

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 15.6.2010
SEC(2010) 746 definitief

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het bestaan van een buitensporig tekort in Finland

TOELICHTING

1. DE TOEPASSING VAN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT IN DE HUIDIGE CRISISSITUATIE

Tal van EU-lidstaten worden thans geconfronteerd met overheidstekorten die hoger liggen dan de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3% van het bbp. De vaak ernstige verslechtering van zowel de tekort- als de schuldsituatie moet worden gezien tegen de achtergrond van de mondiale financiële crisis zonder weerga en de ongekenne economische neergang in 2008/2009. Diverse factoren spelen een rol. Ten eerste resulteert de economische neergang in afnemende belastingontvangsten en stijgende uitgaven voor sociale uitkeringen (zoals werkloosheidsuitkeringen). Ten tweede heeft de Commissie, in het besef dat in de huidige buitengewone economische situatie een belangrijke rol voor het begrotingsbeleid is weggelegd, in haar Europees economisch herstelplan van november 2008, dat in december 2008 door de Europese Raad is onderschreven, opgeroepen tot het geven van een budgettaire stimulans aan de economie. In het plan wordt uitdrukkelijk gesteld dat de stimulans goed getimed, doelgericht en tijdelijk moet zijn en van lidstaat tot lidstaat dient te verschillen omdat de lidstaten in uiteenlopende posities verkeren wat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het concurrentievermogen betreft. Volgens het plan moet de stimulans worden teruggedraaid wanneer het economische klimaat verbetert. Ten slotte hebben verscheidene landen maatregelen getroffen om de financiële sector te stabiliseren. Sommige van deze maatregelen zijn van invloed geweest op de schuldsituatie of houden een risico op hogere tekorten en een hogere schuld in de toekomst in, al is het niet uitgesloten dat een deel van de kosten van de overheidssteun in de toekomst wordt terugverdiend.

Het stabiliteits- en groeipact schrijft voor dat de Commissie de buitensporigtekortprocedure (BTP) moet inleiden als het tekort van een lidstaat uitstijgt boven de referentiewaarde van 3% van het bbp. De in 2005 in het stabiliteits- en groeipact aangebrachte wijzigingen moeten ervoor zorgen dat bij alle stappen in de BTP met name de economische en budgettaire achtergrond ten volle in aanmerking wordt genomen. Op deze wijze verschaft het stabiliteits- en groeipact een kader dat, met inachtneming van de economische situatie, het overheidsstreven naar een spoedige terugkeer naar solide begrotingssituaties ondersteunt en aldus de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn garandeert.

2. EERDERE STAPPEN IN DE BUITENSPORIGTEKORTPROCEDURE

Artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voorziet in een buitensporigtekortprocedure (BTP). Deze procedure wordt nader gepreciseerd in Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad "over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten"¹, die deel uitmaakt van het stabiliteits- en groeipact.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6. In het verslag wordt ook rekening gehouden met de "Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes" (specificaties inzake de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact en richtsnoeren over de opzet en inhoud van stabiliteits- en convergentieprogramma's), door de Raad (Ecofin) op 10 november 2009 bekrachtigd, en beschikbaar op: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

Overeenkomstig artikel 126, lid 2, van het Verdrag dient de Commissie op basis van de volgende twee criteria na te gaan of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline: a) of de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands product (bbp) de referentiewaarde van 3% van het bbp overschrijdt (tenzij hetzij de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert, hetzij de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft) en b) of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp de referentiewaarde van 60% van het bbp overschrijdt (tenzij de verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert).

Artikel 126, lid 3, bepaalt dat indien een lidstaat niet voldoet aan deze of aan een van deze criteria, de Commissie een verslag dient op te stellen. In het verslag moet er tevens rekening mee worden gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en moeten alle andere relevante factoren in aanmerking worden genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de betrokken lidstaat op middellange termijn.

Op basis van de gegevens die de Finse autoriteiten in april 2010² hadden medegedeeld, en op grond van de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie heeft de Commissie overeenkomstig artikel 126, lid 3, van het Verdrag op 12 mei 2010 een verslag opgesteld met betrekking tot Finland³.

Vervolgens heeft het Economisch en Financieel Comité overeenkomstig artikel 126, lid 4, op [27 mei 2010] advies uitgebracht over het verslag van de Commissie.

3. HET BESTAAN VAN EEN BUITENSPORIG TEKORT

Volgens de BTP-kennisgeving zal het overheidstekort in Finland in 2010 uitkomen op 4,1% van het bbp, waarmee de referentiewaarde van 3% van het bbp wordt overschreden. In het verslag van de Commissie overeenkomstig artikel 126, lid 3, is geconstateerd dat het beoogde tekort niet dicht bij de referentiewaarde van 3% van het bbp ligt. Volgens de derde aanvullende begroting die het ministerie van Financiën op 14 mei 2010 bij het parlement heeft ingediend, kunnen de belastingontvangsten in 2010 evenwel 0,5% van het bbp hoger uitvallen dan gepland, zulks met name vanwege hogere ontvangsten uit de vennootschapsbelasting. Dit zou betekenen dat de huidige projecties voor de overheidsfinanciën aan opwaartse risico's onderhevig zijn, maar omdat deze projecties niet volledig zijn bijgewerkt, is het tekortdoel voor 2010 niet officieel bijgesteld en blijft de huidige beoordeling geldig. De beoogde overschrijding van de referentiewaarde kan worden aangemerkt als uitzonderlijk in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact en vloeit met name voort uit een ernstige economische neergang in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact en uit de stimuleringsmaatregelen die conform het Europees economisch herstelplan zijn genomen in verband met de economische neergang. Volgens de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten

² Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad moeten de lidstaten de Commissie tweemaal per jaar in kennis stellen van hun voorziene en feitelijke overheidstekorten en schuld niveaus. De meest recente kennisgeving van Finland is te vinden op: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/edp_notification_tables.

³ Alle BTP-documenten voor Finland zijn te vinden op: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

van de Commissie is het reële bbp in 2009 met 7,8% gekrompen en zal het in 2010 herstellen tot 1,4%. Voorts kan de beoogde overschrijding van de referentiewaarde als tijdelijk worden beschouwd. Volgens de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie zal het tekort in 2011, mede op basis van de verwachting dat het economisch herstel zal doorzetten, weer dalen tot onder de referentiewaarde. Er is al met al niet voldaan aan het tekortcriterium van het Verdrag.

Volgens de BTP-kennisgeving blijft de bruto overheidsschuld met 49,9% van het bbp in 2010 onder de referentiewaarde van 60% van het bbp. Volgens de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie zal de schuldquote in 2010 uitkomen op 50,5% van het bbp en zal deze in 2011 oplopen tot 54,9% van het bbp. Er is dus voldaan aan het schuld criterium van het Verdrag.

Overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact heeft de Commissie in haar verslag ook "relevante factoren" onderzocht. Conform het stabiliteits- en groeipact kunnen deze factoren alleen in aanmerking worden genomen bij de stappen die leiden tot het besluit over het al dan niet bestaan van een buitensporig tekort, indien is voldaan aan de tweeledige voorwaarde dat het tekort dicht bij de referentiewaarde blijft en dat de overschrijding van de referentiewaarde van tijdelijke aard is. In het geval van Finland is niet aan deze tweeledige voorwaarde voldaan. Op zich kunnen de relevante factoren in het onderhavige geval over het geheel genomen als vrij gunstig worden beschouwd, gezien de goede resultaten van het Finse begrotingsbeleid in het verleden.

Het advies dat het Economisch en Financieel Comité overeenkomstig artikel 126, lid 4, van het Verdrag heeft uitgebracht, spoort met de beoordeling in het verslag dat de Commissie op grond van artikel 126, lid 3, heeft opgesteld.

Gelet op haar verslag overeenkomstig artikel 126, lid 3, en het advies van het Economisch en Financieel Comité overeenkomstig artikel 126, lid 4, is de Commissie van oordeel dat in Finland een buitensporig tekort bestaat. Dit advies, dat op [15 juni 2010] door de Commissie werd goedgekeurd, wordt hierbij aan de Raad uitgebracht overeenkomstig artikel 126, lid 5. De Commissie stelt de Raad voor dienovereenkomstig te besluiten conform artikel 126, lid 6. Bovendien dient de Commissie overeenkomstig artikel 126, lid 7, bij de Raad een aanbeveling in voor een tot Finland te richten aanbeveling van de Raad om te bereiken dat het buitensporige tekort wordt verholpen.

4. AANBEVELINGEN OM DE BUITENSPORIGTEKORTSITUATIE TE VERHELPEN

Overeenkomstig artikel 3, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad dient in de aanbeveling van de Raad overeenkomstig artikel 126, lid 7, een termijn van ten hoogste zes maanden te worden bepaald waarbinnen de betrokken lidstaat doeltreffende actie moet ondernemen om het buitensporige tekort te corrigeren, alsook een termijn voor de correctie van het buitensporige tekort, dat, "behoudens bijzondere omstandigheden, binnen het jaar nadat het is geconstateerd, verholpen moet zijn". Artikel 2, lid 6, van de verordening impliceert dat met de "relevante factoren" die in aanmerking zijn genomen in het verslag van de Commissie overeenkomstig artikel 126, lid 3, van het Verdrag rekening moet worden gehouden bij het besluit of er van bijzondere omstandigheden sprake is. In artikel 3, lid 4, van de verordening wordt gepreciseerd dat de Raad de lidstaat moet aanbevelen "een minimale jaarlijkse verbetering van het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige

en tijdelijke maatregelen, van ten minste 0,5% bbp als benchmark te bewerkstelligen, teneinde het buitensporige tekort binnen de in de aanbeveling gestelde termijn te corrigeren".

In het geval van Finland zijn de relevante factoren zoals verduidelijkt in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97 en zoals onderzocht in het verslag van de Commissie overeenkomstig artikel 124, lid 3, als gunstig aangemerkt. Ze wijzen echter niet op het bestaan van bijzondere omstandigheden op grond waarvan mag worden afgeweken van de standaardtermijn voor de correctie van het tekort. Met name daalt het overheidstekort volgens de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie al in 2011 bij ongewijzigd beleid tot net onder de referentiewaarde van 3%. Al met al zou het de Finse autoriteiten moeten worden toegestaan de begrotingsmaatregelen in 2010 volgens plan ten uitvoer te leggen, waarbij er wel voor moet worden gezorgd dat de beoogde overschrijding van de referentiewaarde van 3% van het bbp binnen de perken blijft en van tijdelijke aard is. De autoriteiten moeten concreet invulling geven aan maatregelen om de beoogde correctie van het buitensporige tekort in 2011 een duurzaam karakter te geven.

Om beter toezicht te kunnen uitoefenen in het kader van de BTP, wat noodzakelijk lijkt wegens de termijn die voor de correctie van het buitensporige tekort is vastgesteld, zal regelmatig en tijdig moeten worden gecontroleerd welke vorderingen zijn gemaakt bij de tenuitvoerlegging van de budgettaire consolidatiestrategie om het buitensporige tekort te verhelpen. Daarom zou daaraan in het geactualiseerde Finse stabiliteitsprogramma van 2011 een apart hoofdstuk kunnen en moeten worden gewijd.

Vergelijking van de voornaamste macro-economische en budgettaire prognoses

		2007	2008	2009	2010	2011
Reëel bbp (verandering in %)	COM voorjaar 2010	4,9	1,2	-7,8	1,4	2,1
	Min. van Fin. voorjaar 2010	4,9	1,2	-7,8	1,1	2,1
Output gap (% van het potentiële bbp)	COM voorjaar 2010 ¹	5	4,1	-5	-4,6	-3,8
	Min. van Fin. voorjaar 2010	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Overheidssaldo (% van het bbp)	COM voorjaar 2010	5,2	4,2	-2,2	-3,8	-2,9
	Min. van Fin. voorjaar 2010	5,2	4,1	-2,4	-4,2	-2,2
Primair saldo (% van het bbp)	COM voorjaar 2010	6,7	5,6	-1	-2,6	-1,7
	Min. van Fin. voorjaar 2010	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Conjunctuurgezuiverd saldo (% van het bbp)	COM voorjaar 2010	2,6	2,1	0,3	-1,4	-1
	Min. van Fin. voorjaar 2010	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Structureel saldo ² (% van het bbp)	COM voorjaar 2010	2,6	2,1	0,4	-1,3	-1
	Min. van Fin. voorjaar 2010	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Bruto overheidsschuld (% van het bbp)	COM voorjaar 2010	35,2	34,2	44	50,5	54,9
	Min. van Fin. voorjaar 2010	35,2	34,2	44	49,9	51,7

Noten:

¹ Op basis van een geraamde potentiële groei van achtereenvolgens 2,2%, 2,1%, 1,1%, 1,0% en 1,3% in de periode 2007-2011.

² Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen. Volgens de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie zijn de eenmalige en andere tijdelijke maatregelen goed voor 0,1% van het bbp in 2009 en 0,2% van het bbp in 2010 en hebben deze een tekortverhogend effect.

Bronnen:

voorjaarsprognoses 2010 van het ministerie van Financiën; voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie (COM); berekeningen van de diensten van de Commissie.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het bestaan van een buitensporig tekort in Finland

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name op artikel 126, lid 6,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de opmerkingen van Finland,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dienen de lidstaten buitensporige overheidstekorten te vermijden.
- (2) Het stabiliteits- en groeipact is gebaseerd op de doelstelling van deugdelijke openbare financiën als middel om de voorwaarden voor prijsstabiliteit en voor een tot werkgelegenheidsschepping leidende sterke duurzame groei te verbeteren.
- (3) De buitensporigtekortprocedure (BTP) van artikel 126 van het Verdrag, die wordt verduidelijkt in Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten⁴ (die deel uitmaakt van het stabiliteits- en groeipact) voorziet in een besluit betreffende het bestaan van een buitensporig tekort. Het aan het Verdrag gehechte protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten bevat nadere bepalingen betreffende de toepassing van de BTP. Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad⁵ bevat gedetailleerde regels en definities voor de toepassing van de bepalingen van genoemd protocol.
- (4) De hervorming in 2005 van het stabiliteits- en groeipact was bedoeld om de doeltreffendheid en de economische onderbouwing van het pact te versterken en tevens de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn te waarborgen. Deze hervorming moest ervoor zorgen dat bij alle stappen in de BTP met name de economische en budgettaire achtergrond ten volle in aanmerking werd genomen. Op

⁴ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6.

⁵ PB L 145 van 10.6.2009, blz. 1.

deze wijze verschaft het stabiliteits- en groeipact een kader dat, met inachtneming van de economische situatie, het overheidsstreven naar een spoedige terugkeer naar solide begrotingssituaties ondersteunt.

- (5) Krachtens artikel 126, lid 5, van het Verdrag moet de Commissie advies uitbrengen aan de Raad indien zij van oordeel is dat er in een lidstaat een buitensporig tekort bestaat of kan ontstaan. Rekening houdend met haar verslag op grond van artikel 126, lid 3, en gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité overeenkomstig artikel 126, lid 4, is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er in Finland een buitensporig tekort bestaat. De Commissie heeft derhalve op [15 juni 2010] een dergelijk advies over Finland aan de Raad uitgebracht⁶.
- (6) In artikel 126, lid 6, van het Verdrag wordt bepaald dat de Raad rekening moet houden met de opmerkingen die de betrokken lidstaat eventueel wenst te maken, alvorens, na een algehele evaluatie te hebben gemaakt, te besluiten of er al dan niet een buitensporig tekort bestaat. In het geval van Finland leidt deze algehele evaluatie tot de volgende conclusies.
- (7) Uit de gegevens die de Finse autoriteiten in april 2010 hebben meegedeeld, is gebleken dat het overheidstekort in Finland in 2010 4,1% van het bbp zal bedragen, waarmee het boven de referentiewaarde van 3% van het bbp zal uitkomen. Hoewel de belastingontvangsten volgens de derde aanvullende begroting die het ministerie van Financiën op 14 mei 2010 bij het parlement heeft ingediend, in 2010 hoger kunnen uitvallen dan gepland, is het tekortdoel niet officieel bijgesteld. Het beoogde tekort ligt niet dicht bij de referentiewaarde van 3% van het bbp, maar de beoogde overschrijding van de referentiewaarde kan worden aangemerkt als uitzonderlijk in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact en vloeit met name voort uit een ernstige economische neergang in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact. Voorts kan de beoogde overschrijding van de referentiewaarde als tijdelijk worden beschouwd. Volgens de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie zal het tekort in 2011, mede op basis van de verwachting dat het economisch herstel zal doorzetten, weer dalen tot onder de referentiewaarde. Er is al met al niet voldaan aan het tekortcriterium van het Verdrag.
- (8) Volgens de gegevens die de Finse autoriteiten in april 2010 hebben meegedeeld, blijft de bruto overheidsschuld met 49,9% van het bbp in 2010 onder de referentiewaarde van 60% van het bbp. Volgens de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie zal deze in 2010 uitkomen op 50,5% van het bbp en in 2011 stijgen tot 54,9% van het bbp. Ook volgens deze prognoses blijft de schuldquote dus onder de referentiewaarde van 60% van het bbp. Er is derhalve voldaan aan het schuld criterium van het Verdrag.
- (9) Overeenkomstig artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97 kunnen "relevante factoren" alleen in aanmerking worden genomen bij de stappen die leiden naar het besluit van de Raad overeenkomstig artikel 126, lid 6, over het al dan niet bestaan van een buitensporig tekort indien volledig is voldaan aan de tweeledige voorwaarde, namelijk dat het tekort dicht bij de referentiewaarde blijft en dat de overschrijding door het tekort van de referentiewaarde van tijdelijke aard is. In het geval van Finland

⁶ Alle BTP-documenten voor Finland zijn te vinden op:
http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

is niet aan deze tweeledige voorwaarde voldaan. Derhalve wordt in de stappen die tot dit besluit leiden, geen rekening gehouden met relevante factoren,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Uit een algehele evaluatie volgt dat er in Finland een buitensporig tekort bestaat.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Republiek Finland.

Gedaan te Brussel, op

Voor de Raad

De voorzitter

[...]