



ECONOMISCHE GOVERNANCE

Economische governance verwijst naar het systeem van instellingen en procedures dat is ingesteld om de doelstellingen van de EU op economisch gebied te verwezenlijken, en met name de coördinatie van het economisch beleid ten behoeve van de economische en sociale vooruitgang van de EU en van haar burgers. De financiële, begrotings- en economische crisis die in 2008 is ontstaan, heeft aangetoond dat de EU behoefte had aan een doeltreffender model voor economische governance dan de economische en begrotingscoördinatie die tot dat moment werden toegepast. Ontwikkelingen op het gebied van economische governance omvatten versterkte coördinatie van en toezicht op zowel begrotings- als macro-economisch beleid en het oprichten van een kader voor het beheer van financiële crises.

RECHTSGROND

- artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU);
- de artikelen 2 tot en met 5, 119 tot en met 144, en 282, 283 en 284 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);
- de als bijlage aan het VWEU toegevoegde protocollen: Protocol nr. 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten, Protocol nr. 13 betreffende de convergentiecriteria en Protocol nr. 14 betreffende de Eurogroep.

DOELSTELLINGEN

A. Verdragsbepalingen

In de preambule bij het VEU staat dat de lidstaten vastbesloten zijn “de versterking en de convergentie van hun economieën te verwezenlijken en een economische en monetaire unie tot stand te brengen”.

In artikel 3 van het VEU staat dat de Unie “zich inzet voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, en een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang [...]”.

De artikelen 2, 5 en 119 van het VWEU vormen de grondslag voor economische coördinatie: ze stellen dat de lidstaten hun economisch beleid moeten beschouwen als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang en het nauwlettend moeten coördineren. De terreinen die gecoördineerd moeten worden en de manieren waarop dat moet gebeuren, worden gespecificeerd in artikel 121, waarin de procedure



wordt vastgelegd met betrekking tot de beleidsaanbevelingen, zowel de algemene (globale richtsnoeren voor het economisch beleid) als de specifieke, en in artikel 126, waarin de procedure wordt vastgelegd die gevolgd moet worden bij buitensporige overheidstekorten (2.6.6).

De artikelen 136 tot en met 138 stellen specifieke bepalingen vast voor de lidstaten die de euro als munt hebben, en vereisen dat die lidstaten de coördinatie en bewaking van hun begrotingsdiscipline en economisch beleid versterken.

Titel IX aangaande werkgelegenheid schrijft bovendien voor dat het werkgelegenheidsbeleid moet worden gecoördineerd en coherent moet zijn met het economisch beleid, zoals bepaald in de globale richtsnoeren (artikel 146) (2.3.3).

B. Gebieden waarop economische governance van toepassing is

De financiële, begrotings- en economische crisis die in 2008 ontstond, heeft aangetoond dat de financiële, begrotings- en macro-economische onevenwichtigheden een nauwe onderlinge samenhang vertonen, niet alleen binnen de nationale grenzen, maar ook op EU-niveau en zelfs des te meer bij de landen van de eurozone. Het in 2011 opgezette versterkte stelsel van economische governance, dat nog verder ontwikkeld wordt, heeft dan ook betrekking op diverse economische terreinen, waaronder begrotingsbeleid, macro-economische aspecten, crisisbeheersing en macrofinancieel toezicht.

RESULTATEN

A. Economische coördinatie tot 2011

Tot 2011 berustte de coördinatie van het economisch beleid voornamelijk op consensus zonder juridisch afdwingbare regels, met uitzondering van het begrotingsbeleidskader zoals omschreven in het stabiliteits- en groeipact (SGP) (2.6.6). De werkingssfeer van de economische coördinatie was breed gedefinieerd, en er was plaats voor diverse vormen van samenwerking, al naargelang het bindende karakter van de respectieve samenwerkingsovereenkomsten:

- samenwerking door uitwisseling van informatie, bv. de macro-economische dialoog die is ingesteld op de Europese Raad van Keulen in 1999;
- coördinatie als een vorm van crisismanagement, bv. het instellen van het Europees financieel stabiliteitsmechanisme in mei 2010;
- de open coördinatiemethode waarmee de lidstaten gemeenschappelijke doelstellingen hebben vastgesteld, maar zelf bepaalden hoe die doelstellingen zouden worden gerealiseerd (bv. de in maart 2000 vastgestelde strategie van Lissabon);
- beleidsdelegatie waarbij de volledige bevoegdheid voor een beleidssector zou kunnen worden overgedragen aan één instelling (voorbeelden hiervan zijn o.a. het monetair beleid (2.6.3) en het mededingingsbeleid (2.6.12), die aan de Europese Centrale Bank (ECB), respectievelijk de Commissie zijn gedelegeerd).



B. Economische governance sinds 2011

De crisis heeft in tal van Europese landen een aantal fundamentele problemen en onhoudbare tendensen blootgelegd en maakte duidelijk hoe nauw de economieën van de EU verbonden zijn. Een betere coördinatie van het economisch beleid in de gehele EU werd als noodzakelijk beschouwd om problemen aan te pakken en groei en de werkgelegenheid in de toekomst te bevorderen. Met het oog hierop is het systeem van organen en procedures voor economische coördinatie in de EU herzien en versterkt: sinds 2011 is een aantal wetgevingshandelingen vastgesteld en zijn er nieuwe [organen](#) opgericht.

1. Versterkt economisch en begrotingstoezicht en coördinatie daarvan in het kader van het Europees Semester

Versterkte governance omvat: een nieuw gesynchroniseerd werkmodel — het Europees Semester — om de economische en budgettaire prioriteiten te bespreken en te coördineren; strenger EU-toezicht op begrotingsbeleid in het kader van het stabiliteits- en groeipact ([2.6.6](#)); nieuwe instrumenten voor het aanpakken van macro-economische onevenwichtigheden ([2.6.7](#)) en om om te gaan met lidstaten die in financiële moeilijkheden verkeren ([2.6.8](#)).

Het Europees Semester is een jaarlijks terugkerende periode waarin het begrotings-, macro-economisch en structuurbeleid van de lidstaten op een zodanige wijze worden gecoördineerd dat de lidstaten in een vroeg stadium van hun nationale begrotingsprocedures evenals voor andere aspecten van de economische besluitvorming rekening kunnen houden met de EU-gezichts punten. Het doel is ervoor te zorgen dat alle beleidsvormen gezamenlijk worden geanalyseerd en beoordeeld en dat de beleidsterreinen die vroeger niet systematisch aan economisch toezicht onderworpen waren, zoals aangelegenheden inzake macro-economische onevenwichtigheden en financiële aangelegenheden, daarbij ook worden betrokken. De voornaamste stadia in het Europees Semester zijn als volgt te definiëren:

- Aan het einde van de herfst presenteert de Commissie haar jaarlijkse strategie voor duurzame groei, waarin wordt vastgelegd wat volgens de Commissie de EU-prioriteiten voor het komende jaar zijn wat betreft economisch, begrotings- en arbeidsbeleid, en wat betreft andere hervormingen die nodig zijn om groei en werkgelegenheid te bevorderen. De Commissie stelt specifieke aanbevelingen voor voor de eurozone als geheel, die vervolgens worden besproken door de Raad en in het voorjaar worden goedgekeurd door de Europese Raad. De Commissie publiceert ook het waarschuwingsmechanismeverslag, waarin wordt aangegeven in welke lidstaten er mogelijk sprake is van macro-economische onevenwichtigheden.
- In april dienen de lidstaten hun plannen voor gezonde overheidsfinanciën (stabiliteits- en convergentieprogramma's) en hervormingen en maatregelen in met het oog op de te realiseren vooruitgang op het punt van slimme, duurzame en inclusieve groei (nationale hervormingsprogramma's). Door deze gezamenlijke indiening kan rekening worden gehouden met complementariteiten en overloopeffecten tussen begrotings- en structuurbeleid.



- In mei beoordeelt de Commissie de nationale hervormingsprogramma's en stabiliteits- en convergentieprogramma's evenals de vorderingen die de lidstaten hebben geboekt wat betreft de in de Europa 2020-strategie vastgestelde doelstellingen en het corrigeren van macro-economische onevenwichtigheden. Op basis van die beoordelingen doet de Commissie voorstellen voor landspecifieke aanbevelingen, die vervolgens door verschillende formaties van de Raad worden besproken.
- In juni/juli keurt de Europese Raad de landspecifieke aanbevelingen goed. Ze worden in juli formeel aangenomen door de Raad en daarmee wordt de jaarlijkse cyclus van het Europees Semester op EU-niveau afgesloten.

Het eerste Europees Semester werd in 2011 in de praktijk gebracht. Het begrotingsbeleid, macro-economische onevenwichtigheden, aangelegenheden betreffende de financiële sector en groeibevorderende structuurhervormingen worden gezamenlijk op EU-niveau besproken tijdens het Europees Semester, voordat de regeringen hun ontwerpbegrotingen opstellen en ter behandeling aan hun nationale parlementen voorleggen. Voor zij hun begroting afwerken, dienen de lidstaten van de eurozone hun ontwerpbegroting in bij de Commissie, die haar advies verstrekt, en bij de Eurogroep, die de ontwerpbegrotingen beoordeelt.

2. Als maatregel voor het herstel van de financiële sector heeft de EU de bankenunie bevorderd ([2.6.5](#)), met nieuwe regels en nieuwe organen, inclusief het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en de Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA's), om crisissen te voorkomen en om te waarborgen dat financiële actoren aan de juiste voorschriften en het gepaste toezicht worden onderworpen.

3. Meerdere lidstaten hebben door de economische en financiële crisis te maken gekregen met ernstige problemen wat hun financiële stabiliteit of de stabiliteit van hun overheidsfinanciën betreft, en hebben om financiële bijstand verzocht ([2.6.8](#)). De Unie heeft in reactie hierop diverse mechanismen in het leven geroepen, waaronder het Europees financieel stabilisatiemechanisme, de Europese faciliteit voor financiële stabiliteit en het [Europees stabiliteitsmechanisme](#) (ESM), alsook wetgeving vastgesteld met bepalingen voor de macro-economische conditionaliteit die verbonden is aan de leningen die aan de lidstaten in kwestie worden verstrekt ([Verordening \(EU\) nr. 472/2013](#)). De Europese faciliteit voor financiële stabiliteit en het Europees stabiliteitsmechanisme zijn middels ad-hocverdragen buiten de Verdragen van de Europese Unie opgericht en worden geleid door een raad bestaande uit de ministers van Financiën van de landen die lid zijn van de eurozone.

C. Mogelijke verdere ontwikkeling van de economische en monetaire unie

Toen de economische en financiële crisis was overwonnen, startte de EU een proces gericht op het versterken van de EMU. Dit proces stoeit op het [verslag van de vijf voorzitters](#) uit 2015 over het voltooiën van de economische en monetaire unie, dat zich in het bijzonder richtte op vier onderwerpen:

- een daadwerkelijke economische unie,
- een financiële unie,



- een budgettaire unie, en
- een politieke unie.

Deze houden nauw met elkaar verband en worden geacht zich parallel te ontwikkelen. Het verslag werd gevolgd door een aantal mededelingen, voorstellen en maatregelen, en de — nog niet afgeronde — discussie betreft in het bijzonder voorstellen van de Commissie (“Routekaart voor verdieping van de EMU” en een serie [wetgevingsvoorstellen](#) in 2018).

In overeenstemming met de desbetreffende wetgeving startte de Commissie in februari 2020 een toetsing van het bestaande kader voor governance, inclusief een openbaar debat over de mate waarin de verschillende in het kader van de hervormingen van 2011 en 2013 geïntroduceerde toezichtelementen doeltreffend zijn geweest wat betreft het verwezenlijken van hun voornaamste doelstellingen, te weten

- het waarborgen van houdbare overheidsfinanciën en groei, en het vermijden van macro-economische onevenwichtigheden,
- het bieden van een geïntegreerd toezichtkader dat een nauwere coördinatie van het economisch beleid, met name in de eurozone, mogelijk maakt, en
- het bevorderen van de convergentie van de economische prestaties van de lidstaten.

De planning van de toetsingsexercitie is verstoord door de noodzaak om aandacht te besteden aan de uitdagingen in verband met de COVID-19-crisis. De Commissie gaat de toetsingsexercitie naar verwachting in 2021 hervatten, en het Parlement formuleert zijn eigen standpunt.

D. Actoren

De Europese Raad legt gecoördineerde politieke prioriteiten en richtlijnen op het hoogste niveau vast. De Raad keurt aanbevelingen en besluiten goed, op basis van voorstellen van de Commissie. De Commissie is belast met de opstelling van aanbevelingen en besluiten, en met de beoordeling van de tenuitvoerlegging hiervan. De lidstaten zijn belast met de nationale rapportage, de uitwisseling van informatie en de implementatie van de aanbevelingen en besluiten van de Raad. De Eurogroep (bestaande uit de ministers van Financiën van de lidstaten die de euro hebben ingevoerd) houdt besprekingen over kwesties die verband houden met de EMU, gewoonlijk voorafgaand aan de zittingen van de Ecofin-Raad, en beheert het ESM. De ECB neemt deel aan besprekingen van de Eurogroep voor aangelegenheden die verband houden met het monetaire of wisselkoersbeleid. Het Economisch en Financieel Comité (EFC) geeft adviezen en bereidt de werkzaamheden van de Raad voor, net als het Comité voor economische politiek en de Eurogroep.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het Parlement medewetgever voor de vaststelling van regels inzake multilateraal toezicht (artikel 121, lid 6, van het VWEU).



Krachtens de wetgevingsbesluiten in verband met economische governance is de economische dialoog ingesteld. Om de dialoog tussen de instellingen van de Unie te versterken, met name tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, en om een grotere transparantie en toerekenbaarheid te verzekeren, kunnen de ter zake bevoegde commissies van het Europees Parlement de voorzitter van de Raad, de Commissie, de voorzitter van de Europese Raad of de voorzitter van de Eurogroep verzoeken om hun respectievelijke besluiten toe te lichten of hun activiteiten in de context van het Europees Semester te presenteren. In het kader van deze dialoog kan het Parlement een lidstaat die het voorwerp vormt van een besluit van de Raad in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten of de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden, in de gelegenheid stellen deel te nemen aan een gedachtewisseling.

Tijdens het Europees Semester geeft het Parlement in specifieke resoluties zijn mening over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei, waarbij ook rekening wordt gehouden met de bijdragen die zijn verzameld tijdens een aan het begin van het jaar gehouden weekvergadering van het Parlement met de nationale parlementen. Laat in de herfst geeft het Parlement zijn mening over de lopende cyclus van het Europees Semester (waaronder door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen), waarbij ook rekening wordt gehouden met de resultaten van een gezamenlijke bijeenkomst met de voorzitters van de bevoegde commissies van de nationale parlementen.

Het Parlement pleit voor nauwere betrokkenheid van de nationale parlementen bij dit proces via een aantal jaarlijkse bijeenkomsten met leden van de bevoegde commissies van de nationale parlementen. De nationale parlementen moeten bovendien, onder inachtneming van de in elke lidstaat bestaande wettelijke en politieke regelingen, naar behoren worden betrokken bij het Europees Semester en bij de voorbereiding van de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's, om de transparantie van, de betrokkenheid bij en de democratische controle op de besluitvorming te vergroten.

Het Parlement heeft zijn standpunt over de mogelijke verdere ontwikkeling van de EMU in meerdere resoluties tot uitdrukking gebracht, in het bijzonder in zijn [resolutie over begrotingscapaciteit voor de eurozone](#); zijn [resolutie over mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van het huidige institutionele bestel van de Europese Unie](#), en zijn resolutie over de [verbetering van de werking van de Europese Unie, voortbouwend op het potentieel van het Verdrag van Lissabon](#). Het Parlement behandelt op dit moment voorstellen gericht op vergroting van de legitimiteit en het democratische toezicht op de procedures, alsmede vergroting van zijn eigen bevoegdheden op het gebied van toezicht.

Alice Zoppè
01/2021

