



Brussel, 2.3.2022
COM(2022) 85 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023

1. Inleiding

De invasie van Oekraïne door Rusland heeft de Europese en wereldwijde veiligheid en stabiliteit ondermijnd. De recente gebeurtenissen zijn een keerpunt voor Europa en trekken onze vrede fundamenteel in twijfel. De EU is zowel politiek als economisch solidair met Oekraïne. Als reactie op de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire acties van Rusland heeft de EU een pakket uitgebreide en gerichte sancties goedgekeurd die maximale gevolgen zullen hebben voor de Russische economie en de politieke elite. Tegelijkertijd wordt de EU geconfronteerd met een aantal onmiddellijke uitdagingen, met name op het gebied van vluchtelingenstromen, veiligheid en mogelijke tegenmaatregelen door Rusland. Deze crisis dreigt de groei negatief te beïnvloeden, onder meer door de gevolgen voor de financiële markten, verdere druk op de energieprijzen, aanhoudende knelpunten in de toeleveringsketen en gevolgen voor het vertrouwen.

Uitzonderlijke onzekerheid en risico's vereisen een sterke coördinatie van het economisch en begrotingsbeleid om uit de COVID-19-crisis te komen. Een doortastende, gecoördineerde budgettaire beleidsrespons op de pandemie, ongeziene steun uit nieuwe EU-instrumenten en het accommoderende monetaire beleid hebben de economie van de EU geholpen de crisis het hoofd te bieden en ondersteunen het herstel. In het derde kwartaal van 2021 bevond de EU zich weer op het bbp-niveau van vóór de crisis; volgens de winterprognoses 2022 van de Commissie zou de output tegen eind 2022 in alle lidstaten het niveau van vóór de pandemie overschrijden. Het begrotingsbeleid moet nauw gecoördineerd blijven om de houdbaarheid van de begroting te waarborgen en, samen met een breder economisch beleid, het herstel te ondersteunen en de Europese economie te sturen in de richting van een sterkere en duurzame groei ondanks het verslechterende mondiale klimaat.

Begrotingsbeleid moet steeds kunnen worden aangepast aan snel veranderende omstandigheden. Het beleidsklimaat evolueert. In overeenstemming met de geleidelijke normalisering van de volksgezondheid zullen tijdelijke noodmaatregelen in verband met de pandemie in 2022 grotendeels worden afgebouwd⁽¹⁾. De vooruitzichten voor de inflatie op korte termijn wijzen op een geleidelijke normalisering van het monetaire beleid. De invasie van Oekraïne zal naar verwachting echter een negatief effect hebben op de vooruitzichten, die met risico's die neerwaarts neigen, nog onzekerder zijn geworden. De zogenoemde "algemene ontsnappingsclausule" van het stabiliteits- en groeipact (SGP)⁽²⁾ zal in 2022 van toepassing blijven. Zo kan het begrotingsbeleid worden aangepast aan de veranderende

⁽¹⁾ Europese Commissie (2021), "Ontwerpbegrotingsplannen 2022: Algemene beoordeling", COM (2021) 900 final van 24 november 2021.

⁽²⁾ Specifieke bepalingen in de begrotingsregels van de EU maken een gecoördineerde en ordelijke tijdelijke afwijking van de normale vereisten van die regels voor alle lidstaten mogelijk in een situatie van algemene crisis ten gevolge van een ernstige economische neergang van de eurozone of de EU als geheel (zie artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97, en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97).

situatie om de onmiddellijke uitdagingen van deze crisis aan te pakken. Op basis van de winterprognoses 2022 van de Commissie zal de algemene ontsnappingsclausule naar verwachting vanaf 2023 worden gedeactiveerd⁽³⁾. Gezien de grote onzekerheid zal dit opnieuw worden beoordeeld op basis van de voorjaarsprognose 2022 van de Commissie. Tot slot werd het debat over het kader voor economische governance in oktober 2021 hervat om een tijdige brede consensus over de te volgen koers voor 2023 op te bouwen⁽⁴⁾.

Deze mededeling biedt de lidstaten richtsnoeren voor het voeren en coördineren van begrotingsbeleid, afhankelijk van de evolutie van de economische vooruitzichten. De richtsnoeren houden rekening met de positieve ervaring met de soortgelijke richtsnoeren van maart 2021, die hebben bijgedragen tot de voortdurende bespreking in de Raad, in de Eurogroep en met andere EU- en internationale belanghebbenden over de passende reactie in het begrotingsbeleid en de aanpassing daarvan. De beginselen weerspiegelen de winterprognoses 2022 van de Commissie en moeten als leidraad dienen voor de komende stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten. De richtsnoeren zullen worden aangepast aan de economische ontwikkelingen waar nodig en uiterlijk in het voorjaarspakket van het Europees Semester van de Commissie eind mei 2022.

De rest van de mededeling bestaat uit vier delen. In deel 2 worden de economische vooruitzichten voor 2022 en 2023 geschetst. In deel 3 worden vijf beginselen uiteengezet en worden op basis van de winterprognoses 2022 van de Commissie implicaties geschetst voor de begrotingsaanbevelingen die in mei 2022 aan de lidstaten moeten worden voorgesteld voor hun begrotingsplannen in 2023. Deel 4 bevat een samenvatting van de stand van zaken met betrekking tot de evaluatie van de economische governance. Deel 5 beschrijft de volgende stappen.

2. Economische situatie en vooruitzichten

Bij het ingaan van het derde jaar van de COVID-19-pandemie heeft de economie van de EU opnieuw de productieniveaus van vóór de pandemie bereikt. De economie van de EU herstelde zich in 2021 sterk en de werkloosheid was lager dan ooit, maar het tempo van de expansie daalde tegen het einde van het jaar. Het opduiken van de Omikron-variant leidde tot nieuwe mobiliteitsbeperkingen, zette de gezondheidszorg opnieuw onder druk en veroorzaakte een tekorten aan arbeidskrachten als gevolg van ziekte, quarantaine en zorgtaken. Langdurige verstoringen van het aanbod in combinatie met een sterke vraag hebben de grondstoffen- en energieprijzen doen stijgen. Deze ongunstige ontwikkelingen hebben de groeidynamiek in de EU gehinderd en de reële bbp-groei is in het laatste kwartaal van 2021 vertraagd.

⁽³⁾ De algemene ontsnappingsclausule werd geactiveerd na de goedkeuring van de Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact, COM(2020) 123 final van 23 maart 2020. De beslissing tot deactivering ervan is gebaseerd op een algemene beoordeling van de toestand van de economie, met het niveau van de activiteit in de EU of de eurozone in vergelijking met de niveaus van voor de crisis (eind 2019), als voornaamste criterium. Europese Commissie (2021), "Een jaar na de uitbraak van COVID-19: de respons vanuit het begrotingsbeleid", COM (2021) 105 final van 3 maart 2021, blz. 7-8 en blz. 14.

⁽⁴⁾ Europese Commissie (2021), "De EU-economie na COVID-19: gevolgen voor de economische governance", COM(2021) 662 final van 19 oktober 2021.

Volgens de winterprognose 2022 van de Commissie zal een robuuste economische expansie van de Europese economie blijven duren, zij het in een lager tempo in 2022 en 2023. Verwacht werd dat de economische expansie na een kleine terugval weer zou aantrekken in het tweede kwartaal van 2022 en gedurende de prognoseperiode robuust zou blijven. De fundamentals die aan de expansie ten grondslag liggen, bleven sterk. Een verbeterende arbeidsmarkt, hoge spaartegoeden van huishoudens, nog steeds gunstige financieringsvoorwaarden en de uitrol van de middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) moesten zorgen voor een robuuste expansiefase die blijft aanhouden. Volgens de winterprognose zou de reële bbp-groei in de EU in 2022 op 4,0 % uitkomen, 1,3 procentpunt lager dan in 2021 maar nog steeds ruim boven het langetermijngemiddelde. Nog volgens de winterprognose⁽⁵⁾ zou de “normalisering” zich in 2023 voortzetten, terwijl de groei naar verwachting zou afnemen tot 2,8 %.

In de winterprognoses is echter geen rekening gehouden met de invasie van Oekraïne en de daaruit voortvloeiende geopolitieke spanningen. Dit heeft een negatief effect op de groeivoorzichten en brengt een tendens van neerwaarts gerichte risico's mee. Zo kan de inflatie hoger uitvallen dan verwacht door de kostendruk als gevolg van de verstoringen aan de aanbodzijde. Dat producenten de hogere energieprijzen in grotere mate doorberekenen in de consumentenprijzen, kan wegen op de totale vraag. Wereldwijd zullen naar verwachting tot ruim in 2022 knelpunten in de toelevering blijven bestaan. Bovendien kunnen loonstijgingen die mogelijk hoger zijn dan de productiviteit, zorgen voor tweede-ronde-effecten die hoger uitvallen dan verwacht, waardoor de inflatie gedurende een langere periode hoog kan blijven. Positief is dat investeringen die worden gestimuleerd door de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de middelen uit het meerjarig financieel kader, met inbegrip van de fondsen voor het cohesiebeleid, een sterkere impuls kunnen geven aan de bedrijvigheid.

3. Voornaamste beginselen en implicaties voor begrotingsrichtsnoeren

In dit deel worden de belangrijkste beginselen uiteengezet waarop de Commissie zich zal baseren voor haar beoordeling van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten. De implicaties voor de begrotingsaanbevelingen die in mei 2022 aan de lidstaten moeten worden voorgelegd voor hun begrotingsplannen voor 2023, zijn gebaseerd op de winterprognose. De Commissie zal de economische situatie nauwlettend volgen en zo nodig haar beleidsrichtsnoeren aanpassen.

De begrotingsaanbevelingen voor 2023 zullen worden geformuleerd in kwalitatieve termen met een kwantitatieve onderbouwing. Gezien de specifieke economische omstandigheden en de daaruit voortvloeiende moeilijkheden bij het ramen van zowel de output gaps als de structurele saldi zal de Commissie in het voorjaar, net als vorig jaar, landspecifieke richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voorstellen die voortbouwen op de aanpak voor de begrotingsaanbeveling voor 2022 en op het beperken van de groei van de lopende uitgaven, en kijken naar de kwaliteit en samenstelling van de overheidsfinanciën. Op

⁽⁵⁾ De winterprognose 2022 van de Commissie werd gepubliceerd op 10 februari, met als sluitingsdatum 1 februari 2022.

basis hiervan zal de Commissie de begrotingsresultaten toetsen aan de aanbevelingen. De begrotingen 2023 van de lidstaten van de eurozone zullen in het najaar worden beoordeeld in de adviezen van de Commissie over de ontwerpbegrotingsplannen.

Beginsel 1: Beleidscoördinatie en een consistente beleidsmix waarborgen

De coördinatie van het begrotingsbeleid blijft cruciaal. De gecoördineerde budgettaire respons van de lidstaten op de ernstige economische neergang in verband met COVID-19 werd gefaciliteerd door de activering van de algemene ontsnappingsclausule en geflankeerd door acties op EU-niveau; hierdoor zijn de economische gevolgen met succes verzacht. De coördinatie van het begrotingsbeleid blijft nodig om een soepele overgang naar een nieuw en duurzaam groeipad en budgettaire houdbaarheid te waarborgen.

De gepaste begrotingskoers voor de eurozone moet het resultaat zijn van een goed evenwicht tussen houdbaarheids- en stabiliseringsoverwegingen. Een dergelijke afstemming moet plaatsvinden op het niveau van het land en rekening houden met de eurozone-/EU-dimensie. Hoewel de economie nog steeds profiteert van solide fundamentals en steun van de EU, met name uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal de geleidelijke afschaffing van de maatregelen ter ondersteuning van de economie tijdens de pandemie in 2023 een belangrijke stimulans op geaggregeerd niveau wegnemen. Bij het bepalen van de timing en het tempo van de normalisering van het begrotingsbeleid moet ook rekening worden gehouden met de interacties met het monetaire en financiële beleid en met de begrotingsimpuls van de herstel- en veerkracht faciliteit⁽⁶⁾.

Op basis van de winterprognoses is de Commissie van mening dat de overgang van een geaggregeerde ondersteunende begrotingskoers in 2020-2022 naar een in grote lijnen neutrale geaggregeerde begrotingskoers in 2023 gepast lijkt, maar zij is klaar om te reageren op de veranderende economische situatie.

Beginsel 2: De houdbaarheid van de schuld waarborgen door middel van een geleidelijke en kwalitatief hoogwaardige begrotingsaanpassing en economische groei

De schuldquoten blijven hoog en zijn door de pandemie nog gestegen. De noodzakelijke budgettaire respons op de COVID-19-pandemie en de inkringing van de productie hebben geleid tot een aanzienlijke stijging van de overheidsschuldquote, met name in sommige lidstaten met een hoge schuldenlast, hoewel de kosten van de schuldendienst niet stijgen. De geaggregeerde schuldquote van de EU bereikte in 2021 een hoogtepunt van ongeveer 92 % van het bbp en zal naar verwachting in 2023 slechts licht dalen tot 89 % van het bbp. Tegelijkertijd blijven de verschillen tussen lidstaten groot. Verwacht wordt dat de schuldquote in 2023 in zes lidstaten boven 100 % van het bbp en in de helft van de lidstaten onder 60 % van het bbp zal blijven.

Bij ongewijzigd beleid zou de schuldquote van de EU zich de komende tien jaar globaal stabiliseren, maar in verschillende lidstaten met een hoge schuldenlast een stijgende lijn

⁽⁶⁾ Subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zullen de economie ieder jaar blijven ondersteunen, maar de jaarlijkse begrotingsimpuls die de faciliteit geeft, meet het verschil in de absorptie van die subsidies van jaar tot jaar.

blijven volgen. Meerdere factoren zullen de schulddynamiek beïnvloeden. Enerzijds worden de risico's in verband met een hogere overheidsschuld nog verergerd door andere uitdagingen zoals de verwachte kosten van de vergrijzing en de voorwaardelijke verplichtingen (in de vorm van garanties) die tijdens de COVID-19-crisis werden verstrekt. Anderzijds was de schulddynamiek in 2021 over het algemeen beter dan verwacht. Lage financieringskosten en gunstige groeivoorzichten, deels te danken aan het verwachte positieve effect dat investeringen en hervormingen zullen hebben op de potentiële groei op de middellange termijn, zijn verzachtende factoren. Hoe groot dit effect zal zijn, hangt af van de ontwikkeling van de groei-renteverschillen, die onzeker blijft.

Om de schulddynamiek in bedwang te houden, is een meerjarige begrotingsaanpassing nodig in combinatie met investeringen en hervormingen om het groeipotentieel te ondersteunen. Het is belangrijk te zorgen voor houdbare overheidsfinanciën door een geleidelijke vermindering van de hoge overheidsschuld. Het risico bestaat dat sommige lidstaten uit de crisis komen met hogere uitgavenquotes en lagere ontvangstenquotes (als percentage van het bbp). Als de schuld in landen met een hoge schuldenlast op middellange termijn niet wordt verminderd, kan dit de groeivoorzichten drukken en de verschillen tussen de landen vergroten. Door de overheidsrekeningen bloot te stellen aan een ongunstige ontwikkeling op de financiële markten, kan de algemene veerkracht van de economieën worden geschaad. De gevoeligheid van de schulddynamiek voor de ontwikkeling van de financieringsvoorwaarden is van belang om de juiste mate en snelheid van aanpassing te bepalen. Geslaagde strategieën voor schuldvermindering moeten gericht zijn op begrotingsconsolidatie, de kwaliteit en samenstelling van de overheidsfinanciën, en het stimuleren van groei. Een te abrupte consolidatie zou het lopende herstel ondermijnen, met negatieve gevolgen voor de potentiële groei, het marktsentiment en de financieringskosten, zodat uiteindelijk de houdbaarheid van de schuld wordt geschaad.

Op basis van de winterprognoses is de Commissie van mening dat een geleidelijke begrotingsaanpassing om de hoge overheidsschuld vanaf 2023 terug te dringen, raadzaam is, en dat een te abrupte consolidatie negatieve gevolgen kan hebben voor de groei en daarmee voor de houdbaarheid van de schuld.

Beginsel 3: Investeren stimuleren en duurzame groei bevorderen

De Europese economieën naar een hoger pad voor duurzame groei tillen en de uitdagingen van de dubbele transitie aanpakken moet in alle lidstaten bovenaan de agenda staan. ⁽⁷⁾ Ramingen van de Europese Commissie en andere organisaties wijzen op grote investeringsbehoeften om de klimaat- en digitale doelstellingen van de EU te verwezenlijken. Om de doelstellingen van de Green Deal te halen zijn in 2021-2030 jaarlijks extra particuliere en publieke investeringen vereist ter waarde van 520 miljard EUR. Het investeringstekort om in de EU een digitale transformatie tot stand te brengen, wordt voor de komende tien jaar geraamd op ongeveer 125 miljard EUR per jaar. Het leeuwendeel van deze

⁽⁷⁾ De huidige prioriteiten van het economisch en werkgelegenheidsbeleid zijn opgebouwd rond vier dimensies: milieuduurzaamheid, productiviteit, billijkheid en macro-economische stabiliteit. Europese Commissie (2021), "Jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2022", COM(2021) 740 final van 21 november 2021.

investering zal door de particuliere sector moeten worden gemobiliseerd. Ook de overheid zal haar rol moeten spelen bij het verstrekken van aanvullende financiering om het beleid te ondersteunen, de risico's van innovatieve projecten te beperken, particuliere investeringen te sturen en aan te trekken, en marktfalen te verhelpen. De mededeling over een toekomstbestendig Europees groeimodel onderstreept het belang van een gecoördineerd optreden van alle actoren, waaronder de EU, de lidstaten en de particuliere sector, om alle beschikbare beleidsinstrumenten te activeren⁽⁸⁾. De samenhang tussen investerings- en hervormingsbeleid in de lidstaten en tussen nationale en EU-doelstellingen moet absoluut worden gewaarborgd.

De middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het meerjarig financieel kader zullen de komende jaren overheidsinvesteringen en -hervormingen ondersteunen. De herstel- en veerkrachtfaciliteit — de kern van NextGenerationEU — verstrekt tot 2026 338 miljard EUR aan niet-terugbetaalbare steun (“subsidies”) en maximaal 386 miljard EUR aan leningen (bedragen in lopende prijzen). Met financiering uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt steun verleend aan het opbouwen van veerkracht, aan vooruitgang in de richting van onze milieu- en digitale doelstellingen, en aan de versterking van de cohesie, de productiviteit en het concurrentievermogen. Tot dusver hebben 22 EU-landen groen licht gekregen voor hun herstel- en veerkrachtplannen, en werd op hun verzoek voor 21 van hen voorfinanciering verstrekt. Gepland wordt de subsidies in het kader van de RRF vervroegd uit te betalen, zodat eind 2023 ongeveer twee derde van de subsidies zal zijn uitbetaald⁽⁹⁾. De uitgaven die met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd, maken de financiering mogelijk van kwalitatief hoogstaande investeringsprojecten en dekken de kosten van productiviteitsverhogende hervormingen zonder aanleiding te geven tot grotere tekorten en schuld. Zo zal een vlotte uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen een volgehouden en duurzaam herstel bevorderen, hogere potentiële groei bevorderen en een geleidelijke verbetering van de begrotingsposities ondersteunen, ook in lidstaten met de hoogste schuldquote. De goedkeuring van de nieuwe generatie fondsen voor het cohesiebeleid van de EU zal de investeringen, de dubbele transitie en de veerkracht in de hele Unie verder bevorderen.

Alle lidstaten moeten algemene investeringen beschermen en, waar mogelijk, nationaal gefinancierde investeringen uitbreiden, met name voor de groene en de digitale transitie. De nadruk moet liggen op een hoge kwaliteit van de investeringen, in overeenstemming met de investeringen die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd. Het begrotingsbeleid moet worden geheroriënteerd om de dubbele transitie te ondersteunen met het oog op duurzame en aanhoudende groei. Waar nodig, bijvoorbeeld als reactie op dalende RRF-bijdragen, moeten de lidstaten nationaal gefinancierde investeringen

⁽⁸⁾ Europese Commissie (2022) “Het toekomstbestendige Europese groeimodel: naar een groene, digitale en veerkrachtige economie.”

⁽⁹⁾ De 22 tot dusver door de Raad goedgekeurde herstel- en veerkrachtplannen vertegenwoordigen 291 miljard EUR aan niet-terugvorderbare financiering en 154 miljard EUR aan leningen. Zes lidstaten hebben een goedgekeurd plan dat een lening bevat (Cyprus, Griekenland, Italië, Portugal, Roemenië en Slovenië). Zoals bepaald in artikel 18 van Verordening (EU) 2021/241 (de RRF-verordening), wordt de berekening van de maximale financiële bijdrage aan niet-terugbetaalbare RRF-steun uiterlijk op 30 juni 2022 bijgewerkt. Zie het jaarverslag 2022 van de Europese Commissie over de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

uitbreiden, in het bijzonder voor de dubbele transitie. De begrotingsaanpassing door lidstaten met een hoge schuldenlast mag niet op de investeringen wegen en moet veeleer worden gerealiseerd door het inperken van de toename van nationaal gefinancierde lopende uitgaven.

De Commissie is van mening dat nationaal gefinancierde overheidsinvesteringen van hoge kwaliteit moeten worden bevorderd en beschermd in begrotingsplannen op middellange termijn, aangezien het stimuleren van een veerkrachtige economie en het aanpakken van de uitdagingen van de dubbele transitie belangrijke gemeenschappelijke doelstellingen zijn voor 2023 en daarna.

Beginsel 4: Begrotingsstrategieën bevorderen die stroken met een middellangetermijnaanpak van begrotingsaanpassing, waarbij rekening wordt gehouden met de herstel- en veerkrachtfaciliteit

De begrotingsaanpassing in lidstaten met een hoge schuldenlast moet geleidelijk verlopen, mag niet leiden tot een al te restrictief begrotingsbeleid en moet worden geschraagd door investeringen en hervormingen die het groeipotentieel nieuw leven inblazen, zodat geloofwaardige neerwaartse schuldtrajecten kunnen worden gerealiseerd. Geleidelijke en aanhoudende begrotingsaanpassingen moeten hand in hand gaan met een verbeterde samenstelling van de overheidsfinanciën om de schuld op middellange termijn te verminderen. De plannen voor de middellange termijn moeten in overeenstemming zijn met de schuldhoudbaarheidsanalyse van de lidstaten⁽¹⁰⁾. De plannen moeten worden onderbouwd met concrete verwijzingen naar hun geplande investeringen en herstel, en moeten rekening houden met het verwachte tijdschema voor de uitbetaling van EU-middelen (met inbegrip van subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit). Voor de periode na 2023 moeten deze middellangetermijnplannen gericht zijn op het voortzetten van de begrotingsconsolidatie om op een geleidelijke, duurzame en groeivriendelijke wijze tot prudente begrotingssituaties op middellange termijn te komen. In de plannen moeten de onderliggende maatregelen en de bijbehorende hervormingen en investeringen in detail worden uiteengezet.

Bij de aanpassing van het begrotingsbeleid moet rekening worden gehouden met de effecten van de steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit op de economische activiteit. De subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zullen aanzienlijke budgettaire steun blijven verlenen voor de groei van de geaggregeerde vraag totdat het betalingsprofiel van de plannen van elke lidstaat zijn piek bereikt en daarna wordt verlaagd. Begrotingsplannen op middellange termijn moeten daarmee rekening houden.

De consolidatie mag niet nodeloos worden uitgesteld. Als een begrotingsaanpassing nodig is, verhoogt het uitstellen ervan tot latere jaren de uitvoeringsrisico's en leidt dit vaak tot moeilijkheden bij het bereiken van de in de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten vervatte begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn. Daarnaast wordt de uitvoering van een uitgestelde begrotingsstrategie ook geassocieerd met overheden die

⁽¹⁰⁾ Gedragscode voor de tenuitvoerlegging van het stabiliteits- en groeipact (2017) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>.

positieve groeiverrassingen en begrotingsmeevallers gebruiken om lopende uitgaven te vermeerderen of belasting te verlagen, in plaats van om schulden versneld af te bouwen. Daaruit volgt vaak dat buffers niet worden heropgebouwd als de economische omstandigheden dit toelaten.

Volgens de Commissie moeten de stabiliteits- en convergentieprogramma's aantonen welke waarborg de begrotingsplannen van de lidstaten voor de middellange termijn bieden voor een geleidelijke afbouw van de overheidsschuld naar een prudent niveau en een duurzame groei door geleidelijke consolidatie, investeringen en hervormingen.

Beginsel 5: Differentiëren van begrotingsstrategieën en rekening houden met de eurozone

Vanaf 2023 is een geleidelijke begrotingsaanpassing in lidstaten met een hoge schuldenlast noodzakelijk om de schuldquotes te stabiliseren en vervolgens te verlagen.

Als de economische omstandigheden dit toelaten, is het belangrijk om opnieuw begrotingsbuffers op te bouwen en de vermindering van de overheidsschuldquote te hervatten, met als doel de veerkracht tegenover toekomstige schokken te vergroten, gunstige financieringsvoorwaarden te behouden en de vlotte werking van de eurozone te waarborgen met het oog op mogelijke overloopeffecten. Op basis van de winterprognoses 2022 van de Commissie lijkt voor lidstaten met een hoge schuldenlast een geleidelijke verbetering van hun onderliggende begrotingsposities vanaf 2023 passend. Om dit te bereiken zouden nationaal gefinancierde lopende uitgaven (ongeacht discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) trager moeten toenemen dan de potentiële output op middellange termijn (als gemeten aan de hand van de uitgavenbenchmark). Lidstaten met een hoge schuldenlast moeten investeringen die nodig zijn voor de dubbele transitie, blijven bevorderen en de begrotingsaanpassing toepassen op nationaal gefinancierde lopende uitgaven. Deze strategie moet worden ondersteund door een tijdige uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen. Meevallers aan inkomstenzijde, met inbegrip van opwaartse groeiverrassingen, moeten worden gebruikt voor schuldvermindering.

Lidstaten met een lage/gemiddelde schuldenlast moeten voorrang geven aan investeringen voor de dubbele transitie. Lidstaten met een lage/gemiddelde schuld hebben over het algemeen gezonde begrotingsposities ⁽¹¹⁾. De uitbreiding van publieke investeringen voor de dubbele transitie moet prioriteit krijgen, waar nodig (bijvoorbeeld als reactie op afnemende bijdragen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) door nationaal gefinancierde investeringen die sneller groeien dan de potentiële output op middellange termijn. De ontwikkeling van de lopende uitgaven moet in overeenstemming zijn met het behoud van een algemeen neutrale beleidskoers, dus zonder begrotingsaanpassing in 2023, tenzij tekenen van een overmatige vraag een soepel begrotingsbeleid zouden vereisen om de groei te beheersen, of daarentegen verslechterde economische vooruitzichten aanvullende uitgaven noodzakelijk zouden maken. Dit zal bijdragen tot het behoud van een passende beleidskoers voor de eurozone als geheel, aangezien overloopeffecten van voortijdige bezuinigingen in lidstaten met een lage/gemiddelde schuldenlast de geaggregeerde vraag in de eurozone onterecht

⁽¹¹⁾ Volgens simulaties van de Commissie zouden zelfs bescheiden aanpassingen in sommige van deze lidstaten als snel tot begrotingsoverschotten leiden.

zouden kunnen doen dalen en het voor lidstaten met een hoge schuldenlast moeilijker kunnen maken om begrotingsaanpassingen door te voeren.

De Commissie is van mening dat begrotingsaanbevelingen van lidstaat tot lidstaat moeten blijven verschillen en rekening houden met mogelijke overloopeffecten tussen landen. Nationale begrotingsaanpassingen moeten — waar nodig — zo worden uitgevoerd dat zij de samenstelling van de uitgaven verbeteren en de totale investeringen beschermen.

Implicaties van de buitensporigtekortprocedure

De Commissie zal in het voorjaar 2022 niet voorstellen nieuwe buitensporigtekortprocedures in te leiden. De pandemie heeft nog steeds buitengewone macro-economische en budgettaire gevolgen, hetgeen, in combinatie met de huidige geopolitieke situatie, leidt tot een uitzonderlijke mate van onzekerheid, ook wat betreft het uitstippelen van een gedetailleerd traject voor het begrotingsbeleid. Daarom oordeelt de Commissie dat in het voorjaar van 2022 geen besluit moet worden genomen over het al dan niet instellen van een buitensporigtekortprocedure ten aanzien van lidstaten.

De Commissie zal in het najaar van 2022 opnieuw nagaan of het relevant is voor te stellen om buitensporigtekortprocedures in te leiden. Lidstaten met een geplande overschrijding van de tekortdrempel in 2023 en daarna moeten beschrijven welke maatregelen zij plannen om het tekort tot onder de referentiewaarde te krijgen, zodat hiermee in voorkomend geval rekening kan worden gehouden bij de beoordeling van relevante factoren⁽¹²⁾. Wat betreft lidstaten met een schuldquote boven 60 % van de bbp-referentiewaarde, zal de Commissie in het kader van haar beoordeling van alle relevante factoren oordelen dat de naleving van de schuldreductiebenchmark een te veeleisende en vroege begrotingsinspanning zou inhouden die de groei in gevaar dreigt te brengen. Volgens de Commissie is in de huidige uitzonderlijke economische omstandigheden voldoen aan de schuldreductiebenchmark niet gerechtvaardigd. Tegelijkertijd zal de monitoring van de schuld- en tekortontwikkelingen doorgaan en zal de Commissie in het najaar van 2022 opnieuw nagaan of het relevant is voor te stellen om buitensporigtekortprocedures in te leiden.

4. De stand van zaken bij de evaluatie van de economische governance

In oktober 2021 heeft de Commissie het publieke debat over de herziening van het EU-kader voor economische governance nieuw leven ingeblazen door andere instellingen en alle belangrijke belanghebbenden uit te nodigen eraan deel te nemen. Het debat loopt en bouwt voort op zowel het standpunt van de Commissie over de doeltreffendheid van het in februari 2020 gepresenteerde kader voor economisch toezicht als de lessen die uit de COVID-19-crisis zijn getrokken. Het publieke debat over het begrotingskader van de EU focust op de uitdaging van een geleidelijke, volgehouden en groeivriendelijke verlaging tot

⁽¹²⁾ De passende relevante factoren worden nader bepaald in artikel 2 van Verordening (EG) nr. 1467/97. In beginsel kan een op het tekort gebaseerde buitensporigtekortprocedure alleen worden vermeden indien het buitensporige tekort tijdelijk en uitzonderlijk is en zich dicht bij de referentiewaarde bevindt.

een prudent schuldniveau; op de noodzaak om de overheidsinvesteringen de komende jaren aanhoudend op een hoog niveau te houden, ook die voor de dubbele transitie en de vergroting van de veerkracht; op het belang van een goede samenstelling en kwaliteit van overheidsfinanciën en de noodzaak een anticyclisch begrotingsbeleid te voeren en begrotingsruimte te creëren voor stabilisatie; op het belang van een sterke beleidscoördinatie tussen de verschillende beleidsinstrumenten en tussen het EU- en het nationale niveau; en op de noodzaak om het EU-kader te vereenvoudigen en te zorgen voor een doeltreffende handhaving van het begrotingskader van de EU. Het debat vindt plaats via verschillende fora, waaronder specifieke vergaderingen, workshops en een online-enquête. Bij deze inclusieve bespreking zijn onder meer burgers en een breed scala aan belanghebbenden betrokken, met name de sociale partners, de academische wereld, andere EU-instellingen en -organen, en nationale regeringen en parlementen. De online-enquête is op 31 december 2021 afgesloten. De Commissie analyseert momenteel de bijdragen die zij heeft ontvangen, en zal in maart 2022 een samenvattend verslag uitbrengen. De samenwerking met belanghebbenden over de wijze waarop de doeltreffendheid van het kader voor economische governance kan worden vergroot, wordt voortgezet om tot een consensus over de toekomst ervan te komen.

Het lopende debat biedt de lidstaten ook de gelegenheid om na te denken over de belangrijkste doelstellingen van het governancekader, de werking ervan en de nieuwe uitdagingen waarmee rekening moet worden gehouden. De besprekingen vinden voornamelijk plaats in het Economisch en Financieel Comité en het Comité voor de economische politiek, maar ook op ministerieel niveau in de Raad (Ecofin) en - voor specifieke aspecten van de eurozone - tussen de leden van de eurozone in de Eurogroep. Zij worden georganiseerd rond een beperkt aantal hoofdthema's, in overeenstemming met de uitdagingen die in de mededeling van oktober 2021 zijn vastgesteld en de belangrijkste onderwerpen van het publieke debat. Het gaat onder meer om de houdbaarheid van de overheidsschuld en groeivriendelijke schuldverlaging; de bescherming van overheidsinvesteringen en de rol van het begrotingskader in het stimuleren van overheidsinvesteringen en -hervormingen die zullen bijdragen tot de financiering van een groene, digitale en veerkrachtige EU-economie; beschouwingen over de lessen die zijn getrokken uit de respons op de COVID-19-crisis (met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit); anticyclisch begrotingsbeleid en het creëren van ruimte voor stabilisatie op korte termijn; en hoe de begrotingskaders kunnen worden vereenvoudigd, de nationale verantwoordelijkheid kan worden versterkt en de handhaving kan worden verbeterd. De potentiële langetermijngevolgen van de invasie van Oekraïne voor de veerkracht en de veiligheid zijn ook aan de orde gesteld. Daarnaast zijn er besprekingen tussen de leden van de eurozone over specifieke aspecten van de eurozone. De komende maanden zijn verdere besprekingen gepland met belangrijke belanghebbenden (o.a. het Europees Begrotingscomité) en met academici/deskundigen. Momenteel staan de afsluitende besprekingen gepland voor juli, zowel op ministerieel niveau in de Raad (Ecofin) als tussen de leden van de eurozone in de Eurogroep.

Op basis van het lopende publieke debat en de besprekingen met de lidstaten zal de Commissie richtsnoeren verstrekken voor mogelijke wijzigingen in het kader voor economische governance, met als doel ruim op tijd een brede consensus te bereiken over

de te volgen koers voor 2023. Volgens de Commissie wijst de huidige stand van zaken van de besprekingen op een aantal belangrijke kwesties, waar verdere en concretere werkzaamheden het pad zouden kunnen effenen voor een nieuwe consensus over het toekomstige begrotingskader van de EU.

- **De schuldhoudbaarheid waarborgen en duurzame groei via investeringen en hervormingen stimuleren, zijn essentieel voor het welslagen van het EU-begrotingskader.** Het is van cruciaal belang de houdbaarheid van de begroting te waarborgen door de hoge overheidsschuldquotes op een realistische, geleidelijke en duurzame wijze terug te dringen. Het EU-begrotingskader moet een stimulans bieden voor goede strategieën voor schuldvermindering en gericht zijn op begrotingsconsolidatie, de kwaliteit en samenstelling van de overheidsfinanciën, en het stimuleren van groei. Het kader moet in overeenstemming zijn met de uitdagingen van vandaag en morgen, met inbegrip van een passende rol bij het aanhouden van een goed investeringsniveau. De overheidsinvesteringen zullen de komende jaren aanhoudend op een hoog niveau moeten blijven. Daaruit blijkt duidelijk hoe belangrijk de goede samenstelling en kwaliteit van de overheidsfinanciën is om een duurzame en inclusieve groei te waarborgen. Het EU-begrotingskader moet een passende rol spelen bij het stimuleren van nationale investeringen en hervormingen, met bijzondere aandacht voor de samenhang tussen het beleid inzake investeringen en hervormingen in de lidstaten en tussen nationale en EU-doelstellingen.
- **In het begrotingstoezicht van de EU meer aandacht schenken aan de middellange termijn, lijkt een veelbelovende aanpak te zijn.** De begrotingsprestaties van de lidstaten moeten ieder jaar worden gemonitord en de positieve elementen van multilaterale begrotingscoördinatie moeten worden bewaard. Tegelijkertijd zouden de lidstaten met duidelijke richtsnoeren op EU-niveau meer ruimte hebben om hun budgettaire aanpassingsplan voor de middellange termijn vast te stellen en uit te voeren en hun investerings- en hervormingsagenda's in hun begrotingstraject op te nemen; zo kan hun eigen verantwoordelijkheid en daarmee de naleving worden versterkt.
- **Er moet verder worden besproken welke inzichten kunnen worden ontleend aan het ontwerp, de governance en de werking van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.** De nadruk moet liggen op lessen met betrekking tot het verbeteren van de eigen verantwoordelijkheid, het wederzijdse vertrouwen, de handhaving en de wisselwerking tussen de economische en de begrotingsdimensie, en tussen de nationale en EU-dimensie. Er moet worden nagedacht over het feit dat de aanpak van de beleidscoördinatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit op verbintenissen is gebaseerd en er een sterke nationale verantwoordelijkheid is voor het ontwerp en de resultaten van het beleid, gebaseerd op sterke richtsnoeren vooraf voor de lidstaten met betrekking tot investerings- en hervormingsprioriteiten. Het Europees Semester moet blijven gelden als referentiekader voor de toepassing van het geïntegreerde toezicht en de coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid in de EU.

- **Vereenvoudiging, meer nationale verantwoordelijkheid en betere handhaving zijn belangrijke doelstellingen.** Het huidige kader is gebaseerd op niet-waarneembare variabelen die gevoelig zijn voor veranderingen en worden beïnvloed door conjuncturele omstandigheden. Het bevat ook een complexe reeks interpretatieve bepalingen, waaronder diverse flexibiliteitsclausules, die de toepassing van het kader complex maken en de transparantie belemmeren. Er zijn eenvoudigere begrotingsregels nodig aan de hand van één operationele regel op EU-niveau met waarneembare indicatoren, zoals een netto-uitgavenaggregaat, om de naleving te beoordelen. Hierbij moet ook worden nagegaan of een duidelijke focus op “grove tekortkomingen in het beleid”, zoals uiteengezet in het Verdrag, kan bijdragen aan een meer doeltreffende uitvoering van het kader. Deze doelstellingen zijn met elkaar verbonden. Een eenvoudiger kader zou met name de leesbaarheid van het begrotingstoezicht van de EU verbeteren en zo bijdragen tot duidelijkere communicatie, meer eigen verantwoordelijkheid, betere naleving en een sterkere handhaving. Bovendien moet, als de lidstaten meer ruimte zouden krijgen om begrotingstrajecten te ontwerpen, een evenwicht worden gevonden met een striktere handhaving van het kader door de Commissie en de Raad bij niet-naleving.

5. Volgende stappen

Deze mededeling bevat voorlopige richtsnoeren voor het begrotingsbeleid voor 2023, die uiterlijk in het kader van het voorjaarspakket van het Europees Semester in mei 2022 zullen worden geactualiseerd. Toekomstige richtsnoeren zullen de mondiale economische situatie, de specifieke situatie van elke lidstaat en de discussie over het kader voor economische governance blijven weerspiegelen. De ontwikkeling van de economische vooruitzichten zal nauwlettend worden gevolgd en terdege in aanmerking worden genomen. De lidstaten wordt verzocht deze richtsnoeren in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's te verwerken.

Aanhangsel

Lijst van aanvullende tabellen die in de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten moeten worden verstrekt. Verplicht te vermelden gegevens zijn vetgedrukt.

Effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit op de programmaprognoses - LENINGEN

Kasstroom van in het programma voorgestelde leningen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (% van bbp)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Uitbetalingen door de EU van leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit							
Afbetalingen aan de EU van leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit							
Uitgaven gefinancierd door leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (% van bbp)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Beloning van werknemers D.1							
Intermediair verbruik P.2							
Sociale betalingen D.62+D.632							
Rente D.41							
Subsidies, betaald D.3							
Inkomensoverdrachten D.7							
TOTAAL LOPENDE UITGAVEN							
Investerings in vaste activa (bruto) P.51g							
Kapitaaloverdrachten D.9							
TOTAAL KAPITAALUITGAVEN							
Andere uitgaven gefinancierd door leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (% van bbp) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Verlaging van belastinginkomsten							
Andere kosten met gevolgen voor inkomsten							
Financiële transacties							

Effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit op de programmaprognoses - SUBSIDIES

Inkomsten uit subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (% van bbp)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit als opgenomen in de ontvangstenprognoses							
Uitbetalingen van contanten van EU-subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit							
Uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (% van bbp)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Beloning van werknemers D.1							
Intermediair verbruik P.2							
Sociale betalingen D.62+D.632							
Rente D.41							
Subsidies, betaald D.3							
Inkomensoverdrachten D.7							
TOTAAL LOPENDE UITGAVEN							
Investerings in vaste activa (bruto) P.51g							
Kapitaaloverdrachten D.9							
TOTAAL KAPITAALUITGAVEN							
Andere uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (% van bbp) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Verlaging van belastinginkomsten							
Andere kosten met gevolgen voor inkomsten							
Financiële transacties							

Tabel over het aantal volgens het programma goedgekeurde/aangekondigde waarborgen

	Maatregelen	Datum goedkeuring	Maximumbedrag aan voorwaardelijke verplichtingen (% van bbp)	Geraamd gebruik (% van bbp)
Als reactie op COVID-19				
	Subtotaal			
Overige				
	Subtotaal			
	Totaal			

Opmerking: Deze tabel vervangt tabel 7 van de gedragscode van het stabiliteits- en groeipact.