



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.6.2012
COM(2012) 342 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Gemeenschappelijke beginselen inzake nationale begrotingscorrectiemechanismen

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Gemeenschappelijke beginselen inzake nationale begrotingscorrectiemechanismen

Achtergrond

Krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dienen de lidstaten hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang te beschouwen en dient hun begrotingsbeleid gericht te zijn op gezonde overheidsfinanciën.

Door de wereldwijde economische en financiële crises zijn er zwakke punten in de economische en budgettaire governance van de Economische en Monetaire Unie aan het daglicht gekomen. Daarom is reeds een nieuw hervormingspakket (het zogeheten "six-pack") aangenomen, dat afgelopen december in werking is getreden. De moeilijke periode is nog niet voorbij en de omvang en mogelijke consequenties van de overloopeffecten die de economische en budgettaire situaties van de lidstaten binnen het eurogebied op elkaar hebben, zijn nu duidelijk zichtbaar.

Vanuit deze grondgedachte heeft de Commissie, naast een groenboek over euro-stabiliteitsobligaties, op 23 november 2011 twee nieuwe wetgevingsteksten voorgesteld die gericht zijn op het versterken van de toezichtmechanismen in de eurozone. Dit zogeheten "two-pack" bestaat uit twee voorstellen:

- Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van het eurogebied.
- Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit in het eurogebied.

Op basis van deze elementen en met het oog op het waarborgen van de stabiliteit van het eurogebied als geheel is er in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (VSCB), dat op 2 maart 2012 door 25 lidstaten is ondertekend, bovendien een begrotingspact (titel III) opgenomen. Het is de bedoeling om deze verbintenissen binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag in EU-wetgeving vast te leggen.

In het begrotingspact is onder meer bepaald dat de verdragsluitende partijen in hun nationaal recht regels moeten vastleggen met betrekking tot een correctiemechanisme dat automatisch in werking treedt als er zich significante afwijkingen van de middellangetermijndoelstelling of van het aanpassingstraject in die richting voordoen (artikel 3, lid 1, onder e), en lid 2).

Bovendien moeten de correctiemechanismen krachtens het VSCB (artikel 3, lid 2) worden ingesteld "op basis van door de Europese Commissie voor te stellen gemeenschappelijke beginselen inzake met name de aard, de omvang en het tijdschema voor de corrigerende maatregelen die moeten worden genomen, ook in het geval van uitzonderlijke

omstandigheden, en de taak en de onafhankelijkheid van de instellingen die op nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de in lid 1 bedoelde regels".

Deze mededeling wordt aangenomen in het kader van de uitvoering van het VSCB, met het oog op het algemeen belang van de Unie en om een bijdrage te leveren aan de correcte werking van de economische en monetaire unie.

In deze mededeling worden gemeenschappelijke beginselen voor de nationale correctiemechanismen voorgesteld. De zeven beginselen zijn opgenomen in de bijlage. Zij bestrijken de voornaamste kwesties waarmee rekening moeten worden gehouden bij het opzetten van de correctiemechanismen, namelijk de juridische status ervan, de samenhang met het EU-kader, de inwerkingtreding van de mechanismen, de aard van de correctie wat betreft omvang en tijdschema, de operationele instrumenten ervan, de werking van eventuele ontsnappingsclausules en de taak en onafhankelijkheid van toezichthoudende instellingen.

In artikel 3 van het VSCB wordt de Commissie ook verzocht om een tijdschema voor te stellen voor snelle convergentie door de verdragsluitende partijen naar hun respectieve middellangetermijndoelstelling, met inachtneming van de landspecifieke houdbaarheidsrisico's. Dit tijdschema zal later dit jaar door de Commissie worden gepresenteerd. De consolidatieplannen die de lidstaten in het kader van hun laatste actualisering van hun stabiliteits- of convergentieprogramma hebben gepresenteerd, zouden een logisch uitgangspunt zijn om het tempo van de convergentie naar de middellangetermijndoelstellingen te bepalen. Deze consolidatieplannen dienen opnieuw te worden getoetst aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact. Daarbij dienen onder andere de toereikendheid van de middellangetermijndoelstellingen en de beginselen voor de exitstrategie in het licht van de macro-economische vooruitzichten te worden getoetst, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de budgettaire kwetsbaarheid.

1. De juridische status van de regels inzake correctiemechanismen en de verhouding tot het EU-kader

Krachten het VSCB moeten de regels inzake de correctiemechanismen in het nationaal recht van kracht worden "middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen of door andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen". Dientengevolge dient de juridische status van de correctiemechanismen van dien aard te zijn dat de bepalingen ervan niet eenvoudigweg kunnen worden gewijzigd door middel van een gewone begrotingswet. Tegelijkertijd is in het VSCB duidelijk vastgelegd en in beginsel (1) herhaald dat in de correctiemechanismen "de prerogatieven van de nationale parlementen ten volle geëerbiedigd" dienen te worden. Deze karakteristieke kenmerken zijn erop gericht te waarborgen dat de begrotingsregels op een doeltreffende manier in het nationale begrotingsbeleid worden opgenomen, en dat tegelijkertijd de fundamentele parlementaire rechten worden geëerbiedigd.

In beginsel (2) is de noodzaak voor *consistentie van de nationale correctiemechanismen met de EU-begrotingsregels* vastgelegd. De vereisten van het begrotingspact maken deel uit van een bredere strategie, waartoe reeds met de recente hervorming van het stabiliteits- en groeipact (het "six-pack") de aanzet is gegeven en die ervoor moet zorgen dat de nationale betrokkenheid bij het toezichtkader van de Unie toeneemt. Dienovereenkomstig wordt er in het VSCB zelf verwezen naar bestaande begrippen met betrekking tot budgettair toezicht, onder andere "de middellangetermijndoelstelling" en "het aanpassingstraject in die richting", "significante afwijkingen" en "uitzonderlijke omstandigheden". Beginsel (2) legt vast dat er

bij het opzetten van nationale mechanismen terdege rekening dient te worden gehouden met EU-concepten en -regels, hoewel er wat betreft de precieze nationale methoden een zekere mate van flexibiliteit kan worden toegestaan om tegemoet te komen aan landspecifieke kenmerken.

2. De wezenlijke onderdelen van correctiemechanismen: inwerkingtreding, aard van de correctie, operationele instrumenten, ontsnappingsclausules

Zoals vastgelegd in beginsel (3) dient de *inwerkingtreding van de correctiemechanismen* plaats te vinden in duidelijk omschreven omstandigheden die zich voordoen bij een significante afwijking van de middellangetermijndoelstelling of van het aanpassingstraject in die richting. Dit houdt in dat er op voorhand criteria dienen te zijn vastgesteld op basis waarvan wordt bepaald of er sprake is van een significante afwijking. In beginsel (3) wordt ook erkend dat de verdragsluitende partijen, mits deze voorwaarden in acht worden genomen, uiteenlopende mechanismen en criteria kunnen toepassen. De drempelniveaus kunnen met name zijn gebaseerd op criteria op EU-niveau of landspecifieke criteria, dan wel op een combinatie van beide. Beslissingen op EU-niveau waarin een significante afwijking wordt vastgesteld, zouden een voor de hand liggende aanleiding kunnen zijn voor de inwerkingtreding van correctiemechanismen. Voor zover landspecifieke criteria het concept "significante afwijking" weerspiegelen, kunnen deze ook als relevante aanleiding voor de inwerkingtreding fungeren. Het voordeel hiervan zou kunnen zijn dat de afwijking in een vroeger stadium wordt vastgesteld.

In beginsel (4) is de *aard van de correctie* wat betreft omvang en tijdschema vastgelegd. Het voorgestelde beginsel biedt concrete operationele richtsnoeren en waarborgt tegelijkertijd dat de benadering niet te rigide is.

Dienovereenkomstig omvat beginsel (4) vijf subbeginsels:

- Ten eerste dienen de van tevoren vastgestelde regels een kader te vormen voor de omvang en het tijdschema van de correctie, waardoor de beoordelingsmarge bij het uitwerken van de reactie op een significante begrotingsafwijking wordt ingeperkt, maar niet geheel wordt afgeschaft.
- Ten tweede dienen grotere afwijkingen tot grotere correcties te leiden, waarbij wordt uitgegaan van een algemeen aanvaarde mate van evenredigheid.
- Ten derde dient het uitgangspunt voor het vaststellen van de correctie het naleven van de middellangetermijndoelstelling en het aanpassingstraject in die richting te zijn, overeenkomstig de geest van het begrotingspact waarin het nakomen van de middellangetermijndoelstelling en het aanpassingstraject in die richting centraal staat. Als een lidstaat een aanpassingstraject uitvoert en er een afwijking optreedt, dient de lidstaat zich met name aan het tijdschema voor het terugkeren naar de middellangetermijndoelstelling te houden. Als een lidstaat zich aanvankelijk aan de middellangetermijndoelstelling houdt en er vervolgens van afwijkt, wordt van de lidstaat verwacht dat deze zo snel als redelijkerwijze mogelijk is, weer aan de middellangetermijndoelstelling voldoet; normaal gesproken houdt dat in het jaar nadat de afwijking zich heeft voorgedaan of het jaar daarna. Dit is een referentiescenario en een zekere mate van flexibiliteit al naargelang de specifieke omstandigheden wordt echter niet geheel uitgesloten.

- Ten vierde dienen de correctiemechanismen cruciale stabiliteitselementen bij te dragen aan het begrotingskader, teneinde het syndroom van het bewegende doelwit te voorkomen dat typisch is voor de reactie op begrotingsontsporingen. Te dien einde moeten de correctiemechanismen ervoor zorgen dat wordt vastgehouden aan de belangrijkste begrotingsdoelstellingen die voorafgaand aan de significante afwijking waren vastgelegd.
- Ten vijfde dient er aan het begin van de correctie een correctieplan te worden aangenomen dat bindend is voor de begrotingen in de periode waarin de correctie plaatsvindt, waardoor de geloofwaardigheid van de mechanismen toeneemt.

Een belangrijk aspect bij de uitwerking van correctiemechanismen is de *operationele werking* ervan. Beginsel (5) erkent dat regels inzake de overheidsuitgaven en discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde hierbij een belangrijke rol kunnen spelen, waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat deze aggregaten de discretionaire beslissingen van de begrotingsautoriteiten directer weerspiegelen dan uiteindelijke begrotingsresultaten of conjunctuurgezuiverde begrotingssaldi. Een ander cruciaal element waarmee de lidstaten bij de ontwikkeling van hun systemen rekening dienen te houden, is de coördinatie op sommige of alle subniveaus van de overheid van de reactie op een significante begrotingsafwijking, hetgeen de geloofwaardigheid van hun mechanismen zou versterken. Dergelijke coördinatiemechanismen zouden er niet per se toe leiden dat van tevoren wordt vastgelegd in welke mate de centrale overheid en de lagere overheden de last van de correctie moeten dragen. Er dient echter wel terdege te worden gewaarborgd dat het bereiken van de begrotingsdoelstellingen van de overheid, waarvoor de centrale overheid op EU-niveau verantwoordelijk is, niet in gevaar wordt gebracht door het gedrag van lagere overheden.

Het besef dat begrotingsregels aangepast moeten kunnen worden om te reageren op buitengewoon ongunstige omstandigheden, is al lang verankerd in het toezichtkader van de EU en wordt ook erkend in het VSCB. Volgens beginsel (6) dienen *ontsnappingsclausules* in hoge mate te worden gebaseerd op principes waarover op EU-niveau overeenstemming is bereikt, om de consistentie te bevorderen en te voorkomen dat het begrip "uitzonderlijke omstandigheden" te ruim wordt geïnterpreteerd. Verder mag de mogelijke opschorting van het correctiemechanisme door middel van een ontsnappingsclausule slechts voor een beperkte tijd gelden en dient er na afloop van de ontsnappingsclausule een minimumtempo voor de aanpassing te worden vastgelegd dat ten minste in overeenstemming is met de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. Bovendien dient er na afloop van de ontsnappingsclausule een bindend correctieplan voor de volgende begrotingen te worden gevolgd.

3. Taak en onafhankelijkheid van de toezichthoudende instellingen

De verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de naleving van de correctiemechanismen ligt in de eerste plaats bij de begrotingsautoriteiten, maar de nationale *toezichthoudende instellingen* zouden een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van de geloofwaardigheid en transparantie. Dit is vastgelegd in de laatste van de voorgestelde beginselen (beginsel (7)). Van deze instellingen wordt verwacht dat zij de werking van de correctiemechanismen en de overeenstemming daarvan met nationale regels in de diverse fasen van de inwerkingtreding en uitvoering van de correctie beoordelen, met inbegrip van de eventuele toepassing van ontsnappingsclausules.

Om te voorkomen dat beoordelingen gewoon worden genegeerd, dient de betrokken lidstaat het advies van de toezichthoudende instellingen ofwel op te volgen, ofwel uit te leggen

waarom het advies niet wordt opgevolgd, zonder dat evenwel inbreuk wordt gemaakt op de verantwoordelijkheden die de begrotingsautoriteiten voor de beleidsvorming dragen.

Om ervoor te zorgen dat deze instellingen in staat zijn om hun taak in het kader van het nationale begrotingsbeleid op een doeltreffende manier uit te voeren, is het van fundamenteel belang dat zij onafhankelijk zijn en autonoom kunnen werken. In het kader van beginsel (7) worden meerdere bepalingen voorgesteld die daarvoor moeten zorgen. Om de betrokkenheid van de toezichthoudende instellingen te vergroten, dienen die ten eerste zodanig te worden opgezet dat zij zijn aangepast aan het bestaande institutionele kader en de landspecifieke administratieve structuur. Ten tweede wordt er een aantal criteria geformuleerd om een hoge mate van functionele autonomie te waarborgen. De status, het mandaat en de verantwoordelijkheden van deze instellingen dienen te worden vastgelegd in wettelijke bepalingen. Verder dienen er, wat het mandaat betreft, strikte waarborgen te worden ingevoerd wat betreft benoemingen, de toereikendheid van middelen en de toegang tot informatie. Er moet aan deze voorwaarden worden voldaan om de toezichthoudende instellingen in staat te stellen hun werk op een doeltreffende manier uit te voeren en de transparantie en geloofwaardigheid van de mechanismen te waarborgen. De nadruk dient met name te worden gelegd op ongehinderde communicatie met de burgers.

BIJLAGE

Gemeenschappelijke beginselen voor nationale begrotingscorrectiemechanismen

(1) [Juridische status] Het correctiemechanisme wordt middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen in nationaal recht vastgelegd of de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen wordt anderszins gegarandeerd. In het kader van het mechanisme worden de prerogatieven van de nationale parlementen ten volle geëerbiedigd.

(2) [Samenhang met het EU-kader] De nationale correctiemechanismen worden in hoge mate gebaseerd op de concepten en regels van het Europese begrotingskader. Dat geldt met name voor het begrip "significante afwijking" en de formulering van mogelijke ontsnappingsclausules. De correctie dient wat betreft de omvang en het tijdschema te worden afgestemd op mogelijke aanbevelingen die in het kader van het stabiliteits- en groeipact tot de betrokken lidstaat zijn gericht.

(3) [Inwerkingtreding] De inwerkingtreding van de correctiemechanismen dient plaats te vinden in duidelijk omschreven omstandigheden die zich voordoen bij een significante afwijking van de middellangetermijndoelstelling of van het aanpassingstraject in die richting. De factoren die tot de inwerkingtreding van het correctiemechanisme aanleiding kunnen geven, kunnen zijn gebaseerd op EU-criteria of landspecifieke criteria, voor zover deze aan de bovenstaande voorwaarde voldoen. Zowel ex ante-mechanismen waarmee begrotingsdoelstellingen worden vastgelegd die afwijkingen voorkomen als ex post-mechanismen die als reactie op voorafgaande afwijkingen in werking treden, kunnen aan de vereisten voldoen, voor zover zij dezelfde voorwaarde vervullen.

(4) [Aard van de correctie] De omvang en het tijdschema van de correctie zijn onderworpen aan van tevoren vastgelegde regels. Grotere afwijkingen van de middellangetermijndoelstelling of van het aanpassingstraject in die richting leiden tot grotere correcties. Het referentiepunt voor het correctiemechanisme is het herstellen binnen de gestelde termijn en het vervolgens handhaven van een structureel begrotingssaldo dat aan de middellangetermijndoelstelling voldoet of die overtreft. Het correctiemechanisme waarborgt de naleving van cruciale begrotingsdoelstellingen die voorafgaand aan de significante afwijking zijn vastgelegd, waardoor wordt voorkomen dat er blijvend wordt afgeweken van de algemene begrotingsdoelen die zijn vastgelegd voordat de significante afwijking zich voordeed. Bij het begin van de correctie nemen de lidstaten een correctieplan aan dat bindend is voor de begrotingen die in de correctieperiode vallen.

(5) [Operationele instrumenten] Het correctiemechanisme kan een centrale operationele taak toewijzen aan regels inzake overheidsuitgaven en discretionaire belastingmaatregelen, ook wat betreft de inwerkingtreding van het mechanisme en het uitvoeren van de correctie, voor zover die regels consistent zijn met het bereiken van de middellangetermijndoelstelling en het aanpassingstraject in die richting. Bij het opzetten van het correctiemechanisme moet er ook rekening worden gehouden met bepalingen inzake de coördinatie van budgettaire aanpassingen op het niveau van sommige of alle lagere overheden.

(6) [Ontsnappingsclausules] Bij de omschrijving van eventuele ontsnappingsclausules moet worden vastgehouden aan het begrip "uitzonderlijke omstandigheden" dat is overeengekomen in het stabiliteits- en groeipact. Het betreft ofwel een ongewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt en die een aanzienlijk effect heeft op de financiële positie van de overheid, ofwel periodes van ernstige economische neergang zoals vastgelegd in het stabiliteits- en groeipact, ook op het niveau van het eurogebied. Een opschorting van het correctiemechanisme als gevolg van een ontsnappingsclausule is alleen op tijdelijke basis toegestaan. Het correctiemechanisme bevat na het aflopen van de ontsnappingsclausule een minimumtempo voor de structurele aanpassing, waarin het vereiste van het stabiliteits- en groeipact als ondergrens geldt. Bij het aflopen van de ontsnappingsclausule moeten de lidstaten een correctieplan aannemen dat bindend is voor de begrotingen die in de correctieperiode vallen.

(7) [Taak en onafhankelijkheid van de toezichhoudende instellingen] Onafhankelijke instellingen of instellingen met een functionele autonomie die als toezichhoudende instellingen fungeren, bevorderen de geloofwaardigheid en transparantie van het correctiemechanisme. Deze instellingen stellen publiekelijk toegankelijke beoordelingen op over: het optreden van omstandigheden waaronder het correctiemechanisme in werking moet treden; de voortgang van de correctie volgens de nationale regels en plannen; en het optreden van omstandigheden voor de inwerkingtreding, verlenging en afsluiting van ontsnappingsclausules. De betrokken lidstaat moet gevolg geven aan de beoordelingen van deze instellingen of publiekelijk uitleggen waarom geen gevolg aan deze beoordelingen wordt gegeven. Bij het opzetten van de bovengenoemde instellingen wordt rekening gehouden met het reeds bestaande institutionele kader en de landspecifieke administratieve structuur. Voor de bovengenoemde instellingen worden nationale wettelijke bepalingen vastgelegd die een grote functionele autonomie garanderen, inclusief: i) een wettelijk verankerde status; ii) bescherming tegen inmenging, zodat de bovengenoemde instellingen geen instructies hoeven te aanvaarden, en de garantie dat zij in staat zijn om tijdig met de burgers te communiceren; iii) benoemingsprocedures op basis van ervaring en vakbekwaamheid; iv) toereikendheid van middelen en adequate toegang tot informatie om het verstrekte mandaat uit te voeren.