



EUROPESE
COMMISSIE

Straatsburg, 13.1.2015
COM(2015) 12 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, DE EUROPESE CENTRALE BANK, HET EUROPEES ECONOMISCH EN
SOCIAAL COMITÉ, HET COMITÉ VAN DE REGIO'S EN DE EUROPESE
INVESTERINGSBANK**

**OPTIMAAL BENUTTEN VAN DE FLEXIBILITEIT
BINNEN DE BESTAANDE REGELS VAN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT**

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Verduidelijkingen inzake investeringen.....	5
3. Verduidelijkingen inzake structurele hervormingen	11
4. Verduidelijkingen inzake conjuncturele omstandigheden	17
5. Conclusie	21
BIJLAGE 1 - STATISTISCHE REGISTRATIE VAN BIJDRAGEN IN VERBAND MET HET EUROPEES FONDS VOOR STRATEGISCHE INVESTERINGEN.....	22
BIJLAGE 2 - MATRIX VOOR DE VASTSTELLING VAN DE JAARLIJKSE BEGROTINGSAANPASSING IN DE RICHTING VAN DE MIDDELLANGETERMIJNBEGROTINGSDOELSTELLING (MTD) IN HET KADER VAN HET PREVENTIEVE DEEL VAN HET PACT	24

1. Inleiding

In haar jaarlijkse groeianalyse 2015¹ heeft de Commissie investeringen, structurele hervormingen en begrotingsdiscipline aangewezen als de kernelementen van de economische beleidsstrategie van de Europese Unie om banen en groei te creëren. Ter ondersteuning van deze strategie heeft zij ook een nieuw investeringsplan voor Europa voorgesteld². De Europese Raad van 18-19 december 2014 heeft zowel deze algemene economische aanpak als de concrete onderdelen van het investeringsplan bekrachtigd.

De Commissie heeft ook aangekondigd dat zij ter versterking van de band tussen investeringen, structurele hervormingen en begrotingsdiscipline verdere richtsnoeren zou verstrekken over het optimale gebruik van de in de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact (hierna: „pact” genaamd)³ ingebouwde flexibiliteit, zonder deze regels te veranderen. Dit volgt uit een belofte die is gedaan in de Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie⁴, en uit eerdere besprekingen in de Europese Raad⁵ en het Europees Parlement⁶.

¹ COM(2014) 902 van 28 november 2014.

² COM(2014) 903 van 26 november 2014.

³ Het pact is verankerd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en bestaat uit Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad (het „preventieve deel”, gebaseerd op artikel 121 VWEU) en Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad (het „corrigerende deel”, gebaseerd op artikel 126 VWEU), en de daaropvolgende wijzigingen en desbetreffende wetgeving. De documenten zijn beschikbaar op:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

⁴ „Wat het inzetten van de nationale begrotingen voor groei en investeringen betreft, moeten wij – zoals door de Europese Raad van 27 juni 2014 andermaal is bevestigd – het stabiliteits- en groeipact respecteren, daarbij maximaal gebruikmakend van de flexibiliteit die de regels van het pact sinds de hervormingen van 2005 en 2011 bieden. Ik neem mij voor op dit punt concrete aanbevelingen te doen in het kader van mijn ambitieus banen-, groei- en investeringspakket.” Jean-Claude Juncker, Een nieuwe start voor Europa: mijn agenda voor banen, groei, billijkheid en democratische verandering. Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie, 15 juli 2014. Beschikbaar op:
http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_nl.pdf.

⁵ „Wij voldoen aan het stabiliteits- en groeipact. Al onze economieën moeten voortgaan met structurele hervormingen. Het lijkt geen twijfel dat onze gemeenschappelijke kracht afhangt van het welslagen van elk land afzonderlijk. Daarom moet de Unie doortastende maatregelen nemen om groei te stimuleren, de investeringen te verhogen, meer en betere banen te scheppen en hervormingen aan te moedigen die het concurrentievermogen vergroten. Dat houdt ook in dat de flexibiliteit die is ingebouwd in de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact, optimaal moet worden benut.” Conclusies van de Europese Raad van 27 juni 2014. Beschikbaar op:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/143496.pdf

⁶ Zie met name de resolutie van het Europees Parlement inzake het Europees semester voor economische beleidscoördinatie: uitvoering van de prioriteiten voor 2014 (A8-0019/2014) van 22 oktober 2014.

Deze interpretatieve mededeling⁷ verstrekt deze aanvullende richtsnoeren, zonder de bestaande regels te veranderen of te vervangen. Het pact vormt een hoeksteen van het economische governance van de EU en is van wezenlijk belang voor de goede werking van de Economische en Monetaire Unie. Het beoogt de bevordering van een gedegen begrotingsbeleid en het waarborgen van houdbare overheidsfinanciën in de lidstaten. Sedert de invoering ervan in 1997 heeft de Uniewetgever het pact in 2005 en in 2011-2013 hervormd en is het verrijkt door de ervaring. De laatste jaren vormde het pact een onderdeel van een ruimere en verscherpte coördinatie van het economische beleid binnen een jaarlijkse cyclus, die bekend staat als het Europees semester.

De geloofwaardigheid van de overeengekomen regels is van wezenlijk belang voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en voor de financiële stabiliteit in de eurozone en in de gehele EU. De financiële crisis en de schuldencrisis van de voorbije jaren hebben aangetoond hoe sterk de Europese economieën met elkaar zijn verweven en hoe noodzakelijk een sterke coördinatie van het economische en budgettaire beleid binnen de Unie is. Het vertrouwen en de geloofwaardigheid konden worden hersteld omdat er regels bestonden en deze werden nageleefd. Nog maar enkele jaren geleden hadden verschillende landen af te rekenen met oplopende tekorten en schulden. Ondertussen heeft de EU aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de verbetering van de gezondheid van de overheidsfinanciën in hun geheel.

De kern van de toepassing van het pact moet worden gevormd door het beginsel van gelijke behandeling van alle lidstaten. Het pact is een op regels gebaseerd stelsel, waarin een door alle lidstaten gedeeld en toegepast kader wordt opgezet en waarbij de Commissie voorstellen doet en de Raad besluiten neemt. Gelijke behandeling betekent echter niet de toepassing van een eenvormig keurslijf en moet gepaard gaan met de economische beoordeling die door elke situatie is vereist. Het pact voorziet bewust in flexibiliteit in de wijze waarop de regels moeten worden toegepast, zowel in de tijd als van land tot land. Ook is de Commissie en de Raad bewust, binnen de overeengekomen regels, enige beleidsruimte gelaten om de gezondheid van de overheidsfinanciën te beoordelen in het licht van de specifieke omstandigheden van elk land, zodat op basis van de jongste ontwikkelingen en gegevens de beste aanpak kan worden aanbevolen.

De flexibiliteit varieert naargelang een lidstaat onder het preventieve dan wel het corrigerende deel van het pact valt. Het preventieve deel van het pact beoogt een gezonde begrotingssituatie in alle lidstaten te waarborgen: de kern ervan wordt gevormd door het vereiste dat elke lidstaat zijn middellange gezonde begrotingssituatie (de zogenoemde middellangetermijndoelstelling of MTD)⁸ bereikt, die is vastgesteld volgens gemeenschappelijk overeengekomen beginselen⁸. Deze MTD is een structurele doelstelling, namelijk een doelstelling die rekening houdt met de economische conjunctuur en die de effecten van eenmalige maatregelen uitsluit en specifiek voor elk land is. De onderliggende gedachte is dat lidstaten een begrotingssituatie moeten bereiken en behouden waarin automatische stabilisatoren ten volle hun rol kunnen vervullen bij het matigen van mogelijke

⁷ Voor een ander voorbeeld van een interpretatieve mededeling, zie de interpretatieve mededeling van de Commissie over bepaalde aspecten van de bepalingen van de richtlijn „Televisie zonder grenzen” betreffende televisiereclame, PB C 102 van 28.4.2004, blz. 2.

⁸ De MTD wordt berekend als functie van de potentiële groei, de overheidsschuld en de kostprijs van de vergrijzing.

economische schokken. Aldus wordt ook de schuld tot een verantwoordbaar niveau teruggebracht, doordat rekening wordt gehouden met het demografisch profiel van elk land en de begrotingskosten voor de vergrijzing. Het corrigerende deel van het pact is bedoeld voor situaties waarin het overheidstekort en/of de overheidsschuld de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarden overschrijden: in deze gevallen worden lidstaten onderworpen aan een buitensporigtekortprocedure (hierna „BTP”) die striktere voorwaarden en een strenger toezicht inhoudt⁹.

De hier voorgestelde richtsnoeren richten zich vooral op de interpretatieruimte waarover de Commissie volgens de regels van het pact beschikt zonder daarbij bestaande wetgeving te wijzigen. Zij verduidelijken hoe bij de toepassing van de regels drie specifieke beleidsaspecten het best in aanmerking kunnen worden genomen. Die aspecten zijn: (i) investeringen, met name in verband met de oprichting van een nieuw Europees Fonds voor strategische investeringen, dat een onderdeel vormt van het investeringsplan voor Europa; (ii) structurele hervormingen; en (iii) conjuncturele omstandigheden.

Deze interpretatieve mededeling draagt bij tot de ontwikkeling van een groeivriendelijker begrotingsbeleid in de eurozone¹⁰. Zij behoort ook tot de inspanningen die de Commissie levert om de door haar toe te passen regels – die soms noodzakelijkerwijs complex zijn – doeltreffender en begrijpelijker te maken. Transparantie en voorzienbaarheid van regelgeving zijn essentieel voor het vinden van een draagvlak bij alle belanghebbenden.

2. Verduidelijkingen inzake investeringen

2.1. Het nieuwe Europees Fonds voor strategische investeringen

Een centraal onderdeel van het door de Commissie voorgestelde Investeringsplan voor Europa is de oprichting door de Commissie, in samenwerking met de Europese Investeringsbank (EIB), van een nieuw Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSD). Nadat de Europese Raad van 18-19 december 2014 daarvoor zijn steun had uitgesproken, heeft de Commissie een voorstel van verordening betreffende het EFSD ingediend¹¹.

⁹ Thans wordt het corrigerende deel van het pact (de buitensporigtekortprocedure) toegepast op 11 lidstaten, in vergelijking met 24 lidstaten in 2011.

¹⁰ Zie hierover de toespraak van de president van de ECB Mario Draghi in Jackson Hole op 22 augustus 2014: „Het zou [...] nuttig kunnen zijn om tegelijkertijd een discussie te voeren over de algehele begrotingskoers van het eurogebied. Anders dan in andere geavanceerde economieën is onze begrotingskoers niet gebaseerd op één begroting die door één parlement wordt aangenomen, maar op de aggregatie van achttien [vanaf 1 januari 2015: 19] nationale begrotingen en de EU-begroting. Verdergaande coördinatie van de diverse nationale begrotingskoersen zou in principe een meer groeibevorderend begrotingsbeleid voor het gehele eurogebied mogelijk moeten maken.”

¹¹ COM(2015) 10 van 13 januari 2015.

Met het fonds ontstaat een nieuw risicodragend vermogen, waardoor de EIB kan investeren in kapitaal, achtergestelde schuld en risicovollere tranches van preferente schulden, en aan passende projecten kredietverbeteringen kan verlenen. Een eerste bijdrage aan dit risicodragend vermogen wordt geleverd vanuit de EU-begroting, in de vorm van een nieuw garantiefonds, en vanuit de eigen middelen van de EIB. Het gebruik van deze EU-garantie en van EIB-middelen heeft geen invloed op het tekort of het schuldniveau van de lidstaten.

Het risicodragend vermogen van het EFSI kan verder worden verhoogd via bijkomende financiële bijdragen van de lidstaten. In haar Investeringsplan voor Europa heeft de Commissie aangekondigd dat zij „bij de beoordeling van de overheidsfinanciën in het kader van de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact [...] gunstig [zal] staan tegenover zulke kapitaalbijdragen aan het Fonds”. De Europese Raad van 18-19 december 2014 heeft nota genomen van dit voornemen.¹²

Naast de bijdragen in het EFSI kunnen de lidstaten afzonderlijke projecten cofinancieren die ook door het EFSI worden gefinancierd. Hierna wordt uiteengezet hoe deze verschillende bijdragen in het kader van het pact zullen worden beoordeeld.

2.1.1. Financiële bijdragen van de lidstaten aan het EFSI

Dienaangaande moeten twee vragen worden onderscheiden, namelijk: (i) of deze bijdragen statistisch als tekort en/of schuld worden geregistreerd, zoals vereist door de geijkte definities van het Europees rekeningenstelsel (ESR), en (ii) hoe de Commissie met dergelijke bijdragen zal omgaan bij haar beoordeling of het pact is nageleefd.

Statistische registratie

De statistische registratie hangt af van de specifieke aard van de bijdragen en van de indeling ervan in categorieën door het Europees bureau voor statistiek (Eurostat), dat volledig zelfstandig handelt. Bijlage 1 biedt meer informatie hierover op basis van concrete voorbeelden.

¹²

„De Europese Raad neemt er nota van dat de Commissie heeft te kennen gegeven ten aanzien van dergelijke kapitaalinbreng een gunstig standpunt in te zullen nemen bij de beoordeling van de overheidsfinanciën in het kader van het stabiliteits- en groeipact, die noodzakelijkerwijs in overeenstemming zal zijn met de flexibiliteit die in de regels van het pact is ingebouwd.” Conclusies van de Europese Raad (18-19 december 2014), beschikbaar op: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/146411.pdf.

Toepassing van het pact

Rechtskader

Volgens het pact stelt de Raad, bij de beoordeling van de nodige begrotingsaanpassing in het kader van het preventieve en het corrigerende deel, doelstellingen vast die „structureel” van aard zijn.

Preventief deel

Artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1466/97 bepaalt: „Op basis van beoordelingen door de Commissie en het Economisch en Financieel Comité [...] beoordeelt de Raad of [...] de [door de lidstaat] [...] genomen of voorgenomen maatregelen afdoende zijn om de middellangetermijndoelstelling voor de begroting gedurende de cyclus te halen. De Raad en de Commissie onderzoeken, wanneer zij het aanpassingstraject richting de middellangetermijndoelstelling voor de begroting beoordelen, of de betrokken lidstaat een passende jaarlijkse verbetering van zijn conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo nastreeft, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen, die nodig is om zijn middellangetermijndoelstelling voor de begroting te bereiken, waarbij 0,5 % van het bbp geldt als benchmark. [...]”

Corrigerend deel

Artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1466/97 bepaalt: „Indien de Commissie [...] van mening is dat er een buitensporig tekort bestaat, richt zij een advies en een voorstel voor een besluit tot de Raad [...] en brengt zij het Europees Parlement hiervan op de hoogte.

[...].[D]e Raad [besluit] [...] of er al dan niet een buitensporig tekort bestaat. Wanneer de Raad besluit dat er een buitensporig tekort bestaat, richt hij terzelfder tijd [...] aanbevelingen tot de betrokken lidstaat.

In de aanbeveling van de Raad [...] wordt een termijn van ten hoogste zes maanden bepaald waarbinnen de betrokken lidstaat effectief gevolg aan die aanbeveling moet geven.[...] In de aanbeveling van de Raad wordt tevens een termijn bepaald voor het corrigeren van het buitensporige tekort, dat, behoudens bijzondere omstandigheden, binnen het jaar nadat het is geconstateerd, verholpen moet zijn. In zijn aanbeveling verzoekt de Raad de lidstaat dat hij jaarlijkse begrotingsdoelstellingen realiseert die op grond van de prognoses die aan de aanbeveling ten grondslag liggen, stroken met een benchmark die overeenstemt met een minimale jaarlijkse verbetering van ten minste 0,5 % van het bbp in zijn conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, teneinde het buitensporige tekort binnen de in de aanbeveling vastgestelde termijn te corrigeren. [...]”

Zonder af te doen aan de statistische registratie door Eurostat van de bijdragen aan het EFSI kan de Commissie reeds richtsnoeren verstrekken over de wijze waarop de bestaande regels van het pact in deze gevallen van toepassing zullen zijn.

Bij de beoordeling van de nodige begrotingsaanpassing in het kader van het preventieve en het corrigerende deel stelt de Raad structurele doelstellingen vast. Daarbij houdt de Raad geen rekening met uitzonderlijke eenmalige maatregelen, die geen invloed hebben op de onderliggende begrotingssituatie. Een eerste financiële bijdrage aan het startkapitaal van het Fonds vormt daarvan een typisch voorbeeld.¹³

In het bijzonder zal de Commissie uitgaan van het volgende:

- In het kader van het preventieve deel van het pact wordt noch het bereiken van de MTD, noch de vereiste begrotingsaanpassing richting deze doelstelling nadelig beïnvloed, aangezien zowel de MTD als de begrotingsaanpassing in structurele termen zijn gesteld. Het structurele saldo wordt per definitie niet nadelig beïnvloed door eenmalige uitgaven, zoals bijdragen aan het Fonds.
- In het kader van het corrigerende deel van het pact (BTP) wordt de naleving van de door de Raad aanbevolen begrotingsinspanning niet nadelig beïnvloed, aangezien ook deze in structurele termen wordt gemeten. Een bijdrage aan het EFSI hoeft daarom niet te leiden tot de vaststelling dat een lidstaat de BTP-aanbeveling niet nakomt.
- Bij niet-naleving van de tekortreferentiewaarde zal de Commissie bij het opstellen van het in artikel 126, lid 3, VWEU bedoelde verslag de bijdrage aan het EFSI beschouwen als een „relevante factor”, als bedoeld in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97. Dit betekent dat er geen BTP wordt ingeleid indien deze niet-naleving te wijten is aan de bijdrage en indien de overschrijding klein is en naar verwachting tijdelijk zal zijn.
- Bij niet-naleving van de schuldreferentiewaarde zal de Commissie bij het opstellen van het in artikel 126, lid 3, VWEU bedoelde verslag de bijdrage aan het EFSI beschouwen als een „relevante factor”, als bedoeld in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97. Dit betekent dat er geen BTP wordt ingeleid indien de niet-naleving te wijten is aan de bijdrage.

2.1.2. Cofinanciering door lidstaten van investeringsprojecten die ook het EFSI cofinanciert

Het EFSI dient ter ondersteuning van uiteenlopende investeringsprojecten en ter waarborging van bijkomende particuliere en/of openbare investeringen voor deze projecten. Cofinanciering door lidstaten van afzonderlijke projecten, waaronder mogelijke investeringsplatforms, zal doorgaans de vorm aannemen van innoverende financiële instrumenten, zoals leningen, schuldtitels of deelnemingen in kapitaal. De statistische registratie varieert naargelang het instrument (zie bijlage 1).

Wat de uitvoering van het pact betreft, zal de Commissie bij de toepassing van de zogenoemde „investeringsclausule”, die in onderdeel 2.2 nader wordt toegelicht, rekening houden met nationale cofinanciering van investeringsprojecten die ook het EFSI cofinanciert.

¹³

Hetzelfde geldt voor garanties, voor zover deze het tekort en/of de schuld beïnvloeden.

Samenvatting: Europees Fonds voor strategische investeringen

Bij de vaststelling van de begrotingsaanpassing in het kader van het preventieve of corrigerende deel van het pact houdt de Commissie geen rekening met nationale bijdragen aan het EFSI.

Bij een overschrijding van de tekortreferentiewaarde die enkel aan de bijdrage te wijten is, klein is en naar verwachting tijdelijk, leidt de Commissie geen BTP in. Wanneer de Commissie een overschrijding van de schuldreferentiewaarde beoordeelt, houdt zij geen rekening met bijdragen aan het EFSI.

2.2. Andere investeringen in het kader van het preventieve deel van het pact

Rechtskader

Krachtens artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1466/97 „houden de Raad en de Commissie rekening met de uitvoering van grote structurele hervormingen die direct positieve langetermijneffecten voor de begroting hebben, mede doordat zij de potentiële duurzame groei verhogen [...]”. Dit artikel wordt uitgebreider weergegeven in het vak *Rechtskader* in onderdeel 3.1 hieronder.

In het kader van het preventieve deel van het pact kunnen onder bepaalde voorwaarden sommige investeringen die worden geacht evenwaardig te zijn met grote structurele hervormingen, rechtvaardigen dat tijdelijk wordt afgeweken van de MTD van de betrokken staat of van het aanpassingstraject in die richting.

De Commissie heeft in het verleden reeds richtsnoeren verstrekt over hoe deze bepalingen moeten worden toegepast op overheidsinvesteringen die positieve, rechtstreekse en verifieerbaar langdurige begrotingseffecten hebben op de groei en op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.¹⁴ Deze richtsnoeren (gewoonlijk „investeringsclausule” genoemd) worden in deze mededeling verduidelijkt en geformaliseerd om overeenkomstig de letter en de geest van het pact beter rekening te houden met de specifieke situaties van elk land. Voortaan zal een lidstaat van de „investeringsclausule” kunnen gebruikmaken indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- (i) een negatieve bbp-groei of een bbp dat ruim onder het potentieel van de lidstaat ligt (met als gevolg een negatieve output gap van meer dan 1,5 % van het bbp);
- (ii) de afwijking van de MTD of van het overeengekomen traject voor de aanpassing van de begroting in die richting leidt niet tot een overschrijding van de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp en er wordt een passende veiligheidsmarge behouden;

¹⁴ Brief van 3 juli 2013 van gewezen vicevoorzitter van de Commissie Olli Rehn aan de ministers van Financiën van de EU inzake de tenuitvoerlegging van artikel 5, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1466/97. Deze benadering gold in 2013 voor Bulgarije en in 2014 voor Bulgarije, Roemenië en Slowakije.

- (iii) de afwijking hangt samen met nationale uitgaven voor projecten die de EU in het kader van het structuur- en cohesiebeleid¹⁵, de trans-Europese netwerken en de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen cofinanciert, alsmede met nationale cofinanciering van door het EFSI gefinancierde investeringsprojecten, die rechtstreeks langdurig positieve en verifieerbare begrotingseffecten hebben;
- (iv) de gefinancierde uitgaven mogen niet in de plaats komen van nationaal gefinancierde investeringen, zodat de totale overheidsinvesteringen niet dalen;
- (v) de lidstaat moet elke tijdelijke afwijking compenseren en de MTD moet worden bereikt binnen de vierjarige looptijd van zijn stabiliteits- of convergentieprogramma.

Anders dan in de vorige richtsnoeren betekent dit dat de Commissie de „investeringsclausule” zal toepassen ongeacht de economische toestand van de eurozone of de EU in haar geheel, om deze uitsluitend te koppelen aan de conjuncturele omstandigheden waarmee afzonderlijke lidstaten worden geconfronteerd. Door lidstaten van deze clausule te laten profiteren wanneer hun eigen groei negatief is of wanneer de output veel lager is dan het potentieel, wordt een ruimere toepassing van de clausule mogelijk dan in het verleden, en een die beter aansluit bij de specifieke omstandigheden van elk land.¹⁶

Samenvatting: de „investeringsclausule” in het kader van het preventieve deel van het pact

In het kader van het preventieve deel van het pact kunnen de lidstaten, om investeringen in aanmerking te nemen, tijdelijk afwijken van hun MTD of van het aanpassingstraject in die richting, op voorwaarde dat: de bbp-groei negatief is of het bbp ruim onder zijn potentieel blijft; de afwijking niet leidt tot een overschrijding van de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp en er een passende veiligheidsmarge wordt behouden; het investeringsniveau daardoor daadwerkelijk stijgt; en de afwijking wordt gecompenseerd binnen de looptijd van het stabiliteits- of convergentieprogramma van de lidstaat. Passende investeringen zijn nationale uitgaven voor projecten die de EU in het kader van het structuur- en cohesiebeleid, de trans-Europese netwerken en de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen cofinanciert, alsmede nationale cofinanciering van projecten die ook het Europees Fonds voor strategische investeringen cofinanciert.

¹⁵ Met inbegrip van projecten die in het kader van het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief worden gefinancierd.

¹⁶ Zie ook onderdeel 4 hieronder.

3. Verduidelijkingen inzake structurele hervormingen

3.1. Structurele hervormingen in het kader van het preventieve deel van het pact

Rechtskader

Artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1466/97 schrijft voor hoe de lidstaten vooruitgang moeten boeken in de richting van een gezonde begrotingssituatie. In het bijzonder staat daarin te lezen dat: “[b]ij het bepalen van het aanpassingstraject richting middellangetermijndoelstelling voor de begroting voor de lidstaten die dit doel nog niet hebben bereikt, en bij het toestaan van een tijdelijke afwijking van deze doelstelling voor lidstaten die de doelstelling wel hebben bereikt, mits een passende veiligheidsmarge voor wat betreft de tekortreferentiewaarde is gewaarborgd en verwacht wordt dat de begrotingssituatie binnen de programmaperiode terugkeert naar de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, houden de Raad en de Commissie rekening met de uitvoering van grote structurele hervormingen die direct positieve lange termijneffecten voor de begroting hebben, mede doordat zij de potentiële duurzame groei verhogen, en bijgevolg een verifieerbare invloed op de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn hebben.

Bijzondere aandacht wordt besteed aan pensioenhervormingen die een meerpijlerstelsel invoeren, dat een verplichte pijler met volledige kapitaaldekking omvat. Het wordt lidstaten die dergelijke hervormingen doorvoeren, toegestaan om van het aanpassingstraject richting middellangetermijndoelstelling voor de begroting of van de doelstelling zelf af te wijken, waarbij de afwijking het bedrag van de directe incrementele gevolgen van de hervorming voor het overheidssaldo moet weerspiegelen, mits een passende veiligheidsmarge ten opzichte van de referentiewaarde van het overheidstekort wordt aangehouden.”

Artikel 9 van dezelfde verordening bepaalt dat deze regel ook van toepassing is op niet-lidstaten van de eurozone.

In dit onderdeel van de richtsnoeren wordt toegelicht hoe onder het corrigerende deel van het pact rekening kan worden gehouden met structurele hervormingen. Dit is de zogenoemde „clausule inzake structurele hervormingen”¹⁷.

Volgens de bestaande regels van het pact kunnen lidstaten die grote structurele hervormingen uitvoeren tijdelijk afwijken van hun MTD of van het aanpassingstraject in die richting. Aldus kunnen zij de kortetermijnkosten opvangen voor de uitvoering van structurele hervormingen die langdurige positieve effecten voor de begroting hebben, onder meer door een verhoging van de potentiële duurzame groei.

¹⁷ Zie hierover de toespraak van de president van de ECB Mario Draghi in Jackson Hole op 22 augustus 2014: „[D]e flexibiliteit binnen de bestaande regels [zou] kunnen worden gebruikt om het zwakke herstel beter aan te pakken en om ruimte te maken voor de kosten van de noodzakelijke structurele hervormingen.”

„Structurele hervormingen” die volgens het pact in aanmerking mogen worden genomen

Wil de „clausule inzake structurele hervormingen” volledig operationeel zijn, dan moet zij uitgaan van welomschreven beginselen die bepalen welke structurele hervormingen in aanmerking komen. De Commissie zal haar beoordeling op de volgende criteria baseren:

- (i) Het moet gaan om **grote** hervormingen. Bepaalde afzonderlijke hervormingen zoals pensioenhervormingen hebben weliswaar een belangrijk positief effect op de groei en op de langdurige houdbaarheid van de overheidsfinanciën, maar ook weldoordachte en omvattende hervormingspakketten ter remediëring van structurele gebreken kunnen een grote positieve impact hebben. Dit is met name het geval wanneer de hervormingen elkaar in hun effecten versterken door een juiste keuze van de beleidsmix en een passende fasering in de tenuitvoerlegging ervan.
- (ii) De hervormingen moeten, onder meer door een verhoging van de potentiële duurzame groei, direct **langdurige positieve begrotingseffecten** hebben en bijgevolg een verifieerbaar effect op de langdurige houdbaarheid van de openbare financiën. De effecten voor de houdbaarheid van de openbare financiën kunnen het gevolg zijn van hetzij directe budgettaire besparingen door de hervormingen (bijvoorbeeld in de pensioenen of in de gezondheidszorg), hetzij hogere inkomsten die op middellange tot lange termijn voortspruiten uit een efficiëntere economie met een hogere potentiële output (bijvoorbeeld door een lagere structurele werkloosheid of een grotere beroepsbevolking), hetzij door een combinatie van beide soorten effecten.¹⁸
- (iii) De hervormingen moeten **volledig worden uitgevoerd**. Vanzelfsprekend komen hervormingen slechts voor de clausule in aanmerking nadat zij zijn goedgekeurd, maar dit neemt niet weg dat de daadwerkelijke uitvoering van de goedgekeurde hervormingen tijd kan vergen en er zich vertragingen en tegenslagen kunnen voordoen. Dit doet de vraag rijzen naar de invoering van strenge waarborgen tegen het risico van een gebrekkige tenuitvoerlegging. Hoewel het pact niet voorziet in instrumenten voor het toezicht op de tenuitvoerlegging van structurele hervormingen, kunnen de Commissie en de Raad toch, via het rechtskader waarbinnen het pact wordt uitgevoerd en met name via de procedure van het Europees semester en de nieuwe procedure bij buitensporige onevenwichtigheden (PBO)¹⁹, problemen en onevenwichtigheden evalueren die structurele hervormingen vereisen en kunnen zij toezicht houden op de door de lidstaten vastgestelde maatregelen.

¹⁸ Voor een bespreking van de effecten van hervormingen, zie European Economy, Economic Papers 541, december 2014: „The potential growth impact of structural reforms in the EU – a benchmarking exercise”, gepubliceerd door het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken, Europese Commissie.

¹⁹ Zie Verordening (EU) nr. 1176/2011.

Activering van de „clause inzake structurele hervormingen”

De Commissie zal ervan uitgaan dat *ex ante* aan het criterium van tenuitvoerlegging van hervormingen is voldaan wanneer:

- de lidstaat een volledig en gedetailleerd middellangetermijnplan voor structurele hervormingen indient (bijvoorbeeld als onderdeel van het nationaal hervormingsprogramma dat samen met het stabiliteits- of convergentieprogramma wordt gepubliceerd), dat duidelijk omschreven maatregelen en realistische tijdschema's voor de vaststelling en de uitvoering ervan bevat. Op de tenuitvoerlegging van de hervormingen zal nauwlettend worden toegezien in het kader van het Europees semester.
- in het specifieke geval van een lidstaat die zich in de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden (PBO) bevindt, de lidstaat een corrigerend actieplan (CAP) met de nodige informatie heeft ingediend. In dat geval wordt op de tenuitvoerlegging van de hervormingen toegezien in het kader van de PBO.

In beide gevallen moeten de lidstaten gedetailleerde en transparante documentatie verstrekken en moeten zij de hervormingen cijfermatig toelichten, betreffende zowel de middellangetermijneffecten voor de begroting als de potentiële groei. Daaronder valt ook gedetailleerde informatie over het tijdspad voor de tenuitvoerlegging van de hervormingen.

Toepassing van de „clause inzake structurele hervorming”

Voor het specifieke geval van pensioenhervormingen ter invoering van een meerpijlerstelsel met daarin een verplichte pijler met volledige kapitaaldekking, schrijft artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1466/97 (zie het vak aan het begin van dit onderdeel)²⁰ de methode voor om deze hervormingen onder het preventieve deel van het pact in aanmerking te nemen.

Voor andere structurele hervormingen zal de Commissie zich baseren op de informatie uit het specifieke plan voor structurele hervormingen (of het corrigerend actieplan). In dat geval zal zij aanbevelen lidstaten extra tijd te verlenen om de MTD te bereiken en dus toe te staan dat zij tijdelijk van het structurele aanpassingstraject in die richting afwijken, of, voor lidstaten die deze doelstelling hebben bereikt, zij tijdelijk van de MTD afwijken, op voorwaarde dat:

- (i) de hervormingen voldoen aan bovengenoemde criteria;
- (ii) de tijdelijke afwijking niet meer dan 0,5 % van het bbp bedraagt en de MTD wordt bereikt binnen de vierjarige looptijd van het stabiliteits- of convergentieprogramma van het jaar waarin de clause is geactiveerd;

²⁰ Deze methode is bijvoorbeeld gevolgd om rekening te houden met de pensioenhervorming in Letland in 2013.

- (iii) er doorlopend een passende veiligheidsmarge wordt behouden zodat de afwijking van de MTD of het overeengekomen aanpassingstraject niet leidt tot een overschrijding van de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp.

Bij een verzuim van een lidstaat om de overeengekomen hervormingen ten uitvoer te leggen, wordt de tijdelijke afwijking van de MTD of van het aanpassingstraject in die richting niet langer gerechtvaardigd geacht. Indien dit verzuim leidt tot een aanzienlijke afwijking van de MTD of van het aanpassingstraject in die richting, past de Commissie de in artikel 6, lid 2, en artikel 10, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 bedoelde procedure toe. Dit betekent dat de Commissie een waarschuwing tot deze lidstaat zal richten, gevolgd door een voorstel voor een aanbeveling van de Raad, om ervoor te zorgen dat de lidstaat binnen vijf maanden de passende beleidsmaatregelen neemt om deze afwijking te verhelpen. Voor lidstaten van de eurozone kan voortdurende niet-naleving uiteindelijk leiden tot de verplichting een rentedragend deposito te storten²¹.

Samenvatting: de „clausule inzake structurele hervormingen” in het kader van het preventieve deel van het pact

De Commissie zal in het kader van het preventieve deel van het pact rekening houden met de positieve invloed op de begroting van structurele hervormingen, op voorwaarde dat deze hervormingen (i) aanzienlijk zijn, (ii) verifieerbare rechtstreekse langdurige positieve begrotingseffecten hebben, onder meer doordat zij de potentiële duurzame groei verhogen, en (iii) volledig worden uitgevoerd.

Hervormingsmaatregelen kunnen „ex ante” in aanmerking worden genomen, indien de lidstaten een specifiek plan voor structurele hervormingen indienen met gedetailleerde en verifieerbare informatie en met realistische tijdschema's voor de vaststelling en de uitvoering ervan. De Commissie zal het betrokken hervormingsplan beoordelen voordat zij een tijdelijke afwijking van de MTD of van het aanpassingstraject in die richting aanbeveelt. De Commissie zal nauwlettend toezien op de uitvoering van de hervormingen. Indien de hervormingen niet worden uitgevoerd, zal de Commissie de nodige maatregelen nemen.

²¹ Artikel 4 van Verordening (EU) nr. 1173/2011.

3.2. Structurele hervormingen in het kader van het corrigerende deel van het pact

Rechtskader

Artikel 2 van Verordening (EG) nr. 1467/97 bepaalt: “[...] Bij de opstelling van een verslag [waarom is verzocht] krachtens artikel 126, lid 3, VWEU [namelijk wanneer een lidstaat niet voldoet aan de vereisten van het tekort- of schuld criterium of aan beide] houdt de Commissie rekening met alle andere relevante factoren zoals vermeld in dat artikel, voor zover zij de beoordeling of de betrokken lidstaat de tekort- en schuld criteria naleeft, aanzienlijk beïnvloeden. Het verslag weerspiegelt in voorkomend geval: (a) de middellangetermijnontwikkelingen in de economische situatie [...]; (b) de middellangetermijnontwikkelingen in de begrotingssituatie, met name het aanpassingstraject ter verwezenlijking van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, het niveau van het primaire saldo en de evolutie van de primaire uitgaven, zowel lopende uitgaven als kapitaaluitgaven, de uitvoering van beleidsmaatregelen in het kader van de preventie en correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden, de uitvoering van beleidsmaatregelen in het kader van de gemeenschappelijke groeistrategie van de Unie en de algemene kwaliteit van de overheidsfinanciën, in het bijzonder de doeltreffendheid van de nationale begrotingskaders; (c) het verloop [...] van de schulddispositie van de overheid op middellange termijn [...].

De Commissie houdt terdege en uitdrukkelijk rekening met alle andere factoren die naar het oordeel van de betrokken lidstaat relevant zijn om de naleving van de tekort- en schuld criteria uitvoerig te kunnen beoordelen, welke factoren die lidstaat aan de Raad en de Commissie kenbaar heeft gemaakt.[...]

De Raad en de Commissie verrichten een evenwichtige algehele beoordeling van alle relevante factoren [...]. Indien de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp de referentiewaarde overschrijdt, wordt bij de nalevingsbeoordeling op basis van het tekortcriterium in de in artikel 126, leden 4, 5, en 6, VWEU bedoelde stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort, alleen rekening met deze factoren gehouden indien volledig is voldaan aan de tweeledige voorwaarde van het overkoepelende principe, namelijk dat het overheidstekort dicht bij de referentiewaarde blijft en de overschrijding van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard is [...].

Indien de Raad [...] besluit dat in een lidstaat een buitensporig tekort bestaat, houden de Raad en de Commissie in de daaropvolgende fasen van de procedure van artikel 126, VWEU rekening met de in lid 3 van dit artikel bedoelde relevante factoren [...], met name bij de vaststelling van een termijn voor het corrigeren van het buitensporige tekort en de eventuele verlenging daarvan. [...]”

Het corrigerende deel van het pact dient er voornamelijk toe te waarborgen dat buitensporige tekorten snel worden gecorrigeerd. De toepasselijke regels bevatten geen nadere aanwijzingen over hoe structurele hervormingen (of investeringen) in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling of een lidstaat doeltreffende maatregelen heeft genomen om de door de Raad verstrekte aanbevelingen over de correctie van het buitensporige tekort na te leven. Structurele hervormingen worden onder het corrigerende deel van het pact echter in aanmerking genomen bij de beslissing over de verschillende stappen van de BTP.²²

In de eerste plaats analyseert de Commissie bij de beoordeling of er voor een bepaalde lidstaat een BTP moet worden ingeleid, zorgvuldig alle relevante ontwikkelingen op middellange termijn voor de economische, begrotings- en schuldsituatie. De uitvoering van structurele hervormingen in het kader van het Europees semester, zoals binnen de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden, behoort tot deze „relevante factoren”. De Commissie beschouwt een gebrekkige uitvoering van structurele hervormingen als een verzwarende relevante factor.

In de tweede plaats worden relevante factoren ook in aanmerking genomen bij de vaststelling van de termijn voor de correctie van het buitensporige tekort. Hoewel een buitensporig tekort normaal moet worden gecorrigeerd in het jaar volgend op het jaar waarin het is vastgesteld, vormt de uitvoering van grote structurele hervormingen een belangrijke factor waarmee rekening wordt gehouden wanneer in plaats daarvan een meerjarentraject voor de correctie van het buitensporige tekort wordt overwogen.

Om deze regeling te kunnen toepassen op hervormingen die nog niet volledig zijn uitgevoerd, zal de Commissie aannemen dat deze hervormingen *ex ante* in aanmerking kunnen worden genomen, op voorwaarde dat de lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als voor de in onderdeel 3.1. beschreven activering van de „clausule inzake structurele hervormingen”, een specifiek plan voor structurele hervormingen indient, vastgesteld door de regering en/of het nationale parlement, en dat gedetailleerde en verifieerbare informatie bevat en realistische tijdschema's voor de vaststelling en uitvoering ervan. Die mogelijkheid doet niet af aan het vereiste van een minimale jaarlijkse verbetering van 0,5 % van het bbp als benchmark, als bedoeld in artikel 3, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97.

Het verzuim van een lidstaat om de overeengekomen hervormingen uit te voeren, zal door de Commissie worden beschouwd als een verzwarende factor bij de beoordeling of daadwerkelijk gevolg is gegeven aan de BTP-aanbeveling en bij de vaststelling van een termijn voor de correctie van het buitensporig tekort. Indien er geen daadwerkelijke actie volgt, zal dit leiden tot een intensivering van de procedure en de mogelijke schorsing van Europese structuur- en investeringsfondsen.²³ Voor lidstaten van de eurozone betekent dit dat de Commissie de Raad zal aanbevelen een boete op te leggen.²⁴

²² Bovendien moeten alle lidstaten van de eurozone, wanneer zij aan een procedure bij buitensporige tekorten zijn onderworpen, een economisch partnerschapsprogramma indienen waarin de beleidsmaatregelen en structurele hervormingen worden omschreven die noodzakelijk zijn voor een effectieve en duurzame correctie van het buitensporige tekort. Zie artikel 9 van Verordening (EU) nr. 473/2013.

²³ Artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

²⁴ Artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1173/2011.

In de derde plaats zal de Commissie in voorkomend geval bij de afsluiting van de BTP rekening houden met de directe kosten van pensioenhervormingen waardoor een meerpijlerstelsel is ingevoerd dat een verplichte pijler met volledige kapitaaldekking omvat. Concreet kan een BTP zelfs worden afgesloten wanneer het tekort meer dan 3 % van het bbp bedraagt, op voorwaarde dat de overschrijding volledig te wijten is aan de kosten voor de uitvoering van de pensioenhervorming en het tekort in aanzienlijke mate en gestaag is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat dicht bij de referentiewaarde ligt.

Samenvatting: structurele hervormingen in het kader van het corrigerende deel van het pact

Wanneer de Commissie een termijn voor de correctie van het buitensporig tekort of enige verlenging daarvan aanbeveelt, zal zij rekening houden met een specifiek plan voor structurele hervormingen dat gedetailleerde en verifieerbare informatie verstrekt en realistische tijdschema's voor de vaststelling en uitvoering ervan bevat. De Commissie zal nauwlettend toezien op de uitvoering van de hervormingen. Indien deze niet worden uitgevoerd, zal de Commissie de nodige maatregelen nemen.

4. Verduidelijkingen inzake conjuncturele omstandigheden

4.1. Aanpassing in het kader van het preventieve deel van het pact van de begrotingsinspanning gedurende de conjuncturele cyclus

Rechtskader

Artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1466/97 schrijft voor hoe lidstaten vooruitgang moeten boeken in de richting van een gezonde begrotingssituatie. Artikel 5 bepaalt: „[D]e Raad en de Commissie onderzoeken, wanneer zij het aanpassingstraject richting de middellangetermijndoelstelling voor de begroting beoordelen, of de betrokken lidstaat een passende jaarlijkse verbetering van zijn conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo nastreeft, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen, die nodig is om zijn middellangetermijndoelstelling voor de begroting te bereiken, waarbij 0,5 % van het bbp geldt als benchmark. Voor lidstaten die een overheidsschuld van meer dan 60 % van het bbp hebben of aantoonbare risico's lopen wat betreft de algehele houdbaarheid van de schuldpositie, onderzoeken de Raad en de Commissie of de jaarlijkse verbetering van het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen, groter is dan 0,5 % van het bbp. De Raad en de Commissie nemen in aanmerking of in economisch goede tijden een grotere aanpassing wordt nagestreefd, terwijl in economisch slechte tijden een minder zware inspanning toelaatbaar kan zijn. Er wordt met name rekening gehouden met mee- en tegenvallers aan de ontvangstenzijde. [...]”

Voor de beoordeling van het passende aanpassingstraject van elke lidstaat naar zijn respectieve MTD, vereist het pact dat voldoende aandacht wordt geschonken aan de economische situatie en aan de voorwaarden inzake de houdbaarheid van de begroting. In beginsel moeten de lidstaten die hun MTD nog niet hebben bereikt, een jaarlijkse verbetering van het structurele begrotingssaldo van 0,5 % van het bbp als benchmark nastreven. Volgens het pact moet de Commissie ook nagaan of in economisch goede tijden een grotere begrotingsinspanning wordt geleverd, terwijl de inspanning in slechte tijden kleiner kan zijn.

De Commissie heeft daarom een matrix (zie bijlage 2) opgesteld waarin de noodzakelijke begrotingsinspanningen in het kader van het preventieve deel van het pact worden verduidelijkt en nader omschreven. Deze matrix is symmetrisch en maakt een onderscheid tussen een grotere begrotingsinspanning die in betere tijden moet worden geleverd, en een kleinere budgettaire inspanning die in moeilijke economische omstandigheden moet worden geleverd. Dit moet het mogelijk maken conjuncturele omstandigheden beter op te vangen. Het moet ook de vereiste begrotingsinspanning in de loop van de tijd gelijkmatiger doen verlopen en ongerechtvaardigde onderbrekingen wegens veranderingen van economische omstandigheden vermijden.

Samenvatting: de aanpassing van de inspanning gedurende de conjuncturele cyclus in het kader van het preventieve deel van het pact

Voortaan zal de Commissie, in het kader van het preventieve deel van het pact, een matrix (voorgesteld in bijlage 2) toepassen om de passende begrotingsaanpassing te bepalen en zal zij beter rekening houden met de conjuncturele situatie van afzonderlijke lidstaten.

4.2. Het in aanmerking nemen in het kader van het corrigerende deel van het pact van een onverwachte daling van de economische activiteit

Rechtskader

Het corrigerende deel van het pact voorziet in een regeling voor onverwachte negatieve economische omstandigheden in de lidstaat. Artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97 bepaalt dat de Raad, indien hij van mening is dat er een buitensporig tekort bestaat, een aanbeveling doet om doeltreffende maatregelen te nemen, met daarin een termijn voor de correctie van het buitensporig tekort en jaarlijkse begrotingsdoelstellingen voor de lidstaat. De betrokken lidstaat is verplicht binnen de door de Raad gestelde termijn doeltreffende maatregelen in die zin te nemen.

Met name bepaalt artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97: „Indien effectief gevolg is gegeven aan een aanbeveling krachtens artikel 126, lid 7, VWEU, en indien zich na de vaststelling van de aanbeveling onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën voordoen, kan de Raad, op grond van een aanbeveling van de Commissie, een herziene aanbeveling krachtens artikel 126, lid 7, VWEU vaststellen. Bij de herziene aanbeveling, waarin rekening wordt gehouden met de in artikel 2, lid 3, van deze verordening genoemde relevante factoren, kan met name de termijn die is bepaald voor het corrigeren van het buitensporige tekort worden verlengd, in de regel met één jaar. [...]”

Omdat het nodig is maatregelen voor de consolidatie van de begroting te onderscheiden van de resultaten van die consolidatie, die vaak worden beïnvloed door ontwikkelingen die buiten de macht van de betrokken autoriteiten liggen, voorzien de regels in de mogelijkheid om rekening te houden met een onverwachte verslechtering van de economische situatie.

Indien een land doeltreffende maatregelen heeft genomen door het leveren van de door de Raad aanbevolen structurele begrotingsinspanning, kan het extra tijd krijgen om het buitensporig nominaal tekort te corrigeren zonder dat financiële sancties worden opgelegd (lidstaten van de eurozone), of zonder dat betalingen en vastleggingen van Europese structuur- en investeringsfondsen worden geschorst (alle lidstaten).²⁵

Voor de beoordeling of de vereiste structurele begrotingsinspanning is geleverd, heeft de Commissie een systematische benadering ontwikkeld waarvoor de Raad onlangs zijn steun heeft uitgesproken.²⁶ Daardoor kan zoveel mogelijk het onderscheid worden gemaakt tussen begrotingsontwikkelingen waarvan kan worden aangenomen dat deze binnen de macht van de overheid vallen, en begrotingsontwikkelingen die kunnen worden toegeschreven aan een onverwachte daling van de economische activiteit.

Samenvatting: het in aanmerking nemen van de conjuncturele cyclus onder het corrigerende deel van het pact

De Commissie zal in het kader van het corrigerende deel van het pact blijven beoordelen of daadwerkelijk maatregelen zijn genomen, en zal zich baseren op een meting van de structurele begrotingsinspanning, zonder rekening te houden met begrotingsontwikkelingen die buiten de macht van de overheid vallen.

²⁵ Artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

²⁶ Zie de conclusies van de Ecofin-Raad van 20 juni 2014:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/143293.pdf

4.3. Ernstige economische neergang in de eurozone of in de Unie als geheel

Rechtskader

Zowel het preventieve als het corrigerende deel van het pact voorzien in een regeling voor buitengewoon negatieve economische omstandigheden op het niveau van de EU of van de eurozone.

Preventief deel

Zoals toegelicht in het vak *Rechtskader* voor de delen 2.1.1, 3.1 en 4.1, onderzoekt de Raad of lidstaten onder het preventieve deel van het pact voldoende maatregelen nemen om binnen de conjuncturele cyclus de middellangetermijnbegrotingsdoelstelling te bereiken. In dit verband wordt rekening gehouden met relevante factoren en met de uitvoering van structurele hervormingen. Voorts behandelt artikel 5 van Verordening (EG) nr. 1466/97 het geval van negatieve, buitengewone economische omstandigheden.

Artikel 5 bepaalt met name: „*In het geval van een buitengewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt en een aanzienlijke invloed heeft op de financiële positie van de overheid, of in perioden van ernstige economische neergang in het eurogebied of in de Unie als geheel, kan het de lidstaten worden toegestaan om tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject richting middellangetermijndoelstelling voor de begroting als bedoeld in de derde alinea, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt. [...]*”

Corrigerend deel

Zoals toegelicht in het vak *Rechtskader* voor de delen 2.1 en 4.2, bepaalt artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97 dat de Raad, indien hij van mening is dat er een buitensporig tekort bestaat, een aanbeveling doet om effectieve maatregelen te nemen, met daarin een termijn voor de correctie van het buitensporig tekort en jaarlijkse begrotingsdoelstellingen voor de lidstaat. De betrokken lidstaat is verplicht binnen de door de Raad gestelde termijn daadwerkelijke maatregelen in die zin te nemen. Artikel 3 voorziet ook in een regeling om rekening te houden met de mogelijkheid van buitengewoon negatieve economische omstandigheden.

Artikel 3 bepaalt met name: „*In geval van een ernstige economische neergang in het eurogebied of de Unie als geheel kan de Raad ook besluiten om op basis van een aanbeveling van de Commissie een herziene aanbeveling krachtens artikel 126, lid 7, VWEU vast te stellen, op voorwaarde dat de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt.*”

Sinds 2011 bepaalt het pact dat in geval van een ernstige economische neergang in de eurozone of in de Unie als geheel, het tempo van de begrotingsconsolidatie kan worden aangepast voor elke lidstaat, mits dit de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar brengt.

Deze bepaling is tot dusver nooit toegepast, hoewel zij *de facto* aansluit bij de logica die is gevolgd tijdens de financiële crisis van 2008, toen de aanpassingstrajecten voor verschillende lidstaten werden herbekeken. Het activeren van deze bepaling betekent niet dat de begrotingsaanpassing wordt uitgesteld, maar wel dat per land het aanpassingstraject wordt herbekeken, niet alleen wat de begrotingsinspanningen betreft, maar ook wat de termijnen voor het bereiken van de doelstellingen betreft, om rekening te houden met de uitzonderlijke omstandigheden van de ernstige economische neergang in het eurogebied of de Unie als

geheel. Het gebruik van deze bepaling dient beperkt te blijven tot uitzonderlijke, nauwkeurig omschreven situaties om het gevaar op ontsporingen van de begrotingen minimaal te houden.

Samenvatting: gevallen van ernstige economische neergang

De Commissie is van oordeel dat de bepalingen van het pact die betrekking hebben op een ernstige economische neergang in de eurozone of in de EU als geheel, indien nodig dienen te worden toegepast.

5. Conclusie

Deze interpretatieve mededeling bevat aanvullende richtsnoeren over de wijze waarop de Commissie haar interpretatiemarge zal gebruiken bij de tenuitvoerlegging van de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact.

De Commissie zal deze richtsnoeren onmiddellijk toepassen. Zij zal met de lidstaten en de Raad een dialoog aangaan om de nodige toelichting te verstrekken vóór de volgende belangrijke beslissingen, en met name vóór de presentatie van de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's, die in het voorjaar van 2015 wordt verwacht. De Commissie zal deze mededeling ook aan het Europees Parlement voorleggen.

Deze mededeling biedt de lidstaten duidelijkheid over hoe moet worden gewaarborgd dat het gemeenschappelijke begrotingskader de agenda voor banen en groei van de EU ondersteunt, met name op het gebied van investeringen en structurele hervormingen, terwijl beter rekening wordt gehouden met de conjuncturele situatie in afzonderlijke lidstaten.

Zij vervangt de bestaande regels van het pact niet en doet niets af aan de noodzaak dat de Commissie en de Raad de ruimere economische toestand en de begrotingstoestand van elke lidstaat, de eurozone en de EU als geheel blijven beoordelen, in overeenstemming met de geest van het Verdrag en met de algemene doelstelling ervan inzake gezonde overheidsfinanciën. Bovendien bestaan er passende waarborgen en voorwaarden om ervoor te zorgen dat de flexibiliteit binnen de bestaande regels optimaal wordt benut en tegelijkertijd de geloofwaardigheid en de doeltreffendheid van deze regels ter waarborging van de begrotingsverantwoordelijkheid behouden blijven.

Naast deze mededeling zal de Commissie ook met belanghebbenden op alle niveaus samenwerken om verdere stappen te bepalen om ervoor te zorgen dat het economisch beleid nauwer wordt gecoördineerd en vooruitgang wordt geboekt bij de verdieping van de economische en monetaire unie.

Zoals overeengekomen door de Europese Raad, zal de voorzitter van de Commissie, in nauwe samenwerking met de voorzitter van de Eurotop, de voorzitter van de eurogroep en de president van de Europese Centrale Bank, over deze aangelegenheden verslag uitbrengen aan de Europese Raad van juni 2015. Als onderdeel van haar werkprogramma voor 2015²⁷ heeft de Commissie zich ook ertoe verbonden voorstellen te ontwikkelen voor verdere stappen in de richting van een gebundelde soevereiniteit op het gebied van economische governance.

²⁷ COM(2014) 910 van 16 december 2014.

BIJLAGE 1 - STATISTISCHE REGISTRATIE VAN BIJDAGEN IN VERBAND MET HET EUROPEES FONDS VOOR STRATEGISCHE INVESTERINGEN

Ter illustratie volgen hieronder enkele voorbeelden van hoe Eurostat verschillende soorten bijdragen statistisch kan registreren. Deze statistische registratie vormt een afzonderlijke handeling en wijzigt niets aan de wijze waarop de Commissie deze bijdragen volgens de toepasselijke bepalingen van het stabiliteits- en groeipact beoordeelt.

Voorbeeld 1. Financiële bijdragen van de lidstaten aan het EFSI

De vraag of de financiële bijdragen van de lidstaten aan het EFSI hun tekort statistisch beïnvloeden, kan pas met volledige zekerheid worden beantwoord na de vaststelling van de gedetailleerde wettelijke en bestuursrechtelijke regelingen van het Fonds. Wanneer een lidstaat niet beschikt over de middelen voor deze bijdragen en deze middelen leent, vergroot dit de overheidsschuld.

Voorbeeld 2. Verlenen van waarborgen door de lidstaten aan het EFSI

Ingeval de lidstaten waarborgen aan het EFSI verlenen, heeft dit geen onmiddellijk effect op het tekort of de schuld, tenzij en totdat de waarborg wordt ingeroepen, maar dan enkel voor het ingeroepen bedrag.

Voorbeeld 3. Cofinanciering door de lidstaten van afzonderlijke projecten

Directe bijdragen van de lidstaten aan projecten, waaronder investeringsplatforms, kan verschillende vormen aannemen zoals deelnemingen in het kapitaal, leningen, waarborgen, enz. De statistische registratie hangt af van de aard van het instrument:

- Voor waarborgen verloopt de statistische registratie volgens dezelfde beginselen als in voorbeeld 2.
- Voor een deelneming in het kapitaal hangt dit af van de vraag of er een markttrendement kan worden verwacht (vergelijkbaar met dat van een particuliere investeerder). Indien dit het geval is, is er geen effect op het tekort. Indien de deelneming in het kapitaal via overheidsleningen wordt gefinancierd, kan dit het schuldniveau beïnvloeden.
- Voor leningen is er geen effect op het tekort, tenzij er bewijs is dat de lening niet zal worden terugbetaald. Indien de lening via overheidsleningen wordt gefinancierd, kan dit het schuldniveau beïnvloeden.
- Voor bijdragen is er een direct effect op het tekort en een indirect effect op de schuld wanneer die bijdrage via overheidsleningen wordt gefinancierd.
- Indien de lidstaat middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen gebruikt, beïnvloedt het gedeelte dat nationaal wordt gefinancierd het tekort. Indien de cofinanciering via overheidsleningen wordt gefinancierd, kan dit het schuldniveau beïnvloeden. De Europese cofinanciering wordt als financiële transactie geregistreerd en heeft dus geen gevolgen voor de overheidsrekeningen.

Voorbeeld 4. Bijdragen via nationale stimuleringsbanken

Een lidstaat kan overwegen om bijdragen aan het EFSI of aan afzonderlijke projecten, waaronder investeringsplatforms, te leveren via een nationale stimuleringsbank. Het effect daarvan hangt in de eerste plaats af van de vraag of de nationale stimuleringsbank een overheidsbank is. Wanneer de nationale stimuleringsbank een overheidsbank is, zullen de effecten ervan precies dezelfde zijn als wanneer de overheid de investering zelf heeft verricht. Wanneer de stimuleringsbank geen overheidsbank is, hangt de registratie af van de vraag of de nationale stimuleringsbank namens de overheid de investering verricht of aan het project bijdraagt. Indien dit het geval is, wordt de verrichting in aanmerking genomen als onderdeel van de overheidsrekeningen. Dit betekent dat het namens de overheid uitgegeven geld als overheidsuitgave wordt beschouwd en dat de verbintenissen die voor het verkrijgen van deze middelen zijn aangegaan als overheidsschuld worden behandeld.

**BIJLAGE 2 - MATRIX VOOR DE VASTSTELLING VAN DE JAARLIJKE
BEGROTINGSAANPASSING IN DE RICHTING VAN DE
MIDDELLANGETERMIJNBEGROTINGSDOELSTELLING (MTD) IN HET KADER VAN HET
PREVENTIEVE DEEL VAN HET PACT**

		Vereiste jaarlijkse begrotingsaanpassing*	
	Omstandigheid	Schuld onder 60 en geen houdbaarheidsrisico	Schuld boven 60 of houdbaarheidsrisico
Uitzonderlijk slechte tijden	Reële groei < 0 of output gap < -4	Geen aanpassing nodig	
Zeer slechte tijden	$-4 \leq \text{output gap} < -3$	0	0,25
Slechte tijden	$-3 \leq \text{output gap} < -1,5$	0 indien groei onder potentieel, 0,25 indien groei boven potentieel	0,25 indien groei onder potentieel, 0,5 indien groei boven potentieel
Normale tijden	$-1,5 \leq \text{output gap} < 1,5$	0,5	> 0.5
Goede tijden	Output gap ≥ 1.5	> 0,5 indien groei onder potentieel, $\geq 0,75$ indien groei boven potentieel	> 0,75 indien groei onder potentieel, ≥ 1 indien groei boven potentieel

* alle cijfers zijn uitgedrukt in procentpunten van het bbp

Definities:

- Begrotingsaanpassing: verbetering van het algemene structurele (namelijk conjunctuurgezuiverd en zonder eenmalige maatregelen) begrotingssaldo van de overheid.
- Groeipotentieel: geraamd groeipercentage wanneer de economie haar potentiële output bereikt.
- Output gap: verschil tussen de reële en de potentiële output (uitgedrukt in procentpunten ten opzichte van de potentiële output).

- Potentiële output: een samenvattende indicator van de capaciteit van de economie om duurzame, niet-inflatoire output te genereren.

Toelichting:

De matrix zorgt ervoor dat de lidstaten hun begrotingsinspanning tijdens de economische conjunctuur kunnen aanpassen, zonder daarbij hun behoeften aan begrotingsconsolidatie uit het oog te verliezen.

Hoe groter de positieve (negatieve) output gap, hoe hoger (lager) de vereiste begrotingsinspanning. De matrix houdt rekening met de richting waarin de economie zich beweegt, namelijk of de economische situatie verbetert dan wel verslechtert, door een onderscheid te maken naargelang het reële bbp uitstijgt of achterblijft ten opzichte van het specifieke groeipotentieel van een land.

De vereiste inspanning is ook hoger voor de lidstaten met een ongunstige algemene begrotingssituatie, namelijk wanneer de houdbaarheid van de begroting in gevaar is of de schuldquote hoger is dan de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 60 % van het bbp.

Van alle lidstaten wordt verwacht dat zij in goede tijden besparingen accumuleren zodat zij in perioden van neergang voldoende bewegingsruimte hebben voor de werking van de zogenoemde automatische stabilisatoren (bijvoorbeeld hogere sociale uitgaven en lagere belastinginkomsten). In goede tijden stijgen de inkomsten van de overheid wegens de krachtiger economische activiteit en dalen de uitgaven voor werkloosheid. Daarom voorziet de matrix in een grotere begrotingsaanpassing voor de lidstaten waarvan de economie wordt geacht het goed te doen, namelijk wanneer hun output gap op ≥ 1.5 % wordt geraamd. Dit is bijzonder belangrijk voor de lidstaten met risico's voor de houdbaarheid van hun begroting of die een schuldquote van meer dan 60 % van hun bbp hebben, zodat van hen dus, naargelang hun goede economische toestand al dan niet blijft verbeteren, een structurele begrotingsaanpassing van ≥ 0.75 % van het bbp of ≥ 1 % van het bbp wordt vereist.

In normale tijden, geïnterpreteerd als tijden waarin de output gap tussen -1,5 % en +1,5 % ligt, wordt van alle lidstaten met een schuldquote van minder dan 60 % van het bbp een inspanning van 0,5 % van het bbp gevraagd, terwijl de lidstaten met een schuldquote van meer dan 60 % van het bbp een aanpassing moeten verrichten van meer dan 0,5 % van het bbp.

In slechte tijden, geïnterpreteerd als tijden waarin de output gap tussen -3 % en -1,5 % ligt, is de vereiste aanpassing lager. Van alle lidstaten met een schuldquote van minder dan 60 % van het bbp wordt een begrotingsinspanning van 0,25 % van het bbp verwacht wanneer hun economie meer groeit dan het potentieel, en een budgettaire aanpassing van 0 % wordt tijdelijk toegestaan wanneer hun economie minder groeit dan het potentieel.

In zeer slechte tijden, geïnterpreteerd als tijden waarin de output gap tussen -4 % en -3 % ligt, wordt tijdelijk van alle lidstaten met een schuldquote van minder dan 60 % een nulaanpassing verwacht, wat betekent dat er geen begrotingsinspanning is vereist, terwijl de lidstaten met een schuldquote van meer dan 60 % moeten zorgen voor een jaarlijkse aanpassing van 0,25 % van het bbp.

In uitzonderlijk slechte tijden, geïnterpreteerd als tijden waarin de output gap lager ligt dan - 4 % of waarin het reële bbp krimpt, worden alle lidstaten, ongeacht hun schuldniveau, tijdelijk vrijgesteld van elke budgettaire inspanning.

De outputdrempels van -3 % en -4 % zijn gebaseerd op gegevens uit het verleden: sinds de jaren 1980 lagen de output gaps in de EU-lidstaten slechts in één jaar op twintig lager dan - 4 %, terwijl de gaps in één jaar op tien op -3 % lagen, wat betekent dat deze twee waarden werkelijk zeer slechte en uitzonderlijk slechte tijden aanduiden.