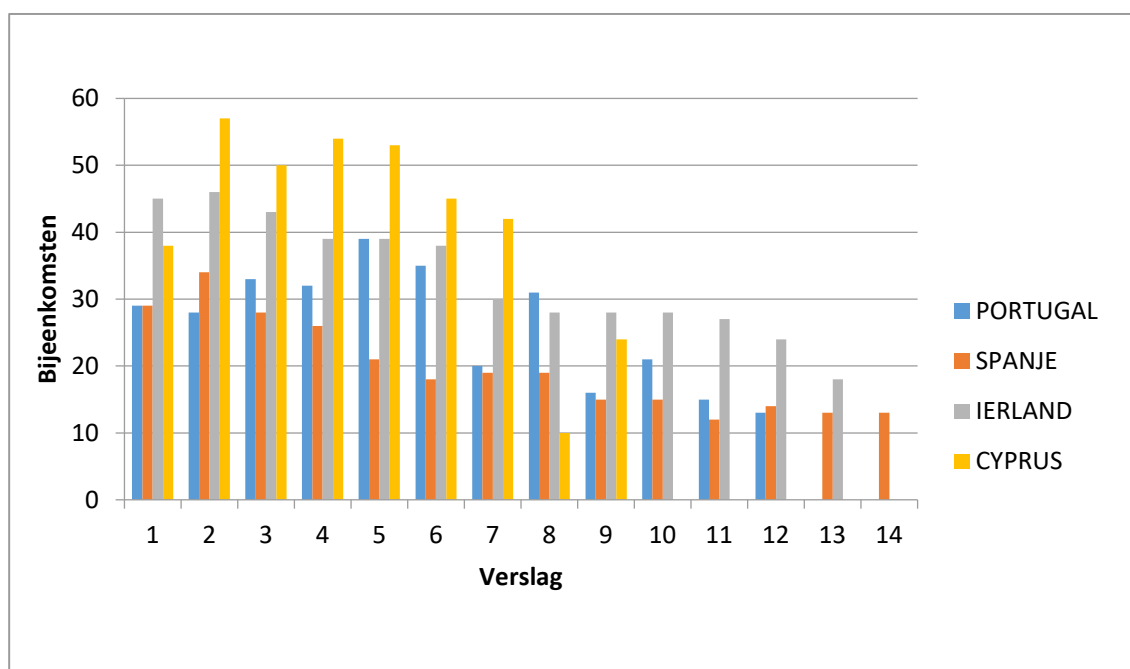
49 We constateerden dat de Commissie en de nationale autoriteiten van drie van de vijf lidstaten in kwestie een formele overeenkomst over de verstrekking van gegevens hadden ondertekend, waarin wordt ingegaan op het soort informatie en het moment waarop deze moet worden ingediend. Een dergelijke overeenkomst verbetert het proces doordat de te verstrekken informatie voorspelbaarder wordt en de planning van en informatieverzameling door lidstaten wordt gefaciliteerd.

50 De vertegenwoordigers van de nationale autoriteiten waarmee we spraken, waren van mening dat PPT-bezoeken aan hun land goed waren georganiseerd en ruim van tevoren werden aangekondigd. Ze waren ook van mening dat de belanghebbenden over het algemeen goed samenwerkten, ook al was er af en toe sprake van coördinatieproblemen tussen de directoraten-generaal van de Commissie.

51 Na twee jaar van PPT heeft de Commissie haar bezoeken gestroomlijnd, het aantal bezochte entiteiten teruggedrongen en het aantal agendapunten verminderd, zodat de nadruk meer ligt op onderwerpen die specifiek verband houden met PPT.

Figuur 4 toont de dalende trend in het aantal bijeenkomsten. Dit komt met name doordat PPT-bezoeken afzonderlijk worden georganiseerd van i) gewone bezoeken in het kader van het Europees Semester, die gaandeweg plaatsvonden in bepaalde lidstaten, en ii) specifieke monitoringbezoeken in het kader van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden (sinds 2019).

Figuur 4 — Trend in het aantal bijeenkomsten



Bron: ERK.

52 De frequentie van de PPT-bezoeken stemde overeen met de frequentie van de verslagen, d.w.z. tweemaal per jaar, ook al was dat niet in de verordening vastgelegd (zie paragraaf 43). Vertegenwoordigers van nationale autoriteiten in drie van de vier onder PPT staande lidstaten gaven aan dat in een periode van zes maanden geen aanzienlijke vorderingen kunnen worden gemaakt met de uitvoering van structurele hervormingen. Ook zeiden ze dat er niet veel kortetermijnfactoren zijn die van invloed zijn op de aflossingscapaciteit van lidstaten op de lange termijn. De Commissie erkent dat voor de uitvoering van de meeste maatregelen die worden aanbevolen in de landspecifieke aanbevelingen 12 tot 18 maanden nodig is, en dat bepaalde structurele hervormingen zelfs nog meer tijd vereisen. Daarom heeft de Commissie in 2017 ook

een meerjarige evaluatie van de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen ingevoerd¹³.

53 We constateerden dat in de opeenvolgende PPT-verslagen na verloop van tijd in herhaling werd gevallen (zie paragraaf 57). Het IMF constateerde bij zijn monitoringactiviteiten hetzelfde en besloot in 2016 één bezoek per jaar af te leggen en één verslag per jaar te publiceren in plaats van twee.

54 Bij verscherpt toezicht, waarbij de bezoeken ook worden afgestemd op de frequentie van de verslagen en vier keer per jaar plaatsvinden, wordt nog regelmatig in herhaling vervallen. Deze hoge frequentie vormt voor zowel de nationale autoriteiten (zie paragraaf 48) als de Commissie een overbelasting.

De analyses van de Commissie zijn goed, maar overlappen de werkzaamheden in het kader van het Europees Semester

55 We onderzochten de toegevoegde waarde van de opeenvolgende evaluaties door de Commissie in het kader van het post-programmatoezicht ten opzichte van haar werkzaamheden in het kader van het Europees Semester.

56 We constateerden dat de kwaliteit van de analyses die werden opgenomen in de verslagen over PPT/verscherpt toezicht goed was. Dit is in overeenstemming met de conclusies die we trokken in ons speciaal verslag uit 2018 over de evaluaties van de Commissie in het kader van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden¹⁴. De belanghebbenden waarmee we spraken, bevestigden deze positieve indruk. Tot slot kwam uit onze enquête ook naar voren dat 74 % van de respondenten de kwaliteit van de analyses van de Commissie “hoog” vond, terwijl 26 % deze als “middelmatic” beoordeelde.

57 Zoals vermeld in paragraaf 53 wordt in de opeenvolgende PPT-verslagen echter in herhaling gevallen. Uit onze analyse komt naar voren dat sommige gegevens wel worden geactualiseerd, maar dat de materie en conclusie van de analyses hierdoor

¹³ Speciaal verslag nr. 16/2020 “Het Europees Semester — Landspecifieke aanbevelingen hebben betrekking op belangrijke kwesties, maar moeten beter worden uitgevoerd” (www.eca.europa.eu), de paragrafen 36 en 51.

¹⁴ Speciaal verslag nr. 03/2018 “Controle van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden”, paragrafen 78 en 79 (www.eca.europa.eu).

niet veranderen. Met behulp van het door ons ontwikkelde instrument voor artificiële intelligentie gingen we op zoek naar overeenkomsten in de documenten. We constateerden dat voor bepaalde onderdelen tot wel 78 % van de in een PPT-verslag verstrekte informatie al in een eerder PPT-verslag was gepresenteerd. Dit percentage daalde tot bijna de helft wanneer twee verslagen werden vergeleken die een jaar na elkaar waren gepubliceerd. Onze conclusie werd ook bevestigd door sommigen van de belanghebbenden waarmee we spraken.

58 We constateerden dat de Commissie voor de vier onder PPT staande lidstaten niet formeel had aangegeven welke structurele hervormingen moesten worden gemonitord. Voor Griekenland, dat onder verscherpt toezicht staat, was het uitvoeringsbesluit van de Commissie nauwkeuriger omschreven. Er werden specifieke hervormingen en relevante mijlpalen in aangemerkt die moeten worden gemonitord.

59 We constateerden dat in de evaluaties van de vorderingen met de uitvoering van structurele hervormingen meestal aandacht werd besteed aan structurele begrotingshervormingen, hervormingen van de financiële sector (met name met betrekking tot de bankensector) en andere hervormingen om economische groei te bevorderen en macro-economische onevenwichtigheden te corrigeren. In de evaluaties werd de balans opgemaakt van de voortgang van de uitvoering en werd opgeroepen tot actie als deze traag verliep.

60 We stelden vast dat de PPT-verslagen beoordelingen bevatten van structurele hervormingen die niet in het kader van het macro-economisch aanpassingsprogramma openstonden en evenmin door een solide rechtsgrondslag waren onderbouwd, zoals een formele toezegging van de lidstaat bij het verlaten van het programma of later, of een aanbeveling van de Raad (zie paragraaf 13). In *kader 1* zijn enkele voorbeelden opgenomen.

Kader 1

Voorbeelden van structurele hervormingen die niet voortvloeiden uit het macro-economisch aanpassingsprogramma, maar toch door de Commissie werden gemonitord in het kader van PPT

Portugal	Uitgaventoetsing (PPT-verslag zomer 2016) Budgettaire kaderwet (PPT-verslag najaar 2014)
Cyprus	ESTIA-regeling, een door de staat gesubsidieerde regeling om de terugbetaling van niet-afgeloste hypotheek van huishoudens te faciliteren (PPT-verslag najaar 2018)
Spanje	Update van macroprudentieel instrumentarium (PPT-verslag najaar 2015) en oprichting van een macroprudentiële autoriteit (PPT-verslag najaar 2018) Uitvoering van afwikkelingsplannen en -doelstellingen voor minimumvereisten voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (PPT-verslag najaar 2018)
Ierland	Actieplan voor huisvesting en dakloosheid (PPT-verslag voorjaar 2016)

Bron: ERK.

61 We constateerden ook dat bepaalde structurele hervormingen die niet voortvloeiden uit de macro-economische aanpassingsprogramma's, maar toch in het kader van PPT werden geëvalueerd, verband hielden met problemen die in het kader van het programma moesten worden aangepakt. De impact die deze hervormingen zouden kunnen hebben op de aflossingscapaciteit was echter niet duidelijk en werd in de PPT-verslagen ook niet toegelicht.

62 We vergeleken de inhoud van PPT-verslagen met de inhoud van de verslagen in het kader van het Europees Semester (grotendeels landverslagen, evaluaties van stabiliteitsplannen of ontwerpbegrotingsplannen, en Europese economische prognoses) en constateerden dat er sprake was van enige overlapping in de verstrekte informatie (zie [tabel 2](#)) en in de evaluaties (zie [bijlage I](#)).

Tabel 2 — Overlapping van informatie in PPT-verslagen en verslagen in het kader van het Europees Semester

Lidstaat	PPT-verslag	Afdeling	Verslagen Europees Semester	% overlapping tussen verslagen
Portugal	Najaar 2016	Beleidsvraagstukken	Landverslag 2017	43
Portugal	Najaar 2018	Economische ontwikkelingen	Landverslag 2019	49
Portugal	Zomer 2019	Overheidsfinanciën	SP SWD 2019	47
Cyprus	Voorjaar 2017	Macro-economische vooruitzichten	Europese economische prognose voorjaar 2017	23
Cyprus	Voorjaar 2019	Budgettaire vooruitzichten	Landverslag 2019	34
Cyprus	Voorjaar 2020	Overheidsfinanciën	Landverslag 2020	26
Ierland	Najaar 2018	Kwesties met betrekking tot de financiering van de staatsschuld	Landverslag 2018	30
Ierland	Voorjaar 2018	Recente economische ontwikkelingen	Europese economische prognose voorjaar 2018	19
Spanje	Najaar 2018	Macro-economische ontwikkelingen	Landverslag 2018	36
Spanje	Voorjaar 2019	Macro-economische ontwikkelingen	Landverslag 2019	49

Bron: ERK, instrument voor artificiële intelligentie.

63 We constateerden echter dat er geen sprake was van overlapping tussen PPT en het Europees Semester met betrekking tot de evaluaties van de hervormingen in Spanje. Aangezien Spanje heeft geprofiteerd van een sectoraal aanpassingsprogramma dat uitsluitend op zijn financiële sector was gericht (zie paragraaf 06), stond het steeds onder regelmatig toezicht in het kader van het Europees Semester. De verdeling van toezichtstaken tussen het Europees Semester en het toezicht op programmabasis die

tijdens de programmeringsperiode werd vastgesteld, bleef daarna in stand. Als gevolg hiervan zijn de PPT-verslagen voor Spanje duidelijk gericht op de ontwikkelingen en hervormingen in de financiële sector en staan ze duidelijk los van de landverslagen in het kader van het Europees Semester.

64 Met betrekking tot de beoordeling van de financiële stabiliteit en de relevante hervormingen constateerden wij dat de aanpak verschilde tussen de vier lidstaten die onder PPT staan. Zo werd de evaluatie door de Commissie van de grootste binnenlandse banken in Ierland in 2015, kort nadat het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme werd opgezet, geleidelijk afgeschaft, terwijl het voor Cyprus en Portugal nog doorloopt. Alle gedetailleerde evaluaties van individuele banken overlappen echter met i) het toezicht dat wordt uitgeoefend door de Europese Centrale Bank en nationale toezichthouders in het kader van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, en ii) de werkzaamheden van de Europese Bankautoriteit, die is belast met de beoordeling van risico's en kwetsbaarheden in de bankensector in de EU.

65 Voorts monitorde de Commissie de ontwikkelingsplannen en de vorderingen van banken ten opzichte van de streefcijfers voor de minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (MREL). Deze monitoring overlapt echter die van de relevante afwikkelingsautoriteit en de Europese Bankautoriteit. De afwikkelingsautoriteiten (de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad of nationale afwikkelingsautoriteiten, afhankelijk van het belang van de banken in kwestie) zijn verantwoordelijk voor het opstellen van ontwikkelingsplannen en de vaststelling van de hoogte van het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva. De Europese Bankautoriteit is verantwoordelijk voor het monitoren van de kwaliteit van het eigen vermogen en de in aanmerking komende passiva-instrumenten die door banken worden uitgegeven. In dit verband wijzen we erop dat bij de herziening van Verordening (EU) nr. 472/2013 geen rekening is gehouden met de ontwikkelingen in het juridisch kader van de EU, zoals de oprichting van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme.

66 Tot 2018 maakte de evaluatie door de Commissie van de hervormingen gemiddeld 40 % van de PPT-verslagen uit, maar naar aanleiding van het stroomlijningsproces zijn deze analyses sinds 2019 nog maar half zo lang. Dit was met name het resultaat van een verminderde focus op structurele hervormingen/beleidskwesties en het schrappen van een onderdeel over de specifieke monitoring in het kader van de procedure voor macro-economische

onevenwichtigheden. Hierdoor konden de PPT-verslagen met meer dan 30 % worden ingekort. De nationale autoriteiten zien dit als een positieve ontwikkeling. De PPT-verslagen zijn dan wel gestroomlijnd, maar ze overlappen nog steeds de verslagen die in het kader van het Europees Semester worden opgesteld.

67 Uit onze analyse kwam naar voren dat de landverslagen en verscherpt-toezichtverslagen voor Griekenland, dat onder verscherpt toezicht staat, elkaar aanvulden in plaats van overlaptten. In het landverslag wordt ingegaan op een breder scala van terreinen dan in de verscherpt-toezichtverslagen. In de landverslagen wordt ook aandacht besteed aan kwesties die onder het mandaat van verscherpt toezicht vallen, maar hiervan wordt slechts een samenvatting gegeven; hierop werd vervolgens in de verscherpt-toezichtverslagen dieper op ingegaan.

De toezichtsverslagen waren in beperkte mate gericht op aflossingscapaciteit

68 Zoals vermeld in paragraaf **33**, verwachtten wij dat PPT — om het te onderscheiden van het Europees Semester — zou zijn gericht op de beoordeling van de risico's voor de aflossingscapaciteit van een lidstaat. Er werd echter maar beperkt aandacht besteed aan de aflossingscapaciteit; zo werd niet op gestructureerde wijze belangrijke informatie verstrekt over de nog af te lossen leningen. De onderdelen over aflossingscapaciteit in de diverse verslagen waren nogal kort (in de verslagen over Spanje werd zelfs helemaal niet op het onderwerp ingegaan) en bevatten geen informatie over het bedrag aan openstaande, nog af te lossen leningen, in absolute cijfers of als percentage van het bbp. Ook werd geen informatie verschaft over het tijdpad voor de aflossing van leningen en voor de betaling van rente en vergoedingen. Indien er wel informatie werd verschaft, was deze over het verslag verspreid en/of opgenomen in een grafiek in plaats van in een numerieke tabel.

69 Ter vergelijking: het IMF publiceert in elk post-programmamonitoringsverslag een tabel met uitgebreide informatie over de door het IMF verstrekte leningen. Hetzelfde geldt voor de verslagen van het ESM met betrekking tot het systeem voor vroegtijdige waarschuwing.

70 Voorts waren de onderdelen over de aflossingscapaciteit niet voldoende risicogeoriënteerd en bleven ze overwegend beschrijvend van aard. Hierin werd terecht de toegang van de betrokken lidstaat tot de markt erkend door zijn laatste uitgaven van schuldbewijzen te vermelden en de ontwikkeling van zijn rendement van obligaties ten opzichte van Duitse obligaties te beschrijven, en werden vervroegde

aflossingen van leningen vermeld. Voorts werd ingegaan op de ontwikkeling van de staatsschuldration en, in sommige gevallen, op de financiële behoeften en kasreserves.

71 Wat de risicoanalyses betreft, constateerden we de volgende tekortkomingen: aan sommige risico's werd geen aandacht besteed en indien een op de lidstaat afgestemde risicoanalyse werd gepresenteerd, werden de effecten van schokken niet gekwantificeerd en werden de gevolgen voor de aflossingscapaciteit niet beoordeeld. Wij hebben met name het volgende geconstateerd:

- De Commissie heeft rekening gehouden met een aantal exogene macro-economische schokken (bijvoorbeeld de brexit en COVID-19) die specifiek van invloed kunnen zijn op de economieën van de lidstaten. De Commissie heeft echter nog geen analyse gemaakt van de belangrijkste risico's voor de aflossingscapaciteit op middellange termijn van de onder PPT staande lidstaten als gevolg van deze schokken.
- Er werd geen rekening gehouden met alle risico's die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de aflossingscapaciteit. Zo achtte de Commissie de geopolitieke spanningen tussen Turkije enerzijds en Griekenland en Cyprus anderzijds minder significant in vergelijking met andere, meer omvangrijke risico's waarvan de kans groter is dat ze zich voordoen. Derhalve werd in de risicoanalyses van de Commissie geen rekening gehouden met de relevante potentiële economische weerslag die gevolgen zou kunnen hebben voor i) de toeristische branche in Cyprus en Griekenland of ii) de energiesector in Cyprus. Deze sectoren zijn een belangrijke bron van economische groei en dragen derhalve aanzienlijk bij aan de schuldhoudbaarheid.

72 De belangrijkste vraag bij de evaluatie van de aflossingscapaciteit van de lidstaten in de eurozone op korte en middellange termijn heeft betrekking op het vermogen van een lidstaat om tegen redelijke tarieven geld te lenen op de markt om de door zijn kredietgevers (ESM, IMF, enz.) invorderbare schulden te herfinancieren. Met andere woorden, uit de evaluatie moet blijken of de hoogte en ontwikkeling van de schuldquote van de lidstaat toekomstige toegang tot de markt waarborgen.

73 De schuldhoudbaarheidsanalyse is een op een model gebaseerd instrument dat kan worden gebruikt om deze vraag te beantwoorden. In deze analyse wordt de potentiële ontwikkeling van de schuldquote, uitgaande van verschillende veronderstellingen en risicoscenario's, ingeschat. Normaliter worden hiervoor een referentiescenario en gevoeligheidstests scenario's gebruikt. Deze laatste zijn gebaseerd op positieve en negatieve schokken die van invloed zijn op factoren die bepalend zijn

voor de schulddynamiek, zoals primair saldo, rente, bbp-groei en inflatie. In een schuldhoudbaarheidsanalyse kan ook rekening worden gehouden met aanvullende risicofactoren om de op een model gebaseerde resultaten aan te vullen en zo een evenwichtiger en/of specifiekere evaluatie van het land in kwestie te verkrijgen.

74 Sinds 2009 heeft de Commissie een zeer uitgebreid kader voor het evalueren van budgettaire houdbaarheid, dat een grondige en uitgebreide analyse van de schuldhoudbaarheid van alle EU-lidstaten omvat. Deze wordt elk jaar gepubliceerd in januari (om de drie jaar in haar verslag inzake de houdbaarheid van de begroting en voor de twee jaar daartussen in de Debt Sustainability Monitor). In aanvulling op de gevoeligheidsanalyse op basis van een referentiescenario wordt in de analyse rekening gehouden met alternatieve begrotingsscenario's¹⁵. De analyse bevat ook een uitgebreide en grondige analyse van de risico's op de korte, middellange en lange termijn die mogelijk voortvloeien uit: de structuur van overheidsschulden (overheidsschulden naar looptijd, houder, valuta), de netto internationale investeringspositie, en de voorwaardelijke verplichtingen van de overheid, met name de verplichtingen die verband houden met steun van financiële instellingen.

75 Met uitzondering van die van Spanje¹⁶ bevatten alle PPT-verslagen een bijlage met een schuldhoudbaarheidsanalyse op basis van de eerdergenoemde analyse die in januari werd gepresenteerd. Deze was meestal beperkt tot de gevoeligheidsanalyse op basis van het referentiescenario. In sommige gevallen werd rekening gehouden met alternatieve begrotingsscenario's. We erkennen echter dat de Commissie in haar verslag over budgettaire houdbaarheid in 2018, dat in januari 2019 werd gepubliceerd, stappen heeft gezet in de richting van een meer op maat gemaakte en landspecifieke houdbaarheidsanalyse voor Griekenland. De herziene houdbaarheidsanalyse was gebaseerd op de elementen die werden aangereikt in het verscherpt-toezichtverslag dat in november 2018 werd gepubliceerd.

76 De Commissie concludeerde dat de aflossingscapaciteit op korte termijn voor alle lidstaten tot nu toe solide was. Gezien de duur van de PPT-periode is het lastig de effecten van schokken op de aflossingscapaciteit te kwantificeren, zelfs aan de hand van een uitgebreide schuldhoudbaarheidsanalyse die wordt aangevuld met een solide en landspecifieke risicoanalyse. De aflossingsperioden zijn namelijk langer dan de

¹⁵ Zie kader 1.1 van Fiscal Sustainability Report 2018, volume 1, Institutionele nota 094, januari 2019, blz. 38-41.

¹⁶ Alleen het eerste PPT-verslag voor Spanje bevatte een langetermijnprojectie van de algemene dynamiek van de overheidsschuld.

tijdsspanne van de huidige prognoses van de Commissie (twee jaar vooruit), de verkiezingscycli in de lidstaten (vier tot vijf jaar) en de periode van de evaluatie door de Commissie van de schuldhoudbaarheid op lange termijn (in het algemeen tien jaar).

77 Als gevolg hiervan waren de conclusies met betrekking tot de aflossingscapaciteit op middellange en lange termijn, als deze al werden getrokken, algemeen van aard: voor Portugal en Cyprus werd aangegeven dat de aflossingscapaciteit op middellange en lange termijn gevoelig was voor macro-economische schokken, in de financiële sector ontstane risico's en een verslechtering van de begrotingsresultaten. Voorts deed de Commissie de lidstaten, teneinde hun aflossingscapaciteit op middellange en lange termijn te waarborgen, de altijd geldende aanbeveling om begrotingsdiscipline te waarborgen en vorderingen te maken met de uitvoering van structurele hervormingen die het groeipotentieel op lange termijn vergroten. Het verband tussen de evaluatie van de aflossingscapaciteit op middellange en lange termijn en de analyses die werden gepresenteerd in andere onderdelen van en bijlagen bij het verslag, was echter niet duidelijk.

De lidstaten vonden het toezicht van de Commissie nuttig, maar er is geen verder bewijs dat dit toezicht impact heeft gehad

78 We beoordeelden of de toezichtprocedure van de Commissie i) impact had op de voortzetting van het hervormingsproces in de betrokken lidstaten en ii) kredietgevers zekerheid bood met betrekking tot de aflossingscapaciteit van de lidstaten.

Toezicht bevorderde de dialoog, maar bepaalde hervormingen die de lidstaten hebben doorgevoerd, vertoonden onvoldoende vooruitgang

79 We spraken met vertegenwoordigers van de nationale autoriteiten in de betrokken lidstaten. Zij bevestigden dat PPT nuttig was om de dialoog met de Commissie te bevorderen, risico's te bespreken, denkwijzen op de proef te stellen, alternatieve perspectieven te bieden en tot een gezamenlijk inzicht in de situatie te komen. Voorts waren zij van mening dat PPT hun landen helpt op het goede spoor te blijven, bijvoorbeeld door i) het terugdraaien van hervormingen te voorkomen; ii) het voor de regering gemakkelijker te maken hervormingen voor te stellen in het parlement omdat deze worden ondersteund door internationale instellingen; iii) input te verschaffen voor het debat in de Eurogroep en het EFC, en iv) de uitwisseling van goede praktijken te bevorderen.

80 Ondanks deze positieve beoordeling bleek voor vier onder PPT staande lidstaten uit onze analyse dat de evaluaties van de Commissie voor bepaalde hervormingen in het volgende verslag werden herhaald, hetgeen erop duidt dat er weinig vorderingen waren gemaakt met de hervormingen (zie voor voorbeelden *bijlage II*). Hoewel dit ten dele te wijten is aan het feit dat de doorvoering van hervormingen tijd vergt, zoals eerder vermeld (zie paragraaf **52**), wijst het er anderzijds op dat PPT een beperkte impact heeft op de bevordering van de doorvoering van hervormingen. Dit laatste is het gevolg van “hervormingsmoeheid” en het feit dat de lidstaten, wanneer zij op de markt weer toegang hebben tot leningen tegen aanvaardbare tarieven, minder prikkels hebben om de door de Commissie aanbevolen hervormingen uit te voeren.

81 In 2020 wees de ERK erop dat nationale betrokkenheid vereist is voor een geslaagde uitvoering¹⁷. Het verkrijgen van steun van nationale autoriteiten is echter een lastig proces dat een solide rechtsgrondslag en lange onderhandelingen vereist. En dit geldt al helemaal als er geen financiële prikkels zijn, hetgeen meestal het geval is bij uittreding uit een macro-economisch aanpassingsprogramma. Bovendien heeft de Commissie tot op heden de Raad niet voorgesteld een lidstaat aan te bevelen corrigerende maatregelen te nemen (zie paragraaf **13**).

82 Wat verscherpt toezicht als monitoringinstrument betreft, is het nog te vroeg om conclusies te kunnen trekken over de doeltreffendheid ervan. De procedure wordt nog maar relatief kort (sinds juli 2018) en slechts voor één lidstaat toegepast. Voorts hebben veel hervormingen een tijdshorizon voor uitvoering die veel verder reikt dan de controleperiode. Tot slot heeft de Commissie gemeld dat de COVID-19-pandemie en hieruit voortvloeiende lockdowns tot aanvullende vertragingen hebben geleid in de uitvoering van hervormingen.

83 We constateerden echter dat de uitvoering van hervormingsmaatregelen, ondanks verscherpt toezicht, vertraging opliep. Dit gold ook voor maatregelen die niet bijzonder complex waren, met korte termijnen die vóór de COVID-19-pandemie afliepen. Voorts wordt sinds september 2020 (zevende verslag over verscherpt toezicht) in de verslagen niet meer verwezen naar de oorspronkelijk overeengekomen uiterste termijnen voor elke toezegging, met als gevolg dat de lezer geen algemeen beeld krijgt van de opgelopen vertragingen.

¹⁷ Speciaal verslag nr. 16/2020 van de ERK “Het Europees Semester — Landspecifieke aanbevelingen hebben betrekking op belangrijke kwesties, maar moeten beter worden uitgevoerd”, paragraaf 13 en kader 2 (www.eca.europa.eu).

84 In de verscherpt-toezichtverslagen werd een nauwkeurig overzicht gegeven van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering, de vertragingen die in de praktijk plaatsvonden en de maatregelen die werden getroffen door nationale autoriteiten, in de meeste gevallen een verlenging van de uiterste termijn. De Commissie deed echter geen aanbevelingen met betrekking tot specifieke maatregelen om de situatie te corrigeren of verdere verslechtering te voorkomen. Een voorbeeld hiervan is te vinden in [kader 2](#). Voor aanvullende voorbeelden kan [bijlage III](#) worden geraadpleegd. Ondanks deze vertragingen evalueert de Commissie de door de lidstaten getroffen maatregelen in het algemeen als positief.

Kader 2

Eén voorbeeld van een aanzienlijke vertraging in de uitvoering van een maatregel

Belastingdienst: Griekenland heeft zich ertoe verbonden het personeelsbestand van zijn Onafhankelijke Autoriteit van overheidsinkomsten uiterlijk eind 2018 uit te breiden naar 12 000 en uiterlijk eind 2019 naar 12 500, met een uiteindelijke doelstelling van 13 322 werknemers uiterlijk medio 2021.

Deze toezegging was al minder ambitieus dan het aanwervingsplan dat werd bekendgemaakt in de vierde evaluatie van het nalevingsverslag in het kader van het ESM-steunprogramma voor Griekenland uit juli 2018, waarin werd gesproken over 13 322 medewerkers uiterlijk eind 2019.

Aan het einde van het derde kwartaal van 2020 had de autoriteit nog maar 11 947 medewerkers, nog minder dan het niveau dat eind 2018 had moeten worden bereikt. Bovendien meldt de Commissie dat de autoriteiten wetsbepalingen hebben aangenomen waardoor medewerkers van de belastingdienst naar andere instanties zijn overgeplaatst, en het dus nog moeilijker is geworden om de doelstellingen inzake personeelsbezetting te bereiken¹⁸.

Bron: ERK.

¹⁸ Enhanced Surveillance Report Greece, September 2020, Institutional Paper 134, september 2020, blz. 7.

De lidstaten komen hun aflossingsverplichtingen na, maar het is lastig te beoordelen in welke mate het toezicht kredietgevers zekerheid biedt

85 In mei 2021 hadden alle lidstaten die onder PPT en verscherpt toezicht stonden weer toegang tot financiële markten tegen aanvaardbare rentetarieven. Voorts kwamen alle lidstaten hun aflossingsverplichtingen na en losten zij hun leningen deels vroegtijdig af, met name die van het IMF, die duurder zijn dan die welke in het kader van Europese steunverlening worden verstrekt. Spanje, dat geen financiële steun van het IMF ontving, heeft al negen vrijwillige aflossingen gedaan voor een bedrag dat gelijkstaat aan 43 % van het totaalbedrag van de in het kader van het programma geleende middelen.

86 Ondanks deze positieve ontwikkeling beseffen we dat het niet mogelijk is om conclusies te trekken over de mate waarin het toezicht hier invloed op heeft gehad of om deze invloed te onderscheiden van de impact van andere factoren. Zo spelen positieve ontwikkelingen in de economie, met name een ondersteunend monetair beleid en positieve begrotingsresultaten, een cruciale rol bij het verschaffen van zekerheid aan markten. Bovendien worden vroegtijdige aflossingen, mogelijk met gebruikmaking van (op zijn minst deels) eigen middelen, ook gezien als een doeltreffende manier om het vertrouwen te herstellen.

87 Daarnaast kunnen beleggers voor geavanceerde markten zekerheid ontlenen aan een breed scala van onafhankelijke analyses, zoals verslagen van ratingbureaus, denktanks en andere internationale instellingen. Zowel PPT- als verscherpt-toezichtverslagen vormen een aanvulling op deze publicaties. Sommige belanghebbenden zijn echter van mening dat deze verslagen momenteel geen grote impact hebben in de media en onder het brede publiek. De impact is geringer dan die van andere documenten die worden gepubliceerd in het kader van het Europees Semester (landverslagen) en is in de loop van de tijd bovendien afgenomen omdat het de lidstaten lukte weer toegang tot financiering op de markt te krijgen. Desalniettemin hebben PPT-verslagen, ook al is hun zichtbaarheid in de media beperkt, een specifieke doelgroep: kredietgevers, investeerders, ratingbureaus en marktdeelnemers.

Conclusies en aanbevelingen

88 Onze algehele conclusie is dat de doelmatigheid van het toezicht werd belemmerd door het feit dat de in de verordening vervatte doelstellingen niet nauwkeurig zijn omschreven en de uitvoering onvoldoende gestroomlijnd en gericht is. Voorts heeft het toezicht door de Commissie, samen met andere factoren, wel een rol gespeeld in het bieden van zekerheid aan markten, maar is er geen verder bewijs dat het de uitvoering van hervormingen heeft bevorderd. Dit komt deels door een gebrek aan stimuleringsmaatregelen en krachtige handhavinginstrumenten. De vijf lidstaten hadden in mei 2021 echter voldaan aan hun aflossingsverplichtingen en hadden weer toegang tot de markt tegen aanvaardbare tarieven.

89 De desbetreffende verordening is onvoldoende nauwkeurig wat betreft de specifieke doelstelling van post-programmatoezicht, hetgeen ook werd opgemerkt door de vertegenwoordigers van de lidstaten waarmee we spraken. In de verordening wordt de doelstelling van het toezicht slechts in grote lijnen omschreven. De Commissie heeft de doelstellingen in haar interne vademecum uitgewerkt, waarbij zij ook de beoordeling van de uitvoering van de in het kader van het programma overeengekomen beleidsmaatregelen en de beoordeling van de aflossingscapaciteit van de lidstaten als doelstellingen heeft vastgesteld (zie de paragrafen 29-34). We constateerden dat er in de praktijk, als resultaat van de brede formulering van de doelstelling, sprake was van overlapping tussen de activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van PPT en van het Europees Semester (beide evalueren door de lidstaten doorgevoerde hervormingen).

90 Er was ook sprake van overlapping tussen verslagen over het post-programmatoezicht en publicaties in het kader van het Europees Semester, met name de landverslagen (zie de paragrafen 55-63). Hoewel de beoordeling van de aflossingscapaciteit van de betrokken lidstaat het meest onderscheidende kenmerk zou zijn, werd dit aspect niet echt in de PPT-verslagen benadrukt (zie de paragrafen 68-77).

91 De Commissie heeft zich recentelijk ingespannen om de verslagen over het post-programmatoezicht te stroomlijnen, waardoor deze met ongeveer 30 % konden worden ingekort. We constateerden echter dat er zelfs in deze gestroomlijnde verslagen sprake was van overlapping met de verslagen die in het kader van het Europees Semester werden opgesteld (zie paragraaf 66).

92 Lidstaten die onder verscherpt toezicht staan, moeten maatregelen treffen om (potentiële) bronnen van problemen aan te pakken, met inachtneming van de landspecifieke aanbevelingen die worden gedaan in het kader van het Europees Semester. In het kader van de onlangs goedgekeurde herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten de lidstaten eveneens toelichten hoe hun plannen voor herstel en veerkracht bijdragen tot de aanpak van de in hun landspecifieke aanbevelingen vastgestelde uitdagingen. In beide gevallen is het doel van het toezicht door de Commissie om te controleren of de lidstaten vorderingen hebben gemaakt met de aanpak van de uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd, in overeenstemming met de landspecifieke aanbevelingen. Hoewel dezelfde taskforce van de Commissie verantwoordelijk is voor zowel de aansturing van de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit als de coördinatie van het Europees Semester, is deze niet verantwoordelijk voor het verscherpt toezicht (zie paragraaf [36](#)).

93 Naast de overlapping tussen de verschillende activiteiten van de Commissie monitort het ESM, een orgaan dat krachtens een intergouvernamenteel verdrag in het leven is geroepen, ook de aflossingscapaciteit: het bestrijkt in feite dezelfde lidstaten als het toezicht van de Commissie (zie de paragrafen [24](#) en [25](#)).

94 De Commissie kan verscherpt toezicht in werking stellen wanneer een lidstaat financiële problemen ondervindt of dreigt te ondervinden. Op grond van de verordening is verscherpt toezicht niet specifiek bedoeld om een lidstaat te monitoren nadat deze een macro-economisch aanpassingsprogramma heeft verlaten. De enige lidstaat die onder verscherpt toezicht is gesteld (Griekenland) heeft dan wel een macro-economisch aanpassingsprogramma verlaten, maar wordt verondersteld nog steeds kwetsbaar te zijn voor financiële problemen. In de verordening wordt de doelstelling van verscherpt toezicht bij gebruik als hulpmiddel voor post-programmatoezicht niet gespecificeerd (zie de paragrafen [35-37](#)).

Aanbeveling 1 — Integreer de verschillende toezichtactiviteiten

- a) In verband met de afwegingen in het kader van de evaluatie van de economische governance, die in mei 2021 nog worden gemaakt, zou de Commissie de integratie van PPT en verscherpt toezicht in het Europees Semester moeten overwegen.
- b) Om de doelstellingen van haar toezichtactiviteiten te verduidelijken, moet de Commissie overwegen om in de desbetreffende rechtshandeling bepalingen op te

nemen waarin de belangrijkste doelstellingen van PPT expliciet worden vermeld: i) evaluatie van de aflossingscapaciteit; ii) follow-up van de in het kader van het programma overeengekomen en nog openstaande hervormingen. Bovendien moet de Commissie specificeren dat de doelstellingen van het post-programmatoezicht ook van toepassing zijn op verscherpt toezicht wanneer dit laatste instrument wordt toegepast op landen die uit een macro-economisch aanpassingsprogramma treden.

- c) De Commissie moet haar evaluatie van het vermogen van de lidstaat in kwestie om zijn uitstaande lening(en) op tijd af te lossen, baseren op een solide, risicogeoriënteerde aanpak en hierbij recente risico's met betrekking tot aflossing analyseren, potentiële nieuwe risico's detecteren en deze zo veel mogelijk kwantificeren.

Tijdpad: als onderdeel van de komende “evaluatie van de economische governance” (medio 2023).

95 De uitvoering van post-programmatoezicht wordt gekenmerkt door een gebrek aan flexibiliteit die, in plaats van waarde toe te voegen, de administratieve belasting vergroot. De Commissie is op grond van de verordening verplicht om:

- post-programmatoezicht uit te oefenen totdat ten minste 75 % van de financiële bijstand die is verleend door de lidstaten, het Europees financieel stabilisatiemechanisme, de Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit, en het Europees stabiliteitsmechanisme, is terugbetaald. Dit omvat gevallen waarin de Commissie heeft geconcludeerd dat de economische situatie van een lidstaat gezond is geworden en het terugbetalingsrisico laag is (zie de paragrafen [38-42](#));
- halfjaarlijkse verslagen aan te leveren over de resultaten van haar PPT. Deze frequentie, die ook geldt voor bezoeken, is kort na het verlaten van een macro-economisch aanpassingsprogramma gerechtvaardigd om de vaart in de hervormingen te houden en kredietgevers zekerheid te bieden. Dit is echter niet langer het geval wanneer de lidstaat weer op het goede spoor komt, en er is evenmin voldoende relevante nieuwe informatie om het afleggen van bezoeken en het tweemaal per jaar publiceren van verslagen te rechtvaardigen (zie de paragrafen [43](#), [50-53](#) en [57](#)).

96 Met betrekking tot verscherpt toezicht moet de Commissie op grond van de verordening kwartaalverslagen aanleveren. Deze frequentie, die de Commissie ook toepast op bezoeken, is zeer belastend voor zowel de Commissie als de betrokken

lidstaten. Doordat de desbetreffende nationale autoriteiten gegevens en informatie aan de Commissie moeten verstrekken, kunnen zij minder middelen inzetten voor hun kerntaak: de overeengekomen hervormingen doorvoeren zodat de lidstaat weer op het goede spoor komt (zie de paragrafen 48 en 54).

Aanbeveling 2 — Stroomlijn procedures en voer flexibiliteit in

Om de toezichtactiviteiten minder belastend en doelmatiger te maken, moet de Commissie overwegen voor te stellen de desbetreffende rechtshandeling te wijzigen door bepalingen in te voeren die het mogelijk maken:

- a) post-programmatoezicht op te schorten voordat de drempel van 75 % is bereikt indien de Commissie de aflossingscapaciteit van de lidstaat positief beoordeelt;
- b) de frequentie van post-programmatoezichtsverslagen te verlagen naar eens per jaar indien de situatie van de lidstaat voldoende is verbeterd. Dit moet gepaard gaan met een overeenkomstige verlaging van de frequentie van de controlebezoeken van de Commissie (waarvoor het niet nodig is een rechtshandeling te wijzigen);
- c) de frequentie van haar verslagen in het kader van verscherpt toezicht te verminderen van vier naar twee per jaar. Dit moet gepaard gaan met een overeenkomstige verlaging van de frequentie van de controlemissies van de Commissie (waarvoor het niet nodig is een rechtshandeling te wijzigen).

Tijdpad: als onderdeel van de komende “evaluatie van de economische governance” (medio 2023).

97 Naast de overlapping met de activiteiten in het kader van het Europees Semester stelden we vast dat de Commissie niet systematisch en formeel overeenstemming met de relevante nationale autoriteiten had bereikt over een gedetailleerde lijst van hervormingen die moeten worden opgevolgd (zie paragraaf 58).

98 Bij de herziening van Verordening (EU) nr. 472/2013 is geen rekening gehouden met de latere ontwikkelingen in het kader voor financiële governance van de EU, zoals de toezichts-/monitoringtaken die zijn toevertrouwd aan het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme. We troffen overlappingen aan met deze vormen van toezicht die leiden tot dubbel werk en een suboptimaal gebruik van middelen (zie de paragrafen 64 en 65).

99 Ook constateerden we dat de Commissie het niet systematisch en formeel eens was met de relevante nationale autoriteiten over het soort en tijdstip van de in het kader van PPT te verstrekken informatie, waardoor zij een mogelijkheid miste om de voorspelbaarheid van de te verstrekken informatie te vergroten en de lidstaten te helpen bij de informatieverzameling (zie paragraaf 49).

Aanbeveling 3 — Verbeter de interactie met de lidstaten en andere belanghebbenden

De Commissie moet haar interne modaliteiten evalueren teneinde te garanderen dat:

- a) elke betrokken lidstaat bij het verlaten van een macro-economisch aanpassingsprogramma officieel i) een gedetailleerde lijst van hervormingen voor follow-up en een realistische tijdsplanning voor de uitvoering ervan, en ii) informatie over de specifieke gegevens die moeten worden verstrekt van de Commissie ontvangt. De gevraagde informatie moet na verloop van tijd worden herbezien om te waarborgen dat deze nog steeds aansluit op de toezichtsbehoeften;
- b) overlapping tussen post-programmatoezicht en toezicht in het kader van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme wordt vermeden. In het bijzonder moet de Commissie, wanneer zij een beoordeling van individuele banken noodzakelijk acht, zoveel mogelijk gebruikmaken van de resultaten van de beoordelingen van individuele banken door de relevante EU-organen.

Tijdpad: medio 2022.

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Alex Brenninkmeijer, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 13 juli 2021.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Bijlagen

Bijlage I — Voorbeelden van duplicatie in de monitoring van hervormingen in het kader van PPT en het Europees Semester

Post-programmatoezicht	Europees Semester
<p>Ierland — PPT-verslag najaar 2016 (gepubliceerd in 2017) — blz. 27:</p> <p>Sociale huisvesting Het actieplan voor huisvesting omvatte een aanzienlijke uitbreiding van het aantal rechtstreeks beschikbaar te stellen sociale woningen. In het document <i>Rebuilding Ireland: Action Plan for Housing and Homelessness</i>, dat op 19 juli werd gepubliceerd, verbindt de overheid zich ertoe uiterlijk in 2021 47 000 sociale woningen rechtstreeks beschikbaar te stellen. De geschatte kosten hiervan bedragen 5,35 miljard EUR. Door deze extra sociale woningen zal het algehele aanbod toenemen. Aanvullende hervormingen van het stelsel van sociale huisvesting, zoals “cost-rental”, zouden kunnen bijdragen tot een daling van de kosten van de rechtstreekse beschikbaarstelling van sociale woningen. Zonder deze hervormingen zal rechtstreekse beschikbaarstelling op de lange termijn waarschijnlijk duurder zijn dan regelingen die via de particuliere huurmarkt lopen.</p>	<p>Ierland — Landverslag 2017 (gepubliceerd in februari 2017) — blz. 52:</p> <p>Sociale huisvesting Door deze extra sociale woningen zal het algehele aanbod toenemen. Het actieplan omvatte een toezegging om uiterlijk in 2021 47 000 sociale woningen rechtstreeks beschikbaar te stellen. De geschatte kosten hiervan bedragen 5,35 miljard EUR, hetgeen inhoudt dat de komende vier jaar ongeveer 40 % van de kapitaalbegroting naar sociale huisvesting gaat. De bijna 8 000 extra nieuwe eenheden per jaar moeten de druk verminderen die is ontstaan door het geringe aanbod. Als er echter geen aanvullende hervormingen van het stelsel van sociale huisvesting, zoals “cost-rental”, worden doorgevoerd, zal de rechtstreekse beschikbaarstelling van woningen op de lange termijn mogelijk duurder zijn dan regelingen die via de particuliere huurmarkt lopen.</p>

Post-programmatoezicht	Europees Semester
<p>Portugal — PPT-verslag najaar 2016 (gepubliceerd in maart 2017) — blz. 20:</p> <p>Uitgaventoetsing De beheersing van uitgaven blijft een uitdaging en het valt nog te bezien welke resultaten de uitgaventoetsing zal opleveren. De uitgaventoetsingen en -beheersing zijn enigszins verbeterd nu de wet inzake de beheersing van vastleggingen wordt toegepast. Betalingsachterstanden duiden er echter op dat de boekhouding, begrotingsplanning en controles op uitgaven, met name in ziekenhuizen, inadequaaf zijn. [...] Momenteel is de toetsing gericht op de Ministeries van Gezondheid en Onderwijs, staatsbedrijven, (gecentraliseerde) overheidsopdrachten en vastgoedbeheer, terreinen waar volgens de autoriteiten grote efficiëntiewinsten te behalen zijn. Deze toetsing zou gebaat zijn bij een meer integrale benadering waarbij alle lagen van de overheid zijn betrokken en in het kader waarvan concrete bezuinigingsstreefcijfers worden geformuleerd.</p>	<p>Portugal — Landverslag 2017 (gepubliceerd in februari 2017) — blz. 52:</p> <p>Uitgaventoetsing De huidige uitgaventoetsing zou gebaat zijn bij een meer integrale en strategische aanpak. De autoriteiten zijn van start gegaan met een uitgaventoetsing die grotendeels is gericht op de Ministeries van Gezondheid en Onderwijs, staatsbedrijven, (gecentraliseerde) overheidsopdrachten en vastgoedbeheer. Bij deze toetsing wordt echter geen integrale benadering toegepast waarbij de hele publieke sector is betrokken en die is gebaseerd op een reeks concrete bezuinigingsstreefcijfers. De betalingsachterstanden in ziekenhuizen zijn sinds het begin van het jaar zelfs toegenomen, hetgeen duidt op een gebrek aan controle over de uitgaven, met name in de gezondheidszorg.</p>
<p>Cyprus — PPT-verslag voorjaar 2019 (gepubliceerd in juni 2019) — blz. 22:</p> <p>Faillissement van Olympic Insurance Het is nog onduidelijk welke stappen zullen worden genomen naar aanleiding van het faillissement van Olympic Insurance. De Cypriot Insurance Companies Control Service trok de vergunning van de noodlijdende verzekeringsmaatschappij in mei 2018 in, toen deze niet meer voldeed aan de solvabiliteitsvereisten. Begin augustus 2018 werd een liquidatieprocedure gestart.</p>	<p>Cyprus — Landverslag 2019 (gepubliceerd in februari 2019) — blz. 39:</p> <p>Faillissement van Olympic Insurance Door het faillissement van Olympic Insurance ontstond onzekerheid. De Cypriotische toezichthouder op de verzekeringsmarkt trok de vergunning van de verzekeringsmaatschappij in mei 2018 in, toen deze niet meer voldeed aan de solvabiliteitsvereisten. Begin augustus 2018 werd een liquidatieprocedure gestart.</p>

Post-programmatoezicht	Europees Semester
<p>Cyprus — PPT-verslag najaar 2018 (gepubliceerd in november 2018) — blz. 22 en 42:</p> <p>Strategie op basis van drie pijlers om het aantal niet-renderende leningen te verminderen</p> <p>In 2018 werkten de Cypriotische autoriteiten een beleidsstrategie op basis van drie pijlers uit om het aantal niet-renderende leningen in de bankensector te verminderen, en begonnen zij deze toe te passen. De strategie bestrijkt: i) een wetgevingspakket dat wijzigingen in de kaders voor executie en insolventie, en in de wet inzake de verkoop van leningen, en de goedkeuring van een securitisatiewet omvat; ii) de verkoop van goede activa en passiva van CCB, waarbij de resterende activa bij het CAMC blijven, en iii) het opzetten van een tijdelijke subsidieregeling (ESTIA) voor niet-renderende leningen met primaire woningen als onderpand. Onder de eerste pijler — versterken van het juridisch en regelgevingskader — keurde het Cypriotisch parlement begin juli 2018 een reeks wetsvoorstellen goed waarmee werd beoogd de obstakels voor de afwikkeling van niet-renderende leningen weg te nemen. De tweede pijler — die betrekking heeft op het wegnemen van een aanzienlijk deel van de slechte leningen uit de bankensector — werd in september 2018, toen de CCB zijn bankvergunning inleverde, verwezenlijkt. In het kader van de laatste pijler werd in november 2018 de vormgeving van de ESTIA-regeling voltooid. Naar verwachting zal de toepassing van de regeling in 2019 van start gaan. [...] Het huidige gerechtelijk proces bemoeilijkt het afdwingen van overeenkomsten en weerhoudt banken ervan het beschikbare juridische kader aan te wenden om het aantal niet-renderende leningen te verminderen. Voorts zijn de resultaten van de hierboven genoemde ESTIA-regeling in grote mate afhankelijk van de doelmatigheid waarmee het rechtssysteem executoriale titels uitvaardigt ten aanzien van herhaaldelijke wanbetalers en ongeschikte kredietnemers.</p>	<p>Cyprus — Landverslag 2019 (gepubliceerd in februari 2019) — blz. 20:</p> <p>Driepijlerstrategie om het aantal niet-renderende leningen te verminderen</p> <p>De Cypriotische autoriteiten hebben een beleidsstrategie op basis van drie pijlers uitgewerkt om het aantal niet-renderende leningen te verminderen en zijn begonnen met de uitvoering ervan. De strategie omvatte: i) een wetgevingspakket dat wijzigingen in de kaders voor executie en insolventie, en in de wet inzake de verkoop van leningen, en de goedkeuring van een securitisatiewet omvat; ii) de verkoop van de Cyprus Cooperative Bank, die worstelde met een groot aantal niet-renderende leningen, waarbij voor de resterende activa een afwikkelingsproces wordt gestart; en iii) het opzetten van een tijdelijke staatssteunregeling (ESTIA) voor niet-renderende leningen met primaire woningen als onderpand, het lastigste soort niet-renderende leningen. In het kader van de eerste pijler — versterken van het juridisch en regelgevingskader — wordt met wetswijzigingen beoogd bepaalde obstakels voor de afwikkeling van niet-renderende leningen weg te nemen. De tweede pijler werd uitgevoerd in september 2018, toen de Cyprus Cooperative Bank zijn bankvergunning inleverde. Derhalve is de impact van de strategie op niet-renderende leningen al een feit: een groot deel van de slechte leningen is uit de bankensector weggenomen. Onder de laatste pijler werd begin november 2018 de vormgeving van de ESTIA-regeling voltooid. Naar verwachting zal de toepassing van de regeling in het eerste deel van 2019 van start gaan (zie afdeling 4.2.1). Met de geplande hervorming van het rechtssysteem wordt beoogd de afdwinging van overeenkomsten te versterken en uiteindelijk de betaalcultuur in het land te verbeteren (zie afdeling 4.4.3). Voorts zijn de resultaten van de ESTIA-regeling in grote mate afhankelijk van de doelmatigheid waarmee het rechtssysteem executoriale procedures handhaaft ten aanzien van herhaaldelijke wanbetalers en ongeschikte kredietnemers.</p>

Bijlage II — Voorbeelden van opeenvolgende PPT-verslagen waaruit blijkt dat er weinig vooruitgang is geboekt met structurele hervormingen

PPT-verslag	Cyprus: nieuwe insolventiedienst
Najaar 2016 (gepubliceerd in december 2016)	De werkzaamheden van de nieuwe insolventiedienst van Cyprus gingen in juni 2015 van start, maar de dienst heeft meer middelen nodig.
Voorjaar 2017 (gepubliceerd in juli 2017)	De werkzaamheden van de nieuwe insolventiedienst van Cyprus gingen in juni 2015 van start, maar de dienst heeft meer middelen nodig.
Najaar 2017 (gepubliceerd in december 2017)	De werkzaamheden van de insolventiedienst van Cyprus gingen in juni 2015 van start, maar de dienst heeft meer middelen nodig.
Voorjaar 2018 (gepubliceerd in juli 2018)	Er wordt gewerkt aan het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de insolventiedienst.
Najaar 2018 (gepubliceerd in november 2018)	Er moet meer worden gedaan om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de insolventiedienst te verbeteren.
Voorjaar 2019 (gepubliceerd in juni 2019)	Er wordt gewerkt [...] aan het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de insolventiedienst.
Najaar 2019 (gepubliceerd in november 2019)	De nieuwe insolventiedienst, die begin 2020 volledig operationeel moet zijn, moet de doelmatigheid en doeltreffendheid van het insolventiekader vergroten.
Voorjaar 2020 (gepubliceerd in mei 2020)	De Commissie bracht geen verslag uit over de insolventiedienst.
Najaar 2020 (gepubliceerd in november 2020)	De insolventiedienst zal vanaf januari 2021 een nieuwe organisatiestructuur hebben.

PPT-verslag	Portugal: uitgaventoetsing
Zomer 2016 (gepubliceerd in september 2016)	De overheid is een uitgaventoetsing gestart in een poging om aanzienlijke aanvullende bezuinigingen te realiseren.
Najaar 2016 (gepubliceerd in maart 2017)	De beheersing van uitgaven blijft een uitdaging en het valt nog te bezien welke resultaten de uitgaventoetsing zal opleveren.
Zomer 2017 (gepubliceerd in oktober 2017)	De beheersing van uitgaven blijft een uitdaging en de resultaten van de uitgaventoetsing zullen slechts geleidelijk zichtbaar worden, aangezien er geen bezuinigingsstreefcijfers vooraf zijn geformuleerd.
Najaar 2017 (gepubliceerd in januari 2018)	De uitgaventoetsing wordt geleidelijk uitgebreid naar nieuwe sectoren. De ambitieuzere bezuinigingsstreefcijfers in de uitgaventoetsing van 2018 vormen een positieve ontwikkeling.
Zomer 2018 (gepubliceerd in september 2018)	De algemene uitgaventoetsing is onlangs uitgebreid en de bezuinigingsstreefcijfers zijn nu ambitieuzer, maar de vervolgstappen moeten nog worden gespecificeerd.
Najaar 2018 (gepubliceerd in februari 2019)	De uitgaventoetsing zal in 2019 worden voortgezet.
Zomer 2019 (gepubliceerd in oktober 2019)	De lopende uitgaventoetsing levert maar langzaam resultaten op en zal naar schatting leiden tot nogal bescheiden efficiëntiewinsten.
Najaar 2019 (gepubliceerd in april 2020)	Nauwelijks aandacht voor toenemende druk op de meest omvangrijke posten van de huidige overheidsuitgaven.
Najaar 2020 (gepubliceerd in november 2020)	De Commissie bracht geen verslag uit over de uitgaventoetsing.

PPT-verslag	Ierland: verbreding van de belastinggrondslag
Najaar 2015 (gepubliceerd in januari 2016)	Door de aanzienlijke activiteit van multinationale ondernemingen in het land is Ierland gevoelig voor potentiële dalingen van de belastinginkomsten als gevolg van wijzigingen in internationale belastingnormen en -praktijken.
Voorjaar 2016 (gepubliceerd in september 2016)	De geleidelijke afschaffing van de Universal Social Charge (USC) is in strijd met de toezegging dat een brede belastinggrondslag zal worden gehandhaafd.
Najaar 2016 (gepubliceerd in maart 2017)	Een bredere belastinggrondslag zou de weerbaarheid van de overheidsfinanciën bij ongunstige gebeurtenissen vergroten.
Voorjaar 2017 (gepubliceerd in juli 2017)	Een bredere belastinggrondslag zou de stabiliteit van de opbrengsten bij economische schommelingen verbeteren.
Najaar 2017 (gepubliceerd in februari 2018)	Een bredere grondslag voor personenbelasting zou de stabiliteit van de opbrengsten bij economische schommelingen verbeteren.
Voorjaar 2018 (gepubliceerd in juli 2018)	Met het oog op het toegenomen externe risico, [...] is het verstandig de belastinggrondslag te verbreden.
Najaar 2018 (gepubliceerd in februari 2019)	Een bredere grondslag voor personenbelasting zou de stabiliteit van de opbrengsten bij economische schommelingen verbeteren.
Voorjaar 2019 (gepubliceerd in september 2019)	Een verbreding van de belastinggrondslag en een vermindering van de afhankelijkheid van inkomsten uit vennootschapsbelasting zouden de stabiliteit van de belastinginkomsten verbeteren. Recente maatregelen met betrekking tot belastinginkomsten hebben per saldo weinig bijgedragen aan de verbreding van de belastinggrondslag.
Najaar 2019 (gepubliceerd in februari 2020)	Een verbreding van de belastinggrondslag zou de overheidsfinanciën ten goede komen.
Najaar 2020 (gepubliceerd in november 2020)	Een bredere belastinggrondslag zou de weerbaarheid van de overheidsfinanciën vergroten.

Bijlage III — Voorbeelden van aanzienlijke vertragingen in de uitvoering van hervormingen

Justitie: Griekenland heeft zich verbonden tot de uitvoering van een driejarig actieplan op het gebied van justitie, in het kader waarvan medio 2020 een e-rechtssysteem (OSDDY-PP) moest zijn voltooid en eind 2019 de elektronische indiening van juridische documenten in alle rechtbanken een feit moest zijn; de aanbestedingsprocedure hiervoor moest medio 2019 zijn afgerond.

Uit het verslag van juni 2019 bleek dat de aanbestedingsdocumenten nog niet waren afgerond en dat de start van de aanbestedingsprocedure tot september 2019 was uitgesteld. In het daaropvolgende verslag werd aangegeven dat de aanbestedingsprocedure nogmaals was uitgesteld, ditmaal tot december 2019. In het verslag van september 2020 werd gemeld dat de voltooiing van de aanbestedingsprocedure wegens de pandemie was uitgesteld tot december 2020, een datum die werd bevestigd in het verslag van november 2020. De levering van het IT-systeem is derhalve vertraagd doordat de aanbestedingsprocedure te laat van start ging. Ook werd het moment van levering uitgesteld. Naar verwachting zal de levering, als er geen verdere vertragingen optreden, 3,5 jaar na de aanvankelijke uiterste termijn plaatsvinden.

Wat de invoering van het systeem voor elektronische indiening bij alle rechtbanken betreft, werd in het verslag van februari 2020 onthuld dat de uiterste termijn (eind 2019) niet is gehaald en dat wel een begin is gemaakt met de uitvoering, maar slechts bij een beperkt aantal rechtbanken. In het verslag van mei 2020 wordt aangekondigd dat elektronische indiening vanaf januari 2021 alleen voor administratieve rechtbanken verplicht wordt en voor burgerlijke en strafrechtelijke jurisdicties optioneel blijft.

Overheidsdiensten: In het kader van zijn inspanningen om overheidsdiensten te moderniseren heeft Griekenland toegezegd uiterlijk eind 2018 69 administratieve secretarissen-generaal te zullen benoemen.

In het verslag van november 2018 was sprake van aanzienlijke vertragingen zonder dat nog enige benoeming was afgerond.

In het verslag van juni 2019 werd aangegeven dat er één kandidaat was benoemd en er vier waren geselecteerd, en dat de uiterste termijn voor de voltooiing van de 69 selecties was verlengd tot december 2019.

In het verslag van november 2019 was te lezen dat de 69 posten van administratief secretaris-generaal op grond van een nieuwe wet waren geschrapt en vervangen door 13 posten van permanent secretaris, waarvoor de selectieprocedure uiterlijk in januari 2020 moest zijn voltooid.

Acroniemen en afkortingen

ECB: Europese Centrale Bank

EFC: Economisch en Financieel Comité

ESM: Europees stabiliteitsmechanisme

IMF: Internationaal Monetair Fonds

PPT: Post-programmatoezicht

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Woordenlijst

Begrotingssaldo: het verschil tussen de totale overheidsuitgaven en -inkomsten in een bepaald jaar, waarbij een positief saldo duidt op een overschot en een negatief saldo op een tekort.

Europees financieel stabilisatiemechanisme: EU-instrument waarmee de Commissie namens de Unie op financiële markten kan lenen met een impliciete EU-begrotingsgarantie om financiële bijstand te verlenen aan elk EU-land dat ernstige financiële moeilijkheden ondervindt of dreigt te ondervinden met het oog op het behoud van de financiële stabiliteit. Tegenwoordig wordt van landen in de eurozone die financiële bijstand behoeven verwacht dat zij zich tot het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) richten.

Europees stabiliteitsmechanisme: het ESM is in oktober 2012 opgericht als permanente intergouvernementele organisatie. Net als zijn voorloper, de tijdelijke Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit, verleent het ESM financiële bijstand aan landen in de eurozone die financiële moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden indien dit essentieel is om de financiële stabiliteit van de eurozone als geheel te waarborgen. Het mechanisme verleent financiële bijstand door de uitgifte van schuldbewijzen.

Europese Faciliteit voor financiële stabiliteit: voor een bijzonder doel opgerichte entiteit die door de lidstaten in de eurozone in de vorm van een in Luxemburg geregistreerde vennootschap is opgezet en waarvan zij de eigenaars zijn. Deze entiteit was bedoeld als een tijdelijk reddingsmechanisme voor het lenen van door de lidstaten in de eurozone gegarandeerde middelen op de financiële markten met als doel deze door te lenen aan in moeilijkheden verkerende lidstaten in de eurozone. De faciliteit verschaft geen aanvullende financiële bijstand aan landen in de eurozone die financiële problemen ondervinden of dreigen te ondervinden, aangezien deze taak nu volledig door het ESM wordt uitgevoerd.

Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme: mechanisme in het kader waarvan de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad en nationale afwikkelingsautoriteiten gecentraliseerde afwikkelingsbevoegdheden hebben, waardoor ze rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de afwikkeling van banken in de lidstaten die deelnemen aan de bankenunie.

Gemeenschappelijk toezichtsmechanisme: mechanisme voor toezicht op banken dat bestaat uit de ECB en de nationale toezichthoudende autoriteiten van de deelnemende landen.

Griekse leningsfaciliteit: de Griekse leningfaciliteit is het eerste financiële steunprogramma voor Griekenland, dat in mei 2010 werd goedgekeurd. De faciliteit omvatte bilaterale leningen van landen in de eurozone voor een totaalbedrag van 52,9 miljard EUR. De Commissie treedt in het kader van de faciliteit niet als kredietnemer op, maar kreeg de taak opgedragen om de gezamenlijke bilaterale leningen te coördineren en te beheren.

Primair (begrotings)saldo: het begrotingssaldo exclusief de rentebetalingen op overheidsschuld.

Verlaten van een macro-economisch aanpassingsprogramma: macro-economische aanpassingsprogramma's, waarvoor een einddatum wordt vastgesteld, lopen af wanneer de Commissie een geslaagde eindevaluatie heeft uitgevoerd.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=59351>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=59351>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema'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 prestaties 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 Alex Brenninkmeijer, ondersteund door Raphael Debets, kabinetschef, en Di Hai, kabinetsattaché; Marion Colonerus, hoofdmanager; Giuseppe Diana, taakleider; Stefano Sturaro en Laura Lalikova, auditors. Zoe Dennis verleende taalkundige ondersteuning.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2021.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U dient aanvullende rechten te verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik; hiervoor wordt u geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-6647-5	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/779171	QJ-AB-21-021-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6625-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/697575	QJ-AB-21-021-NL-Q

De Commissie is verantwoordelijk voor het toezicht op lidstaten in de eurozone die een macro-economisch aanpassingsprogramma verlaten om hun economische en financiële stabiliteit te handhaven. Dit is gunstig voor zowel de lidstaten als hun kredietverleners. We onderzochten de vormgeving, uitvoering en doeltreffendheid van het toezicht van de Commissie voor de vijf betrokken lidstaten (Ierland, Griekenland, Spanje, Cyprus en Portugal). We constateerden dat toezicht weliswaar een geschikt instrument was, maar dat de doelmatigheid ervan werd belemmerd door onduidelijke doelstellingen en het feit dat de uitvoering onvoldoende gestroomlijnd en gericht is. Wij hebben de Commissie aanbevelingen gedaan om deze kwesties aan te pakken, waaronder een herziening van de desbetreffende wetgeving om haar toezichtactiviteiten in het Europees Semester te integreren.

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



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