



HET EU-KADER VOOR HET BEGROTINGSBELEID

Teneinde de stabiliteit van de Economische en Monetaire Unie te waarborgen, moet het kader voor het vermijden van onhoudbare overheidsfinanciën solide zijn. Eind 2011 is een hervorming (onderdeel van het „sixpack”) tot wijziging van het stabiliteits- en groeipact in werking getreden. Een andere hervorming, het intergouvernementele Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur, met inbegrip van het begrotingspact, is begin 2013 in werking getreden. Een verordening betreffende het beoordelen van nationale ontwerpbegrotingsplannen, die deel uitmaakt van het "twopack", is in mei 2013 van kracht geworden.

RECHTSGROND

- De artikelen 3, 119 t/m 144, 136, 219 en 282 t/m 284 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);
- Protocol (nr. 12) bij het VWEU betreffende de procedure bij buitensporige tekorten; Protocol (nr. 13) bij het VWEU betreffende de convergentiecriteria.

DOELSTELLINGEN

Met de architectuur van de Europese Unie voor begrotingsbeleid wordt beoogd een solide en effectief kader in te richten voor de coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten en het toezicht hierop. De hervormingen van de structuur in de periode 2011-2013 zijn een rechtstreeks antwoord op de staatsschuldencrisis, die duidelijk maakte dat er strengere regels nodig zijn, met het oog op de overloopeffecten van onhoudbare overheidsfinanciën binnen de eurozone. Het herziene kader borduurt dan ook voort op de lessen die getrokken zijn uit de ontwerpfouten van de Europese Monetaire Unie. Doel is het leidende beginsel van gezonde overheidsfinanciën te versterken, zoals vastgelegd in artikel 119, lid 3, van het VWEU.

RESULTATEN

A. Stabiliteits- en groeipact

De belangrijkste rechtsgrond voor het stabiliteits- en groeipact (SGP) wordt geleverd door het primaire recht van de Unie, en wel door artikel 121 VWEU (multilateraal toezicht), artikel 126 VWEU (procedure bij buitensporige tekorten) en Protocol nr. 12 bij het VWEU betreffende de procedure bij buitensporige tekorten. Het afgeleide Unierecht bepaalt meer in detail hoe de in het Verdrag neergelegde regels en procedures ten uitvoer moeten worden gebracht. Het eerste pakket economisch bestuur (het „sixpack”)



tot hervorming en wijziging van de regels van het SGP is op 13 december 2011 in werking getreden. Het gewijzigde SGP voorziet in de belangrijkste instrumenten voor het toezicht op het begrotingsbeleid van de lidstaten (preventieve deel) en de correctie van buitensporige tekorten (corrigerende deel). In zijn huidige vorm bestaat het SGP uit de volgende maatregelen:

- Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1055/2005 van de Raad van 27 juni 2005 en Verordening (EU) nr. 1175/2011 van 16 november 2011. Deze verordening vormt het preventieve deel van het pact.
- Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1056/2005 van de Raad van 27 juni 2005 en Verordening (EU) nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011. Deze verordening vormt het corrigerende deel van het pact.
- Verordening (EU) nr. 1173/2011 van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied.

Daarnaast bevat de „gedragscode” – een advies van het Economisch en Financieel Comité (comité van de Raad Economische en Financiële Zaken, EFC) – specificaties inzake de uitvoering van het SGP en richtsnoeren inzake de vorm en de inhoud van de stabiliteits- en convergentieprogramma's (SCP's). Hoewel de „gedragscode” formeel gezien minder bindend is dan een verordening, is hij in de praktijk zeer belangrijk omdat erin wordt gespecificeerd hoe het SGP moet worden uitgevoerd. De recentste versie, waarover het EFC op 15 mei 2017 overeenstemming bereikte, bevat specificaties over flexibiliteit binnen de bestaande regels van het SGP (via zogenaamde clausules inzake investeringen en structurele hervormingen, en via een matrix waarin economisch goede en slechte tijden nader worden omschreven in het kader van het preventieve deel van het SGP). Deze specificaties stoelen op een „gemeenschappelijk overeengekomen standpunt over flexibiliteit binnen het SGP” zoals overeengekomen door het EFC in november 2015 en bekrachtigd door de Raad ECOFIN in februari 2016. Het uitgangspunt voor de besprekingen was de mededeling van de Commissie over flexibiliteit van januari 2015. Bovendien bevat de huidige versie van de „gedragscode” twee adviezen van het EFC van november 2016, waarin meer de nadruk wordt gelegd op de uitgavenbenchmark, hoewel de indicator van het structurele saldo een essentieel onderdeel blijft van het kader voor begrotingstoezicht.

1. Het preventieve deel van het SGP

Het doel van het preventieve deel van het SGP is om met behulp van multilateraal toezicht overeenkomstig artikel 121 VWEU te zorgen voor gezonde overheidsfinanciën. De gewijzigde Verordening (EG) nr. 1466/97 en de nieuwe Verordening (EU) nr. 1173/2011 vormen de secundaire rechtsgrondslag.

De voor elk land vast te stellen begrotingsdoelstelling op middellange termijn (MTO) is een belangrijk concept voor het toezicht en de sturing. De MTO van een land mag tussen - 1 % van het bbp en het begrotingsevenwicht of begrotingsoverschot bedragen, dit alles gecorrigeerd voor cyclische effecten en eenmalige tijdelijke maatregelen.



De MTO moet eens in de drie jaar worden herzien, of wanneer grote structurele hervormingen worden doorgevoerd die van invloed zijn op de begrotingspositie van de lidstaat in kwestie. De stabiliteits- en convergentieprogramma's vormen de belangrijkste instrumenten van het preventieve deel van het SGP.

De stabiliteits- en convergentieprogramma's (SCP's)

Indiening: Elke lidstaat moet in het kader van het multilaterale toezicht krachtens artikel 121 VWEU elk jaar in april ofwel een stabiliteitsprogramma (lidstaten die lid zijn van de eurozone), ofwel een convergentieprogramma (lidstaten die geen lid zijn van de eurozone) indienen bij de Commissie en de Raad. De stabiliteitsprogramma's moeten onder meer de MTO bevatten, het voor de realisering daarvan benodigde aanpassingstraject, alsmede een scenarioanalyse waarbij gekeken wordt naar de mogelijke gevolgen van veranderingen in de voornaamste onderliggende economische aannamen voor de begrotingspositie. De berekeningen moeten worden gebaseerd op de meest waarschijnlijke macrobudgettaire (of conservatievere) scenario's. Deze programma's worden openbaar gemaakt.

Beoordeling: De Raad onderzoekt de programma's op basis van een evaluatie door de Commissie en het EFC. Daarbij wordt met name gekeken naar de vooruitgang die geboekt is op weg naar de verwezenlijking van de MTO. Een nieuw element in het gewijzigde SGP is de expliciete beoordeling van de ontwikkeling van de uitgaven in deze evaluatie.

Advies: De Raad brengt op basis van een aanbeveling van de Commissie en na raadpleging van het EFC een advies over de programma's uit. De Raad kan de lidstaten daarin vragen hun programma's aan te passen. Het advies vormt een integraal onderdeel van de landenspecifieke aanbevelingen die aan het eind van elk Europees semester door de Raad worden vastgesteld.

Toezicht: De Commissie en de Raad houden toezicht op de tenuitvoerlegging van de SCP's.

Vroegtijdige waarschuwing: Indien grote afwijkingen van het aanpassingstraject op weg naar de MTO worden vastgesteld, geeft de Commissie overeenkomstig artikel 121, lid 4 VWEU (artikelen 6 en 10 van de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1466/97) de lidstaat in kwestie een waarschuwing. Deze waarschuwing wordt afgegeven in de vorm van een aanbeveling van de Raad waarin de desbetreffende lidstaat gevraagd wordt de nodige beleidsaanpassingen door te voeren.

Sancties: Voor lidstaten van de eurozone voorziet het gewijzigde SGP tevens in de mogelijkheid om de desbetreffende lidstaat indien deze niet de vereiste corrigerende maatregelen treft, sancties op te leggen in de vorm van een rentedragende waarborgsom ter hoogte van 0,2 % van het bbp van de lidstaat in het voorgaande jaar. Ook is voorzien in boetes indien een lidstaat de cijfers over de overheidsschuld of het begrotingstekort manipuleert.

Europees semester: De indiening en beoordeling van de SCP's maken onderdeel uit van het Europees semester, dat een breder proces van coördinatie van het economisch beleid in de Europese Unie is en het preventieve deel van het SGP omvat.



2. Het corrigerende deel van het SGP

Buitensporigtekortprocedure (BTP)

Het doel van de BTP is te voorkomen dat buitensporige tekorten ontstaan en ervoor te zorgen dat onverhoopte buitensporige tekorten onmiddellijk worden gecorrigeerd. De BTP valt onder artikel 126 VWEU, Protocol nr. 12 bij het Verdrag, de gewijzigde Verordening (EG) nr. 1467/97 en de nieuwe Verordening (EU) nr. 1173/2011.

In het gewijzigde SGP is bepaald dat de BTP wordt opgestart als de grenswaarden van het tekortcriterium ofwel het schuld criterium overschreden zijn:

- Tekortcriterium: Een algemeen begrotingstekort van een lidstaat wordt als buitensporig aangemerkt als dit hoger is dan de referentiewaarde van 3 % van het bbp tegen marktprijzen; of
- Schuld criterium: de schulden bedragen meer dan 60 % van het bbp en gedurende de voorgaande drie jaar is de doelstelling van een jaarlijkse verlaging van de schuld met 1/20 van de schuld boven de drempel van 60 % niet gehaald.

De verordening bevat tevens bepalingen die verduidelijken wanneer een tekort dat de bovenstaande referentiewaarde overschrijdt, als uitzonderlijk aangemerkt wordt (het resultaat van een ongewone gebeurtenis of een ernstige economische recessie enzovoort), of als tijdelijk (wanneer de prognoses suggereren dat het tekort weer onder de referentiewaarde komt zodra de ongewone gebeurtenis of de recessie weer voorbij zijn).

Artikel 126, lid 3 t/m lid 6 VWEU voorziet in een procedure voor de beoordeling van een buitensporig tekort en de besluitvorming daarover. De Commissie stelt een verslag op indien een lidstaat niet voldoet aan ten minste een van de twee genoemde criteria of daar niet aan dreigt te voldoen. Het EFC stelt naar aanleiding van dit verslag een advies op. Indien de Commissie van mening is dat sprake is van een buitensporig tekort (of dat er waarschijnlijk een tekort zal optreden), stuurt zij een advies hierover aan de desbetreffende lidstaat en brengt zij de Raad van de kwestie op de hoogte. De Raad besluit uiteindelijk op basis van een voorstel van de Commissie of er al dan niet een buitensporig tekort bestaat (artikel 126, lid 6 VWEU). Vervolgens stelt de Raad op aanbeveling van de Commissie de aanbevelingen vast die hij tot de betrokken lidstaat richt opdat deze doeltreffende maatregelen neemt om het tekort te verminderen, waarbij de Raad een termijn van niet langer dan zes maanden stelt (artikel 126, lid 7 VWEU). Wanneer de Raad daarna vaststelt dat de lidstaat dergelijke maatregelen niet heeft getroffen, kan zijn aanbeveling openbaar worden gemaakt (artikel 126, lid 8 VWEU). Wanneer de lidstaat ook daarna blijft verzuimen uitvoering te geven aan de aanbevelingen, kan de Raad besluiten de betrokken lidstaat aan te manen binnen een voorgeschreven termijn passende maatregelen te treffen (artikel 126, lid 9 VWEU).

Sancties: De BTP omvat verder sancties indien de lidstaat zich niet voegt naar besluiten (artikel 126, lid 11 VWEU). Voor lidstaten die lid zijn van de eurozone bestaat deze sanctie gewoonlijk uit een boete opgebouwd uit een vaste component (0,2 % van het bbp) en een variabele component (bij elkaar maximaal 0,5 % van het bbp).

Verordening (EU) nr. 1173/2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied voorziet in bijkomende sancties voor leden van



de eurozone. Die sancties worden opgelegd in uiteenlopende fases van de BTP en betreffen niet-rentedragende deposito's van 0,2 % van het bbp van het voorgaande jaar, alsook een boete ter hoogte van 0,2 % van dat bbp. De verordening voorziet ook in sancties voor manipulatie van de statistieken.

B. Begrotingspact

Tijdens de Europese Raad van maart 2012 is het intergouvernementele Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (VSCB), waarvan de begrotingscomponent het begrotingspact vormt, ondertekend door alle lidstaten, behalve door het VK en Tsjechië (Kroatië heeft het Verdrag ook niet ondertekend, noch voor, noch na de toetreding tot de EU op 1 juli 2013). Het begrotingspact bepaalt dat het beginsel van begrotingsevenwicht – de „gouden regel”, te weten een maximaal toegestaan structureel tekort van 0,5 % van het bbp (1 % van het bbp als de staatsschuld minder dan 60 % van het bbp bedraagt) – moet worden opgenomen in het nationaal recht van de lidstaten, bij voorkeur in de grondwet („schuldenrem”). Als lidstaten deze regel niet naar behoren invoeren, kunnen andere lidstaten hen daarvoor voor het Hof van Justitie van de Europese Unie dagen. Verder voorziet het pact onder meer in de automatische inwerkingtreding van het correctiemechanisme en in aangescherpte regels voor landen die onderworpen zijn aan een BTP. Bovendien is steun uit het Europees stabiliteitsmechanisme alleen beschikbaar voor lidstaten die het begrotingspact hebben ondertekend.

C. Verdere hervormingen ter versterking van de economische governance in de eurozone

De hervormingen in de periode 2011-2013 van de economische governance in de Unie en van het kader voor het begrotingsbeleid omvatten, naast de herziene SGP-regels en het intergouvernementele VSCB, twee verordeningen die als doel hebben de economische governance in de eurozone te versterken (het „twopack”):

- Verordening (EU) nr. 473/2013 van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone; en
- Verordening (EU) nr. 472/2013 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.

De belangrijkste elementen van de eerste verordening zijn een gemeenschappelijk budgettair tijdschema voor alle lidstaten van de eurozone en regels voor het toezicht op en de beoordeling van de begrotingsplannen van de lidstaten door de Commissie. In het geval van een ernstige schending van de SGP-regels kan de Commissie lidstaten verzoeken hun plannen bij te stellen. Daarnaast wordt in de verordening bepaald dat de lidstaten van de eurozone waarop de BTP wordt toegepast een economisch partnerschapsprogramma moeten voorleggen met de beleidsmaatregelen en de structurele hervormingen die nodig zijn om tot een effectieve duurzame correctie



van het buitensporig tekort te komen. De Raad brengt advies uit over het economisch partnerschapsprogramma op basis van een voorstel van de Commissie.

De tweede verordening betreft de lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit. De verordening bevat regels voor versterkt toezicht, financiële bijstand en toezicht in de periode na afloop van het programma (zolang niet minimaal 75 % van de ontvangen financiële bijstand is terugbetaald).

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement is medewetgever in het vaststellen van gedetailleerde uitvoeringsbepalingen voor multilateraal toezicht (artikel 121, lid 6 VWEU) en wordt geraadpleegd over afgeleid recht ter uitvoering van de buitensporigtekortprocedure (artikel 126, lid 14 VWEU). In het gewijzigde SGP is een nieuw instrument opgenomen, namelijk de economische dialoog. Dit instrument geeft het Parlement een prominente rol in het huidige kader voor het begrotingsbeleid. Het bepaalt dat de bevoegde commissie van het Parlement de voorzitter van de Raad, de Commissie, de voorzitter van de Europese Raad, de voorzitter van de Eurogroep en zo nodig een lidstaat kan uitnodigen voor besprekingen. Verder wordt het Parlement op gezette tijden geïnformeerd over de tenuitvoerlegging van de regelgeving ter zake. Bovendien moeten de bevoegdheden van de Commissie om extra rapportage-eisen te stellen in het kader van de nieuwe Verordening betreffende het monitoren en beoordelen van ontwerp-begrotingsplannen en het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten in de eurozone, nu elke drie jaar worden verlengd, waarbij het Parlement en de Raad deze bevoegdheden kunnen intrekken.

Jost Angerer
05/2019

