

Speciaal verslag

**Verdere verbeteringen
noodzakelijk ter
waarborging van een
doeltreffende
tenuitvoerlegging van de
buitensporigtekort-
procedure**



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4839-8	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/228412	QJ-AB-16-011-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-4801-5	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/156705	QJ-AB-16-011-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4846-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/485185	QJ-AB-16-011-NL-E

© Europese Unie, 2016

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Speciaal verslag**Verdere verbeteringen
noodzakelijk ter
waarborging van een
doeltreffende
tenuitvoerlegging van de
buitensporigtekort-
procedure**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer IV, die onder leiding staat van ERK-lid Milan Martin Cvikl en gespecialiseerd is in het controleren van ontvangsten, onderzoek en intern beleid, financieel en economisch bestuur, en instellingen en organen van de Europese Unie. De controle werd geleid door ERK-lid Milan Martin Cvikl, ondersteund door zijn kabinetschef Kathrine Henderson en Andreja Rován, attaché; Zacharias Kolias, directeur; Albano Martins Dias da Silva, taakleider; Giuseppe Diana, Marko Mrkalj, Maria Isabel Quintela, Marion Schiefele, Duarte Semedo Leite en Stefano Sturaro, controleurs; Thomas Everett en Marek Riha, taalkundige ondersteuning.



Van links naar rechts: G. Diana, M. Schiefele, A. Rován, A. Martins Dias da Silva, Z. Kolias, M. M. Cvikl, S. Sturaro, M. I. Quintela, K. Henderson, T. Everett.

Paragraaf

Afkortingen en acroniemen

Woordenlijst

Samenvatting

1 – 25 Inleiding

1 – 4 **Achtergrond van het beleid inzake economische en budgettaire governance in de EU**

5 – 25 **De procedure bij buitensporige tekorten: overheidsfinanciën gezond houden**

7 – 17 **Het BTP-proces: de kwaliteit van gegevens waarborgen, de situatie beoordelen en een BTP inleiden**

18 – 24 **Corrigerende maatregelen: rapportage door de lidstaten, monitoring en toezicht door de Commissie**

25 **Resultaat van de BTP**

26 – 31 Reikwijdte, doelstellingen en aanpak van de controle

26 – 29 **Reikwijdte en doelstellingen van de controle**

30 – 31 **Aanpak**

32 – 127 Opmerkingen

32 – 84 **Het BTP-proces: verbeteringen noodzakelijk om de basis van de BTP te versterken en de objectiviteit van de beoordelingen te vergroten**

32 – 62 **Een geschikt besluitvormingskader, maar meer duidelijkheid nodig**

63 – 84 **Beoordelingen van de gegevenskwaliteit en economische analyses onvoldoende transparant; analyses verricht volgens de regels, maar meer gericht op overheidstekort dan op schuld**

85 – 112	Corrigerende en toezichtmaatregelen in het kader van de BTP: rapportage door de lidstaten, monitoring en toezicht door de Commissie
85 – 87	De rapportage door de lidstaten over corrigerende maatregelen zou kunnen worden verbeterd
88 – 112	Monitoring en toezicht door de Commissie is onderworpen aan steeds complexere regels, is onvoldoende transparant en biedt een beperkte beoordeling van de effecten van structurele hervormingen
113 – 127	Resultaat van de BTP
113 – 127	Bij hervormingen van de BTP zijn instrumenten ingevoerd voor het versterken van de begrotingsdiscipline, maar gebleken is dat de BTP geen volledig doeltreffend correctiemechanisme is
128 – 149	Conclusies en aanbevelingen
130 – 139	Eurostat
130 – 131	Onderzoek van gegevens
132	Beoordeling van controlesystemen
133 – 135	Contactbezoeken en rechtstreekse verificatie
136	Actiepunten
137	Richtsnoeren
138 – 139	Resultaat
140 – 149	DG Economische en Financiële Zaken
140 – 141	Transparantie
142 – 143	Schuld criterium
144 – 145	Structurele hervormingen
146 – 147	Rapportage
148 – 149	Sancties

- Bijlage I** — **Wetgeving inzake de buitensporigtekortprocedure**
- Bijlage II** — **Enkele voorbeelden van ontbrekende verplichte informatie in documenten van de zes onderzochte lidstaten**
- Bijlage III** — **Enkele voorbeelden van tekortkomingen in de classificatie in documenten van de zes onderzochte lidstaten**
- Bijlage IV** — **Enkele voorbeelden van actiepunten die gevolgen zouden kunnen hebben voor de gegevens over tekorten en schulden**
- Bijlage V** — **Jaarlijkse nominale bbp-groei**
- Bijlage VI** — **Het behalen van de nominale en structurele streefdoelen van de BTP-aanbevelingen en verlengingen van de BTP-termijnen**
- Bijlage VII** — **Verschillen tussen aanbevelingen van de Commissie en die van de Raad**
- Bijlage VIII** — **Doorvoering van geplande structurele hervormingen**

Antwoord van de Commissie

AAC: Autonome aanbeveling van de Commissie

Ameco: Macro-economische databank van de Europese Commissie

Bbp: Bruto binnenlands product

BTP: Buitensporigtekortprocedure

DG Economische en Financiële Zaken: Directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken

DG Migratie en Binnenlandse Zaken: Directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken

ECB: Europese Centrale Bank

Ecofin: Raad Economische en Financiële Zaken

EEP: Europese economische prognose

EF: Economisch en Financieel Comité

EMU: Economische en Monetaire Unie

EPP: Economisch partnerschapsprogramma

ESR: Europees systeem van rekeningen

Eurostat: Bureau voor de statistiek van de Europese Unie

GFS: Statistieken betreffende de overheidsfinanciën (Government finance statistics)

MTD: Begrotingsdoelstelling op middellange termijn

SCB: Standaardcontactbezoek

SCP: Stabiliteits- of convergentieprogramma

SGP: Stabiliteits- en groeipact

UDB: Upstreamcontactbezoek

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Begrotingsconsolidatie: Een verbetering van het begrotingssaldo als gevolg van discretionaire begrotings-beleidsmaatregelen, aangegeven als het bedrag van de verbetering of de periode waarin de verbetering aanhoudt.

Begrotingsdoelstelling op middellange termijn (MTD): Volgens het hervormde stabiliteits- en groeipact moeten stabiliteits- en convergentieprogramma's een middellangetermijndoelstelling voor de begrotingssituatie omvatten. De MTD is landspecifiek om rekening te houden met de verschillende economische en begrotingssituaties en -ontwikkelingen en de verschillende budgettaire risico's voor de duurzaamheid van overheidsfinanciën, en wordt omschreven in structurele zin. Zie ook *structureel (begrotings)saldo*.

Begrotingssaldo: Het saldo van de totale overheidsuitgaven en -inkomsten in een bepaald jaar, waarbij een positief saldo wijst op een overschot en een negatief saldo op een tekort. Voor de monitoring van de begrotingssituaties van de lidstaten hanteert de EU algemene overheidsaggregaten. Zie ook *structureel (begrotings)saldo* en *primaire (begrotings)saldo*.

Bottom-upbegrotingsinspanning: Een kwantificering van de begrotingsgevolgen van corrigerende maatregelen, uitgedrukt als het gevolg van al de afzonderlijke maatregelen samen. Zie *top-downbegrotingsinspanning*.

BTP-inventaris van bronnen en methoden: Beschrijving van de procedures (methoden) en basisstatistieken (bronnen) die de lidstaat gebruikt om schattingen voor BTP-kennisgevingen op te stellen. Deze omvat „brugtabellen” waaruit het verband tussen de posten in de overheidsboekhouding en de ESR-onderdelen blijkt, en een lijst met naar subsector en bedrijfstak ingedeelde overheidsentiteiten.

BTP-kennisgevingen en bijbehorende vragenlijsten

BTP-kennisgevingen

Twee maal per jaar versturen de lidstaten hun cijfers over het overheidstekort en de overheidsschuld in de vorm van kennisgevingen met vier groepen tabellen met informatie voor alle lagen van de overheid over de hoogte van het overheidstekort/-overschot en de overheidsschuld, over de aanpassingen aan het werksaldo van de overheidsrekeningen met als uitkomst het tekort/overschot en over de factoren die bijdragen tot de hoogte van de schuld, en met andere verplichte gegevens.

Bijbehorende vragenlijsten

Een reeks tabellen met standaardinformatie over bijstellingen, aanpassingen, financiële verrichtingen en de toepassing van besluiten van Eurostat.

Conjuncturele component van het begrotingssaldo: Het deel van de verandering in het begrotingssaldo dat automatisch voortvloeit uit conjuncturele elementen in de economie vanwege de reactie van overheidsinkomsten en -uitgaven op veranderingen in de outputgap. Zie *structureel (begrotings)saldo*.

Contactbezoek: Afgelegd door Eurostat aan een lidstaat om de opgegeven feitelijke gegevens en alle relevante aspecten van BTP-gegevens na te gaan. Lidstaten worden minimaal om de twee jaar bezocht. DG Economische en Financiële Zaken en de ECB treden op als waarnemers.

Tussen 2011 en 2013 legde Eurostat zowel „standaardcontactbezoeken” als „upstreamcontactbezoeken” af; bij de upstreamcontactbezoeken werden het beheer en de controle van upstreamgegevensstromen van overheidsfinanciën/systemen beoordeeld. Deze verificaties worden nu verricht in het kader van standaardcontactbezoeken.

Convergentieprogramma's: Budgettaire en monetaire strategieën voor de middellange termijn die worden opgesteld door lidstaten die de euro nog niet hebben ingevoerd. Ze worden jaarlijks bijgewerkt in overeenstemming met de bepalingen van het Stabiliteits- en groeipact. Zie ook *stabiliteitsprogramma's*.

Economisch en Financieel Comité (EFC): Het EFC (voorheen Monetair Comité) is een comité van de Raad van de Europese Unie dat is opgericht op grond van artikel 134 van het VWEU. Het heeft als hoofdtaak het voorbereiden en bespreken van besluiten van de Ecofin met betrekking tot economische en financiële zaken.

Enmalige en tijdelijke maatregelen: Transacties van de overheid die een tijdelijk effect hebben op de begroting waardoor de begrotingssituatie niet blijvend verandert. Zie ook *structureel (begrotings)saldo*.

ESR (ESR 95 en ESR 2010): Het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen is het internationaal vergelijkbaar boekhoudkundig kader van de EU voor een systematische en uitvoerige beschrijving van een de economieën van de lidstaten en regio's van de EU. Voor het merendeel van de gecontroleerde periode was het relevante systeem het ESR 95, dat in september 2014 werd opgewaardeerd tot het ESR 2010 om rekening te houden met ontwikkelingen op het gebied van het meten van moderne economieën, vooruitgang op het gebied van methodologisch onderzoek en de behoeften van de gebruikers.

Hoewel het ESR in het algemeen in overeenstemming is met de definities, boekhoudregels en indelingen van het vergelijkbare VN-systeem, kent het ook een aantal specifieke kenmerken die beter aansluiten op EU-praktijken.

Europees semester: De jaarlijkse cyclus van economische beleidscoördinatie, die plaatsvindt in de eerste zes maanden van het jaar. De Europese Commissie verricht een gedetailleerde analyse van de programma's van de lidstaten met economische en structurele beleidsmaatregelen, en de Europese Raad en de Raad van ministers verstrekken beleidsadvies voordat de lidstaten hun ontwerpbegroting afronden.

Feitelijke gegevens: Historische gegevens (niet gepland/geraamd)

De sector financiële instellingen (ESR 95, paragraaf 2.32)

Alle financiële instellingen en quasivennootschappen die zich hoofdzakelijk bezighouden met financiële intermediaat (financiële intermediairs) en/of financiële hulpdiensten (financiële hulpbedrijven).

De sector niet-financiële vennootschappen (ESR 95, paragraaf 2.21)

Deze sector bestaat uit institutionele eenheden waarvan de verdelingstransacties en financiële transacties gescheiden zijn van die van hun eigenaars en die marktproducenten zijn van wie de hoofdactiviteit bestaat uit de productie van goederen en niet-financiële diensten.

Gedragscodes: Beleidsdocument met richtsnoeren inzake de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact en inzake de vorm en de inhoud van stabiliteits- en convergentieprogramma's.

Gegevenskwaliteit: Kwaliteit van de gegevens houdt in de inachtneming van de boekhoudregels en de volledigheid, betrouwbaarheid, tijdigheid en consistentie (artikel 8, lid 1, van Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad).

Methodologische bezoek: Een uitzonderlijk monitoring- en verificatiebezoek van Eurostat aan een lidstaat waar duidelijk aanzienlijke risico's of problemen met betrekking tot gegevenskwaliteit zijn vastgesteld.

Outputgap: Het verschil tussen de werkelijke output en de geschatte potentiële output op een bepaald tijdstip. Zie ook *conjuncturele component van het begrotingssaldo*.

Overheid: De sector „overheid” wordt in de ESR 95 gedefinieerd als „alle institutionele eenheden die tot de overige niet-marktproducenten behoren en waarvan de output, die voornamelijk gefinancierd wordt uit verplichte betalingen van eenheden die tot andere sectoren behoren, voor individueel of collectief verbruik is bestemd en/of alle institutionele eenheden die zich in hoofdzaak bezighouden met de herverdeling van het nationale inkomen en vermogen”.

Deze bestaat uit vier subsectoren:

- o centrale overheid — alle bestuursinstellingen van de staat en andere centrale instellingen waarvan de bevoegdheid zich over het gehele economische gebied van een land uitstrekt, met uitzondering van de wettelijke socialeverzekeringsinstellingen;
- o deelstaatoverheid — institutionele eenheden die bepaalde overheidsfuncties, met uitzondering van het beheer van wettelijke socialeverzekeringsinstellingen, uitoefenen op een lager niveau dan de centrale overheid en op een hoger niveau dan de lagere overheid;
- o lagere overheid — alle instellingen van openbaar bestuur waarvan de bevoegdheid zich slechts tot een lokaal gedeelte van het economische gebied uitstrekt, met uitzondering van de plaatselijke wettelijke socialeverzekeringsinstellingen;
- o wettelijke socialeverzekeringsinstellingen — de institutionele eenheden op centraal, deelstaat- en lokaal niveau waarvan de hoofdactiviteit bestaat in het verstrekken van sociale uitkeringen.

Overheidsrekeningen: De financiële staten van overheden (diensten, instellingen en overheidsbedrijven die zijn ingedeeld bij „overheid”). Hierin zijn de ontvangsten en uitgaven van de staat vastgelegd; zij vormen de belangrijkste bron voor het opstellen van BTP-gegevens.

Overheidsschuld: De totale aan het eind van het jaar uitstaande brutoschuld tegen nominale waarde, geconsolideerd tussen en binnen de sectoren van de overheid als omschreven in het ESR 95. Deze omvat chartaal geld en deposito's, effecten met uitzondering van aandelen (exclusief financiële derivaten) en leningen („Maastrichtschuld”).

Overheidsschuld: Zie *Overheidsschuld*.

Overheidstekort: De hoogte van het vorderingentekort zoals gedefinieerd in het ESR 95/ESR 2010, met bepaalde aanpassingen.

Potentieel bbp: Het reële bbp in een bepaald jaar dat consistent is met een stabiel inflatiepercentage. Als de werkelijke output boven het potentiële niveau ligt, dan zullen knelpunten bij de capaciteit voelbaar worden en zal inflatoire druk worden opgebouwd; indien de output onder het potentiële niveau komt te liggen, blijven middelen onbenut en vermindert dat de inflatoire druk. Zie ook *outputgap*.

Primair (begrotings)saldo: Het begrotingssaldo minus de rentebetalingen op de overheidsschuld.

Primaire/upstreamgegevens: Door een nationaal bureau voor de statistiek verzamelde gegevens (bijv. uit administratieve bestanden, enquêtes, tellingen) om aggregaten (zoals BRP-transacties) te berekenen. De overheidsrekeningen van overheidsdiensten, -instellingen, enz. zijn een voorbeeld van primaire gegevens.

Sneeuwbaaleffect: Het zichzelf versterkende effect van de opbouw of afbouw van de overheidsschuld als gevolg van een positief of negatief verschil tussen de op overheidsschuld betaalde rente en het groeipercentage van de nationale economie.

Stabiliteits- en groeipact (SGP): Het in 1997 goedgekeurde en in 2005 en 2011 hervormde SGP verduidelijkt de bepalingen van het Verdrag van Maastricht wat betreft het toezicht op het begrotingsbeleid van de lidstaten en de monitoring van begrotingstekorten tijdens de derde fase van de Economische en Monetaire Unie. Het SGP bestaat uit twee verordeningen van de Raad met wettelijk bindende bepalingen waaraan de Europese instellingen en de lidstaten zich moeten houden en twee resoluties van de Europese Raad in Amsterdam (juni 1997).

Stabiliteitsprogramma's: Budgettaire strategieën voor de middellange termijn die worden opgesteld door lidstaten die de euro hebben ingevoerd. Ze worden jaarlijks bijgewerkt in overeenstemming met de bepalingen van het Stabiliteits- en groeipact. Zie ook *convergentieprogramma's*.

Statistieken betreffende de overheidsfinanciën: Gegevens over economische activiteiten van de overheid, waaronder overheidsinkomsten, -uitgaven, -tekort, transacties in activa en in passiva, andere economische stromen en balansen. Europese GFS worden opgesteld overeenkomstig het ESR, met aanvullende uitleg en richtsnoeren van Eurostat.

Stock-flow adjustment: De stock-flow adjustment (ook wel tekort-schuldaanpassing) waarborgt de consistentie tussen het vorderingentekort (flow) en de verandering in de omvang (stock) van de brutoschuld. Deze omvat de cumulatie van financiële activa, veranderingen in de waarde van schulden in vreemde valuta en overige statistische aanpassingen.

Structureel (begrotings)saldo: Het werkelijke begrotingssaldo zonder de conjuncturele component en eenmalige en andere tijdelijke maatregelen. Het structurele begrotingssaldo brengt de onderliggende trend ten aanzien van het begrotingssaldo tot uitdrukking.

Top-downbegrotingsinspanning: Een kwantificering van de begrotingsgevolgen van overheidsbeleid, verkregen door te kijken naar de totale verandering in het structurele saldo. Deze kan afwijken van de bottom-upkwantificering van de inspanning vanwege de onvolledige dekking van laatstgenoemde, secundaire economische gevolgen of inconsistentie in de aanname dat het beleid niet zal wijzigen.

Werksaldo: Ontvangsten minus de uitgaven in de overheidsrekeningen.

I

In het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is als basisregel voor het begrotingsbeleid vastgelegd dat lidstaten buitensporige tekorten vermijden. Wanneer de referentiewaarden voor tekort en schuld worden overschreden, kan er dus een correctiemechanisme in gang worden gezet tegen de betrokken lidstaat. Dit mechanisme, de buitensporigtekortprocedure, is een zeer belangrijk element van het kader voor economische governance van de EU.

II

De rol van de Commissie bij de uitvoering van de buitensporigtekortprocedure bestaat erin de kwaliteit van de door de lidstaten gemelde gegevens te controleren, te beoordelen of de referentiedrempels zijn overschreden of dreigen te worden overschreden, en op basis daarvan adviezen uit te brengen en aanbevelingen te doen aan de Raad om daarop actie te ondernemen. In overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag bepaalt de Raad daarna of de aanbevelingen van de Commissie al dan niet worden goedgekeurd.

III

Aan de lidstaten waarop een buitensporigtekortprocedure van toepassing is, worden aanbevelingen gedaan voor de wijze waarop de situatie recht moet worden gezet en daarnaast wordt een termijn opgelegd waarbinnen dit moet worden gecorrigeerd, alsmede een correctietraject en een jaarlijks te leveren begrotingsinspanning. De Commissie monitort de uitvoering van de corrigerende maatregelen door de lidstaten en brengt aan de Raad verslag uit over haar bevindingen. De Raad neemt, op basis van voorstellen van de Commissie, verdere passende maatregelen (intrekking van de procedure, verlenging van de termijn, vaststelling van nieuwe streefdoelen of opleggen van sancties).

IV

De Rekenkamer onderzocht de toepassing van de buitensporigtekortprocedure door de Commissie tussen 2008 en 2015, waarbij zij zich vooral richtte op zes lidstaten. We keken naar de beoordeling door de Commissie van de kwaliteit van de BTP-gegevens van de lidstaten en naar de kwaliteit van de prognoses en modellen van de Commissie zelf; we onderzochten ook of de beoordelingen van de Commissie in overeenstemming waren met de besluiten van de Raad om een procedure in te leiden. Tot slot gingen we na hoe de Commissie de corrigerende maatregelen monitorde die de lidstaten namen in het kader van een buitensporigtekortprocedure.

V

We constateerden dat, hoewel er gedetailleerde procedures en richtsnoeren bestaan voor de meeste onderdelen van de gegevensverzameling en analyse door de Commissie en voor haar beoordeling van de naleving van de regels inzake begrotingsdiscipline, er problemen zijn met haar uitvoering van deze taken. Dit komt doordat de Commissie onvoldoende gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden om de verstrekking van alomvattende gegevens en de opvolging van de aanbevelingen inzake corrigerende maatregelen af te dwingen, en doordat zij soms niet adequate feedback te geven op verslagen van de lidstaten, er onvoldoende middelen zijn toegekend aan de analyse en rapportage van essentiële gegevens, en gegevens slecht worden bijgehouden.

VI

Een daarmee samenhangende kwestie is die van de transparantie: ondanks verbeteringen in de afgelopen jaren is er in het algemeen nog steeds te veel informatie over de veronderstellingen en parameters van de Commissie inzake gegevens en over haar interpretatie van essentiële concepten niet beschikbaar. Bovendien kan de Commissie, zelfs indien zij duidelijke interne regels heeft vastgesteld, besluiten van de vastgestelde procedure af te wijken, hetgeen vragen doet rijzen over de algemene betrouwbaarheid van haar beoordelingen.

VII

Er zijn tekenen dat de Commissie niet ver genoeg gaat op het gebied van de monitoring van structurele hervormingen, een aspect van de corrigerende maatregelen dat de Commissie onlangs cruciaal heeft genoemd om een buitensporigtekortsituatie te boven te komen, aangezien zij zich hoofdzakelijk richt op de wetgevingsaspecten en niet op de daadwerkelijke doorvoering van hervormingen. In de buitensporigtekortprocedure blijft de nadruk te veel liggen op het criterium tekort in plaats van schuld.

VIII

Kortom, we treffen zeer positieve signalen aan in de inspanningen die de Commissie in de loop van de jaren heeft gedaan om de buitensporigtekortprocedure naar aanleiding van ontwikkelingen in de EU aan te passen en te rationaliseren. De rechtsgrondslag is degelijk en wordt in het algemeen ondersteund door duidelijke interne regels en richtsnoeren. Wat ontbreekt, is consistentie en transparantie bij de toepassing van deze regels; de Commissie houdt haar onderliggende aannamen niet adequaat bij en deelt haar toezichtsbevindingen niet ten behoeve van alle lidstaten. In recente verklaringen heeft de Commissie deze tekortkomingen erkend en aangegeven dat zij bereid is de noodzakelijke verbeteringen door te voeren.

IX

Onze eindconclusies worden in detail toegelicht aan het einde van het verslag en we richten een aantal specifieke aanbevelingen tot de Commissie. Die aanbevelingen zijn hieronder samengevat.

Onze aanbevelingen

- a) Op het gebied van het verzamelen en analyseren van gegevens, het bevoegdheidsterrein van Eurostat, moet de Commissie:
 - i) haar kwaliteitbeoordelingsprocedures versterken en haar werk beter documenteren;
 - ii) de eigen controlesystemen van de lidstaten beoordelen;
 - iii) stappen zetten om de doeltreffendheid van haar verificaties ter plaatse te verbeteren;
 - iv) volledig gebruikmaken van de beschikbare bevoegdheden om ervoor te zorgen dat lidstaten bij wijze van follow-up actiepunten uitvoeren;
 - v) voor een zo groot mogelijke transparantie zorgen door alle adviezen en richtsnoeren voor lidstaten openbaar te maken;
 - vi) de interne procedures en criteria voor het maken van punten van voorbehoud of wijzigingen van gegevens beter documenteren.

- b) Bij de beoordeling van de situatie in de lidstaten die uitmondt in aanbevelingen in verband met de BTP (dit is de rol van DG Economische en Financiële Zaken) moet de Commissie:
 - i) de transparantie verbeteren door heldere definities te hanteren, alle gegevens met betrekking tot de berekening en beoordeling openbaar te maken, en de betrokkenheid van nationale begrotingsraden te bevorderen, om de nationale gegevens te bevestigen die zijn gebruikt in de analyses van de Commissie;
 - ii) nauwgezet aandacht schenken aan de vermindering van de staatsschuld, met name in lidstaten met een zeer hoge schuld;
 - iii) haar monitoring van de tenuitvoerlegging van de overeengekomen structurele hervormingen versterken, onder meer door ten volle gebruik te maken van haar bevoegdheden, om ervoor te zorgen dat lidstaten hun verbintenissen nakomen;
 - iv) de regels inzake de verslaglegging door de lidstaten strenger handhaven;
 - v) in voorkomend geval de optie onderzoeken om aan te bevelen dat de Raad harder optreedt en sancties oplegt.

Achtergrond van het beleid inzake economische en budgettaire governance in de EU

01

In het Verdrag betreffende de Europese Unie, ook bekend als het Verdrag van Maastricht, dat in werking trad op 1 november 1993, werden de beginselen van de Economische en Monetaire Unie (EMU) vastgelegd; het leidde er uiteindelijk toe dat de euro de gemeenschappelijke munt werd in 19 van de 28 lidstaten. Voor een behoorlijke werking van de EMU moest een mechanisme worden ingevoerd om te waarborgen dat de overheidsfinanciën gezond blijven en om het risico te beperken dat ongepast begrotingsbeleid van bepaalde lidstaten doorwerkt in andere lidstaten. Dit mechanisme bestaat uit twee takken, een preventieve en een corrigerende. De preventieve tak is erop gericht te zorgen voor een deugdelijk begrotingsbeleid op de middellange termijn en op het voorkomen van buitensporigtekortsituaties¹. De corrigerende tak pakt buitensporigtekortsituaties aan en staat bekend als de buitensporigtekortprocedure (BTP). Lidstaten die het plafond voor het begrotingstekort of de schuld (respectievelijk 3 % en 60 % van het bbp) doorbreken, kunnen worden onderworpen aan een BTP.

02

De primaire rechtsgrondslag voor de BTP wordt gevormd door artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) protocol nr. 12 bij dat Verdrag. Hierin staan de verschillende stappen van de procedure en de referentiedrempels. Deze worden aangevuld met afgeleid recht in de vorm van het stabiliteits- en groeipact (SGP), dat in 1997 werd ingevoerd en op operationeel vlak verduidelijkt in welke omstandigheden een BTP moet worden ingeleid.

03

De BTP is een aantal malen (in 2005, 2011 en 2013) hervormd om de toepassing ervan te verbeteren door de rapportagevereisten en sancties te versterken en door de flexibiliteit in te voeren die nodig is om de procedure aan te passen aan een veranderende economische omgeving. **Figuur 1** biedt een overzicht van de ontwikkeling van het beleid inzake economische en budgettaire governance in de EU, waarbij de maatregelen die verband houden met de BTP vetgedrukt zijn. **Bijlage I** bevat een chronologische lijst van de wettelijke EU-instrumenten die het meest relevant zijn voor de BTP.

¹ Een situatie van buitensporig tekort houdt in dat ofwel het overheidstekort, ofwel de overheidsschuld, of beide de respectieve referentiewaarden overschrijden.

Figuur 1

Ontwikkeling van het beleid inzake economische en budgettaire governance in de EU

1992

Verdrag van Maastricht

- Regelt de oprichting van een economische en monetaire unie
- De lidstaten moeten hun economisch beleid coördineren en onderwerpen het in dit opzicht aan multilateraal toezicht (artikel 121 VWEU).
- De lidstaten verbinden zich ertoe om financiële en begrotingsdiscipline in acht te nemen en kunnen in een situatie van buitensporig tekort in de BTP worden geplaatst (artikel 126 VWEU).

1997

Stabiliteits- en groeipact (SGP)

- Lidstaten moeten stabiliteits- of convergentieprogramma's (SCP's) indienen waarin zij hun begrotingsplannen voor de middellange termijn openbaarmaken.
- De lidstaten moeten voor hun begrotingssituatie een nominale middellange-termijndoelstelling (MTD) nastreven.
- Definitie van tijdelijke en uitzonderlijke buitensporige tekorten in vergelijking met een referentiewaarde
- Regels ter bespoediging van de BTP
- Sancties (alleen voor lidstaten in de eurozone) in de vorm van een niet-rentedragend deposito

2005

Hervorming van het SGP

- De MTD wordt in structurele termen gedefinieerd (conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo, eenmalige en tijdelijke maatregelen niet meegerekend) en landspecifiek gemaakt.
- Afwijkingen van de MTD of van het aanpassingstraject zijn toegestaan in geval van grote structurele hervormingen.
- Structurele inspanning
- Nieuwe definitie van „ernstige economische neergang”
- Niet-uitputtende lijst van „andere relevante factoren”, waaronder pensioenhervormingen
- Verlenging van de termijnen voor de correctie van buitensporige tekorten

2011

„Sixpack”

- Het Europees semester voor economische beleidscoördinatie
- Meer gedetailleerde eisen ten aanzien van de inhoud van de SCP's; een nieuwe uitgavennorm: uitgaven stijgen minder dan potentieel bbp
- Voorschriften voor begrotingskaders van de lidstaten
- Procedure bij macro-economische onevenwichtigheden en sancties
- Operationalisering van het schuld criterium (gemiddelde jaarlijkse vermindering met 1/20e van het bedrag boven 60 % gedurende een periode van drie jaar); overgangperiode van drie jaar vanaf het einde van de BTP voor de 23 lidstaten die sinds november 2011 zijn opgenomen in de BTP
- Structurele inspanning wordt jaarlijks aangepast
- Verslagen over de genomen maatregelen
- Sancties in de vorm van geldboetes moeten door de Raad worden goedgekeurd

2012

Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur (begrotingspact)

- De „gouden regel” dat een structureel tekort de MTD niet overschrijdt, met een nationaal automatisch correctiemechanisme in geval van afwijking. Te verankeren in nationale grondwetten; nationale begrotingsraden zien toe op de naleving.

2013

„Twopack” (alleen lidstaten in de eurozone)

- Beoordeling van de ontwerp-begrotingsplannen door de nationale begrotingsraden
- Versterkt toezicht op lidstaten die ernstige financiële stabiliteitsmoeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden; macro-economische aanpassingsprogramma's; post-programmatoezicht
- Stapplan voor structurele hervormingen: economische partnerschapsprogramma's
- Nauwlettender toezicht op lidstaten in een BTP: regelmatige verslaglegging (verslag over de begroting-suitvoering in de loop van het jaar)
- Mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing voor het niet corrigeren van het buitensporig tekort tegen de uiterste termijn voor de BTP: autonome aanbevelingen van de Commissie
- Snellere sancties

Noot: Maatregelen die verband houden met de BTP zijn vetgedrukt.

Bron: ERK.

04

Onlangs, op 21 oktober 2015, stelde de Commissie een mededeling² vast over de stappen naar de voltooiing van de Economische en Monetaire Unie ter uitvoering van het „verslag van de vijf voorzitters”³. De mededeling en de begeleidende voorstellen zijn bedoeld om het verdiepingsproces van de EMU voort te zetten en het concurrentievermogen te bevorderen. Het maatregelenpakket omvat een beter instrumentarium voor economische governance, waaronder de invoering van nationale comités voor het concurrentievermogen en een raadgevend Europees begrotingscomité. De Commissie heeft aangegeven dat de voorgestelde stappen zowel ambitieus als pragmatisch zijn en een gecoördineerd optreden van alle betrokkenen vergen.

De procedure bij buitensporige tekorten: overheidsfinanciën gezond houden

05

De belangrijkste partijen bij een BTP zijn de lidstaat, de Commissie (DG Economische en Financiële Zaken en Eurostat) en de Raad.

- i) De lidstaat is verplicht a) tweemaal per jaar (vóór 1 april en vóór 1 oktober) statistische gegevens te rapporteren aan Eurostat, b) de buitensporigtekortsituatie te corrigeren vóór het verstrijken van de daarvoor door de Raad gestelde termijn, c) de in de betreffende BTP-aanbeveling vereiste begrotingsinspanning te leveren en d) te rapporteren over de getroffen maatregelen.
- ii) Eurostat is verantwoordelijk voor de beoordeling van de kwaliteit van zowel de door de lidstaten opgegeven feitelijke gegevens als de onderliggende rekeningen van de overheidssector.
- iii) DG Economische en Financiële Zaken is verantwoordelijk voor het beoordelen van de inachtneming door de lidstaten van de schuld- en de tekortdremmel en voor het monitoren van de acties van de lidstaat ter correctie van het buitensporige tekort.
- iv) De Raad besluit op voorstel van de Commissie over het inleiden, uitbreiden en beëindigen van de BTP.

06

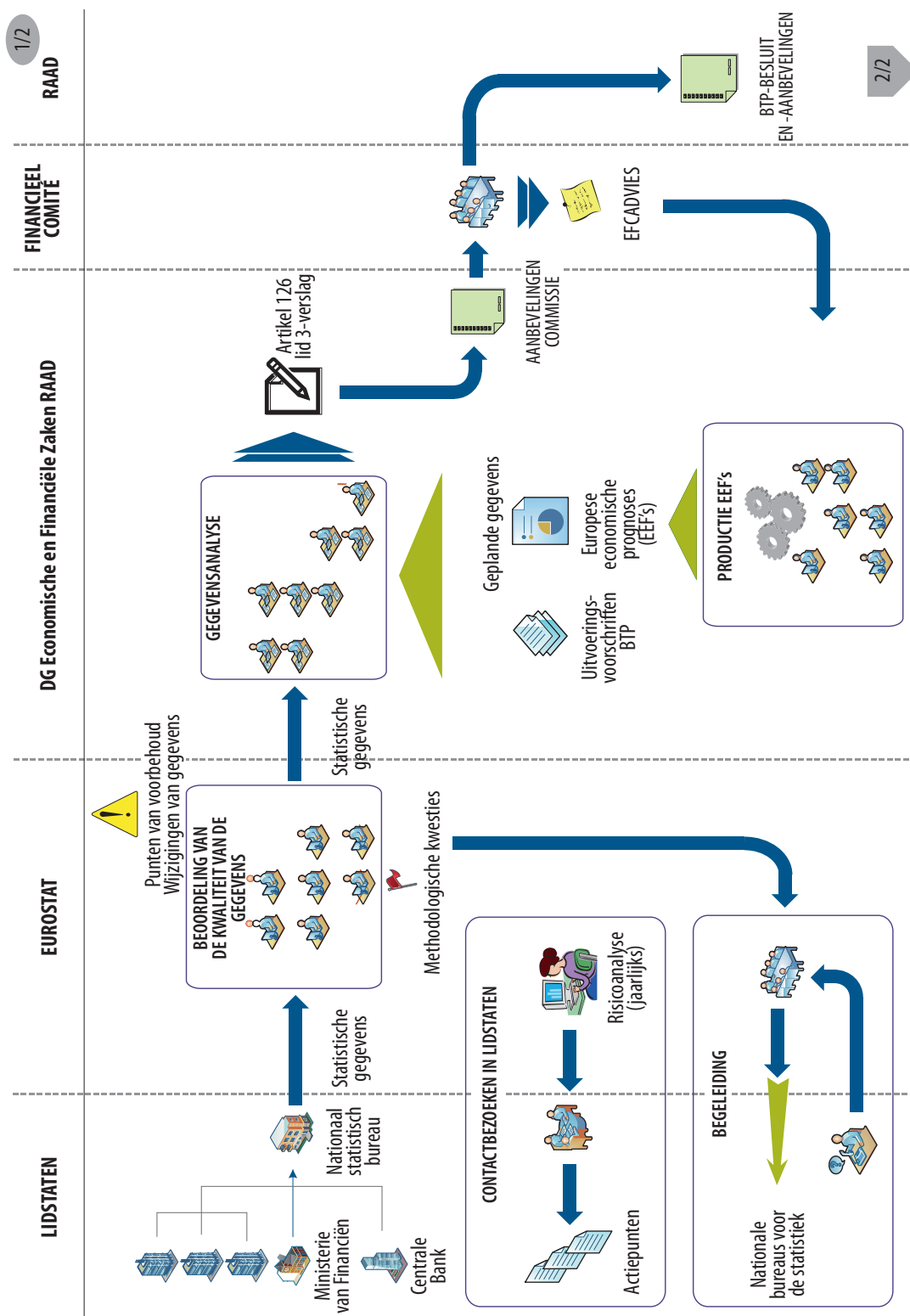
Figuur 2 laat zien hoe deze partijen samenwerken en op elkaar reageren in de verschillende stadia van de BTP.

2 COM(2015) 600 final van 21 oktober 2015 „Stappen naar de voltooiing van de economische en monetaire unie”.

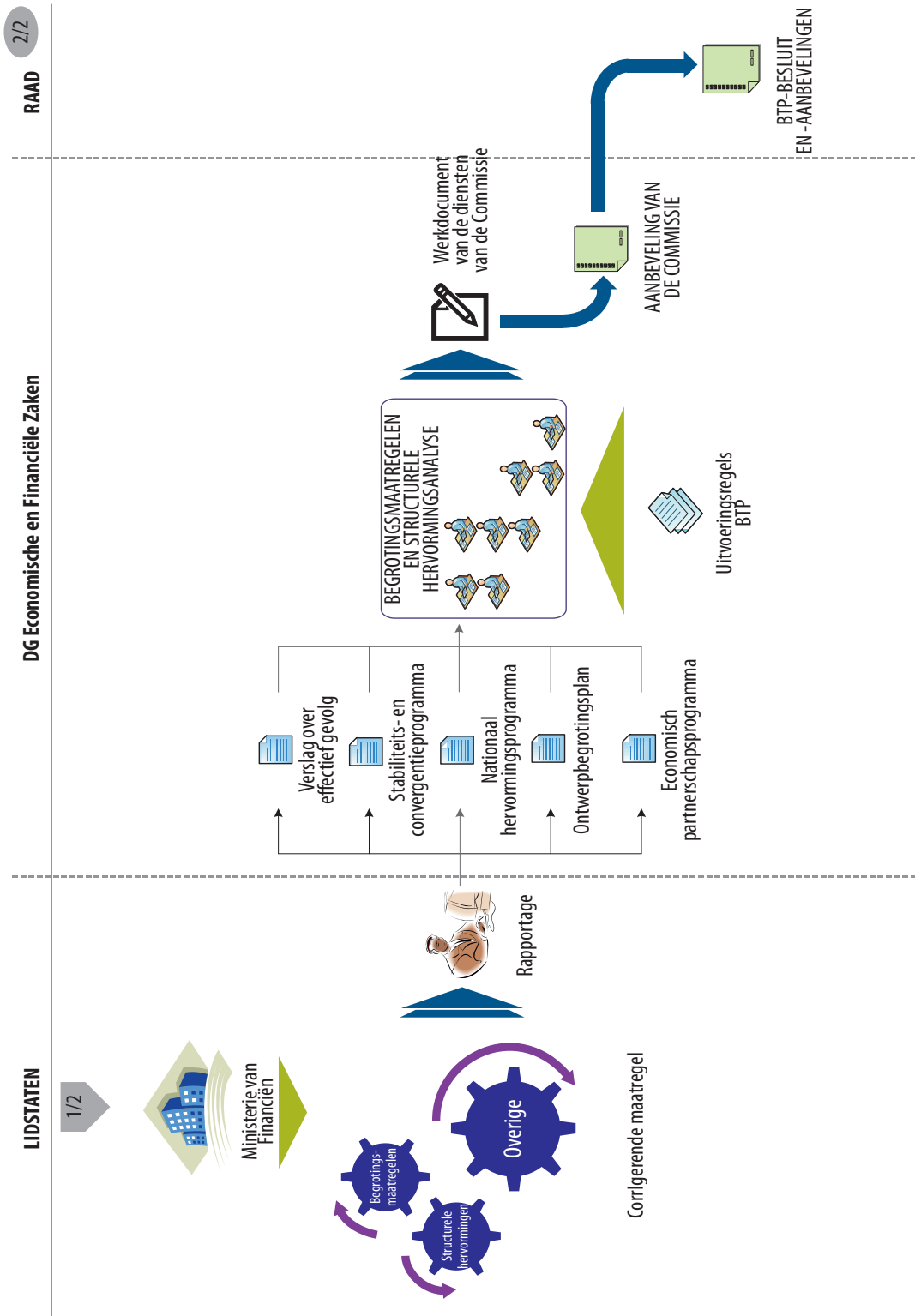
3 „De voltooiing van de Europese Economische en Monetaire Unie”, verslag van Jean-Claude Juncker in nauwe samenwerking met Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi en Martin Schulz, 22 juni 2015.

Figuur 2

De BTP in vogelvlucht



Figuur 2



Source: ECA.

Het BTP-proces: de kwaliteit van gegevens waarborgen, de situatie beoordelen en een BTP inleiden

07

In dit deel wordt ingegaan op de achtereenvolgende stadia van het besluitvormingsproces.

Zorgen voor de kwaliteit van de gegevens die worden gebruikt om de hoogte van het tekort en de schuld te berekenen

08

De lidstaten zijn verplicht om de BTP-gegevens samen te stellen in overeenstemming met het Europees systeem van rekeningen (ESR⁴) en het Manual on Government Deficit and Debt (MGDD — Handboek overheidstekort en overheids-schuld) almede met de besluiten en richtsnoeren van Eurostat. Deze gegevens, die worden gerapporteerd in gestandaardiseerde „kennisgevingstabellen” met bijbehorende vragenlijsten, worden naar Eurostat gezonden samen met andere statistische gegevens betreffende de overheidsfinanciën en een inventaris van bronnen en methoden.

09

Elke lidstaat bepaalt hoe de BTP-gegevens moeten worden verzameld. Het nationaal bureau voor de statistiek (NBS) speelt een voortrekkersrol⁵ en is verantwoordelijk voor de verzameling van feitelijke gegevens⁶, terwijl ramingen⁷ worden opgesteld door het Ministerie van Financiën. Gewoonlijk leveren het Ministerie van Financiën en andere afdelingen van de overheid en de Centrale Bank echter ook primaire gegevens aan en in een aantal gevallen zijn zij gezamenlijk verantwoordelijk voor het compilatieproces. Het NBS vult zijn schattingen aan op grond van andere gegevensbronnen (financiële staten van publiekrechtelijke eenheden, conjunctuurenquêtes, enz.).

10

Eurostat onderzoekt en beoordeelt de kwaliteit van zowel de door de lidstaten opgegeven feitelijke gegevens als de onderliggende rekeningen van de overheidssector. Voor gegevenskwaliteit moet aan de volgende voorwaarden vooraf zijn voldaan: naleving van de boekhoudregels (ESR en MGDD), volledigheid, betrouwbaarheid, tijdigheid en consistentie. De beoordeling is in het bijzonder gericht op in de BTP-inventarissen genoemde gebieden, zoals de afbakening van de overheidssectorpopulatie (met inbegrip van volledigheidscntroles of alle publiekrechtelijke eenheden zijn gedekt), de classificatie van bepaalde overheids-transacties, verplichtingen en de boekhouding op transactiebasis⁸.

- 4 Voorheen ESR 95, nu ESR 2010.
- 5 Behalve in België, waar deze rol wordt gespeeld door de Centrale Bank.
- 6 „Feitelijke gegevens” is de term die wordt gebruikt voor historische gegevens. In de BTP-notificaties voor jaar N moeten de gegevens voor de jaren N-1, N-2 en N-3 worden vermeld.
- 7 De voorziene gegevens voor jaar N zijn de prognoses voor dat jaar.
- 8 Stroom worden geboekt op transactiebasis, dat wil zeggen op het moment dat de economische waarde tot stand komt, wordt gewijzigd of verloren gaat, dan wel op het moment dat aanspraken en verplichtingen tot stand komen, worden gewijzigd of worden geannuleerd (zie ESR 95, paragraaf 1.57).

11

Eurostat legt ook „contactbezoeken” af aan lidstaten om de BTP-gegevens en het rapportageproces te beoordelen en ook om na te gaan of deze voldoen aan de boekhoudregels. Wanneer significante risico's voor en problemen met de kwaliteit van gegevens worden geconstateerd, kan Eurostat „methodologische bezoeken” afleggen (tot nu toe slechts één, aan Griekenland)⁹.

12

Na zijn kwaliteitsbeoordeling stuurt Eurostat de gegevens door naar DG Economische en Financiële Zaken voor een economische analyse. Als er echter bewijs is dat de door een lidstaat ingediende gegevens niet in overeenstemming zijn met de boekhoudregels, kan Eurostat een punt van voorbehoud maken ten aanzien van de kwaliteit van de feitelijke gegevens¹⁰ of wijzigingen aanbrengen¹¹. Zij kan ook een onderzoek instellen naar de manipulatie van statistieken. In dergelijke gevallen kunnen boetes worden opgelegd tot 0,2 % van het bbp¹².

De situatie beoordelen

13

DG Economische en Financiële Zaken analyseert de feitelijke gegevens over de lidstaat die Eurostat heeft aangeleverd en zijn eigen Europese economische prognoses die het maakt in het kader van het Europees semester¹³ om de ontwikkeling van het tekort en de schuld te monitoren en de plannen te beoordelen die de lidstaten hebben opgesteld om de referentiedrempels te gaan bereiken. De gegevens worden geanalyseerd overeenkomstig een kader van regels en richtsnoeren. DG Economische en Financiële Zaken onderhoudt tijdens dit proces regelmatig contact met de lidstaten om informatie te verkrijgen over de ontwikkelingen ter plaatse.

14

Het doel van de analyse is:

- i) te beoordelen of een lidstaat de criteria voor het begrotingstekort en/of de overheidsschuld heeft overschreden, rekening houdend met eventuele bijzondere omstandigheden (ernstige economische neergang, recente trends en prognoses voor indicatoren, aanpassing van de potentiële output, enz.);
- ii) indien in een lidstaat een schending van het tekortcriterium of het schuld-criterium is vastgesteld, overeenkomstig artikel 126, lid 3, een verslag op te stellen waarin een reeks verzwarende en verzachtende factoren uitvoerig wordt overwogen, en wordt beoordeeld of voor de zaak een buitensporigtekortprocedure (BTP) wordt ingeleid; het verslag wordt toegezonden aan het Economisch en Financieel Comité (EFC)¹⁴ opdat het een advies uitbrengt; en
- iii) ingeval wordt vastgesteld dat er sprake is van een buitensporig tekort, de lidstaat en de Raad informeren en aanbevelen dat de Raad een BTP inleidt met termijnen waarbinnen de lidstaat corrigerende maatregelen moet nemen.

9 Methodologische bezoeken zijn bedoeld om toezicht te houden op de processen en om de rekeningen die ten grondslag liggen aan de gemelde gegevens, te controleren en om conclusies te trekken over de kwaliteit van deze gegevens. Eurostat legt alleen methodologische bezoeken af in uitzonderlijke gevallen waarin duidelijk significante risico's of problemen in verband met de kwaliteit van de gegevens aan het licht zijn gebracht.

10 Door een punt van voorbehoud te maken, geeft Eurostat aan dat het de kwaliteit van de betreffende gegevens niet toereikend acht; Eurostat maakt dit openbaar via het persbericht over de kennisgeving.

11 Eurostat mag unilateraal de gegevens van een lidstaat wijzigen indien het in staat is de impact van het punt van voorbehoud voldoende nauwkeurig in te schatten.

12 Zie artikel 8 van Verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 1) en Gedelegeerd Besluit 2012/678/EU van de Commissie van 29 juni 2012 betreffende onderzoeken en boeten in verband met de manipulatie van statistieken (PB L 306 van 6.11.2012, blz. 21).

13 DG Economische en Financiële Zaken stelt economische prognoses op namens de Commissie. Die dienen als basis voor verscheidene procedures van economisch toezicht, bijvoorbeeld in het kader van het Europees semester, en worden drie maal per jaar (voorjaar, najaar en winter) gepubliceerd.

14 Het Economisch en Financieel Comité is een werkgroep die is opgericht om beleidscoördinatie tussen de lidstaten te bevorderen, met name door het werk van de Raad Ecofin te ondersteunen. Het bestaat uit hooggeplaatste medewerkers van nationale overheidsdiensten en centrale banken, de ECB en de Commissie. Meer informatie over de organisatie en doelstellingen van het EFC kan worden gevonden in artikel 134 VWEU en op http://europa.eu/efc/index_en.htm.

Een BTP inleiden

15

Het is de Raad die besluit of een lidstaat zal worden onderworpen aan een BTP. De lidstaat wordt vervolgens geïnformeerd en het besluit wordt gepubliceerd. De Raad stelt een termijn vast voor het verhelpen van de situatie (in beginsel één jaar vanaf de datum waarop het buitensporige tekort werd ontdekt, hoewel er in 2009 vanwege de financiële en economische crisis verscheidene meerjarige BTP's werden ingeleid). **Tabel 1** bevat een korte samenvatting van alle BTP-besluiten van de Raad tot en met 17 november 2015.

16

Bij meerjarige BTP's stelt de Raad ook jaarlijkse begrotingsdoelstellingen vast. Door middel van zijn aanbevelingen roept hij bovendien gewoonlijk op om nationale structurele maatregelen zoals een hervorming van de overheidsuitgaven te ontwikkelen en uit te voeren.

17

Op dat moment kan aan lidstaten van de eurozone waaraan op basis van artikel 121, lid 4, VWEU inzake het preventieve deel van het pact reeds een sanctie is opgelegd wegens niet-naleving van de aanbevelingen, of waarvan de overschrijding van de tekort- en schuldquote bijzonder ernstig is, een boete worden opgelegd in de vorm van een terugbetaalbaar niet-rentedragend deposito van 0,2 % van het bbp.

Tabel 1

Ingeleide buitensporigtekortprocedures tot nu toe

	Afgesloten		Loopt nog	
	Besluit van de Raad tot het instellen van een BTP	Besluit van de Raad tot het intrekken van een BTP	Besluit van de Raad tot het instellen van een BTP	Huidige termijn voor correctie
België	2.12.2009 2015	20.6.2014 2015 ¹	—	—
Bulgarije	13.7.2010	22.6.2012	—	—
Tsjechische Republiek	5.7.2004 2.12.2009	3.6.2008 20.6.2014	—	—
Denemarken	13.7.2010	20.6.2014	—	—
Duitsland	21.1.2003 2.12.2009	5.6.2007 22.6.2012	—	—
Ierland	—	—	27.4.2009	2015
Griekenland	5.7.2004	5.6.2007	27.4.2009	2016
Spanje	—	—	27.4.2009	2016
Frankrijk	3.6.2003	30.1.2007	27.4.2009	2017
Kroatië	—	—	21.1.2014	2016
Italië	28.7.2005 2.12.2009	3.6.2008 21.6.2013	—	—
Cyprus	5.7.2004	11.7.2006	13.7.2010	2016
Letland	7.7.2009	21.6.2013	—	—
Hongarije	5.7.2004	21.6.2013	—	—
Litouwen	7.7.2009	21.6.2013	—	—
Luxemburg	2010	2010 ¹	—	—
Malta	5.7.2004 2009 7.7.2009 21.6.2013	5.6.2007 2009 ¹ 4.12.2012 19.6.2015	—	—
Nederland	2.6.2004 2.12.2009	7.6.2005 20.6.2014	—	—
Oostenrijk	2.12.2009	20.6.2014	—	—
Polen	5.7.2004 7.7.2009	8.7.2008 19.6.2015	—	—
Spanje	5.11.2002 20.9.2005	11.5.2004 3.6.2008	2.12.2009	2015
Roemenië	7.7.2009	21.6.2013	—	—
Slovenië	—	—	2.12.2009	2015
Slowakije	5.7.2004 2.12.2009	3.6.2008 20.6.2014	—	—
Finland	13.7.2010	12.7.2011	—	—
Verenigd Koninkrijk	2004 24.1.2006	2004 ¹ 9.10.2007	8.7.2008	Begrotingsjaar 2016/2017

¹ De Commissie bracht een verslag op grond van artikel 126, lid 3, uit maar dit leidde niet tot een besluit van de Raad.

Bron: Website van DG Economische en Financiële Zaken (stand per 17.11.2015).

Corrigerende maatregelen: rapportage door de lidstaten, monitoring en toezicht door de Commissie

18

In dit deel wordt beschreven hoe verslag wordt uitgebracht over corrigerende maatregelen aan de Commissie en hoe zij deze monitort.

Rapportage door de lidstaten

19

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitvoeren van corrigerende maatregelen om de begrotingsstabiliteit te herstellen in overeenstemming met de aanbevelingen van de Raad.

20

Zij moeten DG Economische en Financiële Zaken op de hoogte houden van de geplande en/of getroffen maatregelen en van de ontwikkelingen in hun begrotings- en economische situatie¹⁵. Zij moeten een verslag indienen over de genomen maatregelen en voor de BTP relevante informatie openbaar maken in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's¹⁶ en nationale hervormingsprogramma's¹⁷ die zij opstellen in het kader van het Europees semester. Vóór het „six-pack” (2011) waren lidstaten niet wettelijk verplicht een verslag over de genomen maatregelen in te dienen. Met het „two-pack” werden vervolgens aanvullende rapportagevereisten ingevoerd voor lidstaten van de eurozone (zie **figuur 1** en **figuur 7**) om de monitoring en het toezicht door de Commissie te versterken.

Monitoring en toezicht door de Commissie

21

Het is de verantwoordelijkheid van DG Economische en Financiële Zaken om te onderzoeken of een lidstaat de aanbevelingen van de Raad heeft opgevolgd, de uitvoering van de corrigerende maatregelen in het kader van de BTP te monitoren en verdere maatregelen voor te stellen.

15 De lidstaten moeten binnen de termijnen vastgesteld door de Raad (drie tot zes maanden al naargelang de ernst van de situatie) op grond van artikel 3, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 33) verslag uitbrengen met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen.

16 Krachtens het SGP worden stabiliteits- en convergentieprogramma's eenmaal per jaar ingediend, de eerste door lidstaten binnen de eurozone en de laatste door de lidstaten daarbuiten. Deze programma's zetten het begrotingsplan van de lidstaat voor de komende drie of vier jaren uiteen.

17 Een document dat het beleid en de maatregelen van een land ter bevordering van groei en banen en ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie weergeeft. Het wordt samen met elk jaarlijks stabiliteits-/convergentieprogramma gepresenteerd.

22

DG Economische en Financiële Zaken verricht beoordelingen van de door iedere lidstaat in het kader van een BTP genomen maatregelen:

- i) al na drie of zes maanden na het begin van de procedure op basis van het verslag van de lidstaat over de naar aanleiding van de aanbevelingen van de Raad getroffen maatregelen;
- ii) regelmatige monitoring die samenvalt met iedere prognose, mede in het licht van informatie die de lidstaat openbaar heeft gemaakt in zijn stabiliteits-/convergentieprogramma en, voor landen in de eurozone, zijn ontwerp-begrotingsplan; en
- iii) bij het verstrijken van de termijn, tenzij de procedure wordt ingetrokken.

23

Meer bepaald beoordeelt DG Economische en Financiële Zaken of de lidstaat maatregelen heeft aangekondigd of genomen die adequaat lijken of voldoende vooruitgang lijken te waarborgen bij het wegwerken van het buitensporige tekort binnen de daarvoor door de Raad gestelde termijn.

24

Afhankelijk van de beoordeling zal DG Economische en Financiële Zaken een van de volgende acties voorstellen aan de Raad:

- i) indien de Commissie van oordeel is dat de lidstaat gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen en dat waarschijnlijk zal worden voldaan de BTP-vereisten, zal de procedure worden „opgeschoort”¹⁸;
- ii) indien „effectief gevolg” is gegeven aan de aanbevelingen¹⁹ maar zich „onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën”²⁰ hebben voorgedaan, kan een herziene aanbeveling worden voorgesteld. In de herziene aanbeveling kan de termijn voor de correctie van het tekort worden verlengd (gewoonlijk met één jaar) of kunnen nieuwe nominale en structurele streefdoelen worden vastgesteld in verband met een nieuw onderliggend macro-economisch scenario zonder dat de termijn wordt verlengd.
- iii) indien er geen effectief gevolg is gegeven aan de aanbevelingen en het een lidstaat van de eurozone betreft, kan een stap verder worden gegaan in de BTP. De Raad zal de lidstaat aanmanen binnen bepaalde termijnen specifieke maatregelen te nemen en verslagen in te dienen, en als de lidstaat dit nalaat, kan de Raad sancties opleggen²¹. Indien van toepassing, kan de Raad besluiten betalingen uit het Cohesiefonds en, met ingang van de programmeringsperiode 2014-2020, de Europese structuur- en investeringsfondsen op te schorten.

18 Artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6). Zolang de procedure is opgeschort, monitoren de Raad en de Commissie regelmatig of de lidstaat de aanbevelingen naleeft. Al naargelang de uitkomsten van de monitoring kan de procedure worden beëindigd of opnieuw worden geactiveerd.

19 Lidstaten die, in overeenstemming met de aanbevelingen, een begrotingsinspanning hebben geleverd, worden geacht doeltreffende maatregelen te hebben genomen.

20 Artikel 3, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1467/97.

21 Zoals bepaald in de artikelen 126 en 139 VWEU en artikel 10 van Verordening (EG) nr. 1467/97 zoals gewijzigd.

Resultaat van de BTP

25

Het verwachte resultaat van het BTP-besluit en de corrigerende maatregelen is dat de lidstaat de begrotingsdiscipline en dus de duurzaamheid van zijn overheidsfinanciën zal herstellen door binnen een redelijke termijn het buitensporige tekort te corrigeren. Het BTP-besluit zou ook de doorvoering van structurele hervormingen in de lidstaat moeten bevorderen, hetgeen bevorderlijk is voor de stabiliteit van de overheidsfinanciën op de middellange tot lange termijn.

Reikwijdte, doelstellingen en aanpak van de controle

26

Reikwijdte en doelstellingen van de controle

26

De Rekenkamer beoordeelde of de Commissie de uitvoering van de BTP behoorlijk beheert. Daartoe keken we naar de procedure zoals die tussen april 2009 en mei 2015²² werd toegepast op Cyprus, de Tsjechische Republiek, Frankrijk, Duitsland, Italië en Malta²³. Wat betreft de kwaliteit van gegevens hebben wij naar de periode 2008-2014 gekeken en, waar nodig, teruggekeken tot 2005.

27

Hoewel we enkele aspecten analyseerden die ten grondslag liggen aan de bepaling van de drempelwaarden voor de BTP, beoordeelden we de geschiktheid van deze waarden niet en we beoordeelden evenmin de kwaliteit van de door de lidstaten getroffen maatregelen ter uitvoering van de procedure.

28

Meer bepaald hebben wij het volgende onderzocht:

- i) de beoordeling door de Commissie van de kwaliteit van de statistische gegevens van de lidstaten (Eurostat) en haar interpretatie van die gegevens (DG Economische en Financiële Zaken) op basis waarvan uiteindelijk aanbevelingen aan de Raad worden gedaan om een BTP in te leiden of verdere actie te ondernemen in het kader van een BTP;
- ii) de monitoring- en toezichtstaken van de Commissie; en
- iii) de resultaten van de procedure.

29

De voornaamste controlecriteria werden afgeleid van:

- i) wettelijke eisen (bijv. verordeningen, besluiten, richtlijnen en conclusies van de Raad); en
- ii) de interne regels en procedures van de Commissie (bijv. instructies en richtsnoeren).

- 22 De steekproef werd getrokken uit de lijst van lidstaten waarvoor niet geldt dat: i) ze momenteel worden gecontroleerd in het kader van andere controletaken van de Rekenkamer op het gebied van financieel en economisch bestuur (Hongarije, Ierland, Letland, Portugal, Roemenië en Griekenland), ii) ze nooit aan een BTP zijn onderworpen (Estland, Zweden en Luxemburg), iii) daarvoor speciale of unieke voorwaarden gelden in het kader van de BTP (Verenigd Koninkrijk), of iv) ze pas onlangs tot de Europese Unie zijn toegetreden (Kroatië). Bij de selectie uit de overige lidstaten is gestreefd naar een representatieve steekproef van grote en kleine landen, binnen en buiten de eurozone en, voor zover mogelijk, van procedures die na 2008 zijn ingeleid en inmiddels zijn afgesloten, of dat hadden kunnen zijn.
- 23 In die periode werden er twee afzonderlijke procedures ingeleid tegen Malta.

Aanpak

30

We onderzochten de documentatie met betrekking tot de afzonderlijke BTP's. Tevens hebben we gesprekken gevoerd met personeelsleden van Eurostat en DG Economische en Financiële Zaken en met vertegenwoordigers van de instanties die betrokken waren bij de uitvoering van de procedure in de voor de controle geselecteerde lidstaten. **Tabel 2** geeft een overzicht van de in iedere lidstaat bezochte entiteiten.

31

Tot slot hebben we BTP-zaken besproken met vertegenwoordigers van verscheidene organisaties waarvan de standpunten relevant waren voor de controle (waaronder vertegenwoordigers van het IMF en van het Office for Budget Responsibility (bureau voor begrotingsverantwoordelijkheid) van het Verenigd Koninkrijk), en voor technisch ingewikkelder aspecten maakten we gebruik van interne en externe deskundigen op dit gebied.

Tabel 2

Bezoeken aan autoriteiten van de lidstaten en andere entiteiten

	Hoge contro- leinstantie	Nationaal bureau voor de statistiek	Ministe- rie van Financiën	Begrotings- raad	Centrale bank	Andere
Tsjechische Republiek	√	√	√			
Duitsland		√	√		√	
Frankrijk		√	√			
Italië	√	√	√	√	√	Economisch adviseur van de voorzitter van de Raad van ministers
Cyprus	√	√	√	√	√	Ter plaatse gevestigde vertegenwoordiger van DG Economische en Financiële Zaken
Malta	√	√	√		√	

Bron: ERK.

Het BTP-proces: verbeteringen noodzakelijk om de basis van de BTP te versterken en de objectiviteit van de beoordelingen te vergroten

Een geschikt besluitvormingskader, maar meer duidelijkheid nodig

32

Dit deel bevat een onderzoek van de procedure van de Commissie voor de analyse van de gegevens en de beoordeling van de naleving voordat een bepaald besluit wordt aanbevolen.

De Commissie verricht uitvoerig onderzoek naar de kwaliteit van de statistische gegevens...

33

Eurostat is verantwoordelijk voor de beoordeling van de kwaliteit van de statistische gegevens die worden gebruikt in het BTP-proces. Zijn rol op dit gebied heeft zich aanzienlijk ontwikkeld sinds 1993, met name door de invoering van nieuwe instrumenten en nieuwe discretionaire bevoegdheden (**figuur 3** laat zien hoe het voornaamste rechtskader zich heeft ontwikkeld sinds het Verdrag van Maastricht).

Figuur 3

Ontwikkeling van het voornaamste rechtskader voor de beoordeling van de kwaliteit van de BTP-statistieken door Eurostat

Bron: ERK.

34

Eurostat heeft zelf aanzienlijke extra inspanningen geleverd om zijn aanpak te ontwikkelen en het kwaliteitbeoordelingsproces te verbeteren. Tussen 2008 en 2014 voerde het veel nieuwe maatregelen in. Het belangrijkste waren de veranderingen in middelen en procedures die Eurostat in 2011 doorvoerde na een evaluatie van zijn structuren en processen voor de beoordeling van de kwaliteit van BTP-gegevens. Zo werd het initiatief genomen tot upstreambezoeken om de kwaliteit te beoordelen van de systemen die primaire gegevens genereren. Zie **figuur 4** voor nadere bijzonderheden.

Figuur 4

Beoordeling van de gegevenskwaliteit door Eurostat (belangrijkste verbeteringen sinds 2011)

Middelen	Procedures	Controle
- o Speciaal Directoraat voor de statistiek van de overheidsfinanciën - o Toewijzing van ongeveer 50 personeelsleden voor BTP-werkzaamheden (driemaal zoveel als enkele jaren eerder) - o Instelling van een team van ambtenaren, elk verantwoordelijk voor maximaal twee lidstaten - o Oprichting van een groep van methodologen die ook deelnemen aan dienstreizen	- o Invoering van gestandaardiseerde procedures en agenda's in BTP-contactbezoeken - o Vaststelling van jaarlijkse nationale risicobeoordelingen - o Invoering van gestandaardiseerde procedures voor de verstrekking van richtsnoeren (bilateraal en betrekking hebbend op complexe onderwerpen)	- o Uitvoering van een uitgebreide analyse van de BTP-kennisgevingen en de daarmee samenhangende vragenlijsten, waardoor een meer gedetailleerde analyse van de tekorten en schulden mogelijk is - o Invoering van upstream contactbezoeken - o Verlening van meer bevoegdheden om toegang te krijgen tot alle BTP-gegevens die ten grondslag liggen aan het compilatieproces - o Bevoegdheid om financiële sancties aan te bevelen voor een opzettelijk onjuiste weergave of grove nalatigheid in de rapportage van BTP-statistieken

Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat.

... op basis van alomvattende en wijdverspreide interne regels en richtsnoeren...**35**

De aanbevelingen aan de Commissie om een BTP in te leiden vloeien voort uit de resultaten van specifieke analyses door DG Economische en Financiële Zaken. Deze analyses zijn op hun beurt gebaseerd op een reeks interne regels, instructies en richtsnoeren die toelichten hoe de analyses moeten worden verricht en de meest relevante onderliggende concepten beschrijven.

36

De meeste van deze interne regels, instructies en richtsnoeren zijn te vinden in het „Vademecum on the Stability and Growth Pact” (Vademecum Stabiliteits- en groeipact — beschikbaar voor het publiek²⁴) en de „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact” (Specificaties inzake de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact — ook bekend als de „Code of Conduct” (gedragscode)²⁵). De meest relevante kwesties komen hierin aan de orde.

37

Gelet op het onderliggende belang van de regels, instructies en richtsnoeren voor de voorstellen van de Commissie inzake het inleiden van een BTP stelt DG Economische en Financiële Zaken bovendien regelmatig analytische en operationele nota's op voor het EFC om uit te leggen aan de lidstaten welke benadering het volgt bij de interpretatie en uitvoering van het SGP.

... waarbij zij een veelgebruikte methodologie hanteert om prognoses op te stellen...**38**

De Europese economische prognoses die de Commissie regelmatig opstelt (voor en najaar en winter) vormen een ander belangrijk element van haar analyses op basis waarvan het besluit wordt genomen om al dan niet voor te stellen dat een BTP wordt ingeleid. Voor het maken van prognoses worden elementen op land-niveau — opgesteld door de landenafdelingen van DG Economische en Financiële Zaken — gecombineerd met gecentraliseerde elementen die de horizontale eenheid voortbrengt (zie **tekstvak 1**). In totaal zijn ongeveer 150 personeelsleden van verschillende eenheden binnen DG Economische en Financiële Zaken betrokken bij het proces.

24 DG Economische en Financiële Zaken, Occasional Papers 151, mei 2013.

25 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 inzake de vorm en de inhoud van stabiliteits- en convergentieprogramma's), 3 september 2012.

Het generen van de Europese economische prognoses

Twee maanden vóór de verwachte publicatiedatum stelt DG Economische en Financiële Zaken een standpunt-nota op met de algemene aannamen. De prognoses worden dan gebaseerd op een iteratief proces met kruis-controles om de consistentie tussen de voorspellingen op landniveau en de centrale prognoses te verzekeren.

De landenafdelingen stellen landspecifieke macro-economische en budgettaire prognoses op. Hiervoor maken ze gebruik van een spreadsheetinstrument op basis van een centraal beheerd model alsook van aanvullende instrumenten die de landspecifieke kenmerken zoals de beschikbaarheid van gegevens en de economische structuur weerspiegelen.

De horizontale eenheid voegt follow-upberekeningen toe op basis van de projecties van de landenafdelingen (bijv. de outputgap en de conjunctuurgezuiverde begrotingscijfers) en voert kwaliteitscontroles uit, onder andere:

- het waarborgen dat een gemeenschappelijke reeks externe aannamen is gebruikt;
- het controleren van de numerieke en economische consistentie tussen prognoses van landenafdelingen;
- het controleren van de consistentie van de ramingen van de handelsstromen door de landenafdelingen.

39

De ramingsprocedure van de Commissie is ingewikkeld. Deze wordt echter op een vergelijkbare manier gestructureerd als die van andere internationale organisaties (bijv. IMF, OESO, ECB), als een combinatie van top-down- en bottom-up-elementen. Door deze opzet kunnen de prognoses voor een land worden afgestemd op de landspecifieke kenmerken zonder dat het centrale overzicht verloren gaat. Bovendien wijken de economische prognoses van de Commissie wat betreft algemene nauwkeurigheid van de voorspellingen niet significant af van die van vergelijkbare organisaties²⁶.

40

Vergeleken met die van vergelijkbare organisaties berusten de landenprognoses van de Commissie meer op oordelen van deskundigen en minder op econometrische benaderingen. Dit levert moeilijkheden op bij de evaluatie en beoordeling van hun geldigheid.

²⁶ Hiernaar is een aantal studies uitgevoerd. Tot de meest recente behoren de studies waarnaar wordt verwezen op blz. 27 van Working Paper nr. 1107 van de afdeling Economie van de OESO (2014), beschikbaar op http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-forecasts-during-and-after-the-financial-crisis_5jz73l1qw1s1-en, en in Economic Paper nr. 476 van de Commissie van december 2012, beschikbaar op http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp476_en.htm (dit is een vergelijkende analyse van de nauwkeurigheid van de economische prognoses van de Europese Commissie, het IMF en de OESO).

... die desondanks onvoldoende transparant zijn**41**

Sommige autoriteiten van lidstaten waarmee gesprekken zijn gevoerd, zijn van mening dat het ramingsproces transparantie ontbeert, met name wat betreft de gedetailleerde landspecifieke aannamen voor begrotingsindicatoren. Als zich verschillen voordoen tussen de nationale projecties en die van de Commissie, vinden lidstaten het onmogelijk om deze te evalueren omdat de Commissie de details van haar aannamen in haar gesprekken met de nationale autoriteiten niet voldoende bekendmaakt.

42

Dit sluit aan op onze ervaringen bij de evaluatie van de prognoses. De verschillen tussen de prognoses van de Commissie en die van de lidstaten kunnen worden verklaard door verschillende onderliggende aannamen. Het is echter niet eenvoudig vast te stellen welke aannamen ten grondslag liggen aan dergelijke verschillen gezien het grote aantal spreadsheets en oordelen van deskundigen. Daarnaast bestaat er geen standaardoverzicht (bijv. in de vorm van een aansluitingstabel) waarin de verschillen tussen de ramingen van de Commissie en die van de lidstaten voor de begrotingsindicatoren die worden gebruikt als basis voor de aanbevelingen van de Commissie, duidelijk zijn aangegeven.

43

Het bovenstaande moet worden gezien in het licht van de regels die het volgende bepalen: „De Commissie maakt de methoden, aannamen en relevante parameters waarop haar macro-economische en budgettaire prognoses zijn gebaseerd, openbaar”²⁷. Toch merkten de autoriteiten van de lidstaten ook op dat de openbaarmaking van informatie door de Commissie in de loop der tijd aanzienlijk is verbeterd.

44

Veranderingen in de economische kennis en de structuur van de economie maken dat het ramingsproces voortdurend moet worden verbeterd. De afgelopen jaren heeft de Commissie een aantal stappen gezet om haar voorspellingen te verbeteren. Zo is het belangrijkste prognosemodel grondig herzien, is het detailniveau voor bepaalde economische sectoren verhoogd en is een gedetailleerd nieuw instrument ingevoerd voor het opsporen van nog meer inconsistenties in de gegevens. Verder ontwikkelt de Commissie een proefprognosemodel, in eerste instantie voor de gehele eurozone, en landspecifieke modules om uiteindelijk het model te gebruiken om kwaliteitscontroles te verrichten in aanvulling op haar prognoses op basis van oordelen²⁸.

27 Artikel 4, lid 2, van Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 41).

28 Zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 2 in Speciaal verslag nr. 18/2015 „Financiële bijstand aan landen die in moeilijkheden verkeren” (<http://eca.europa.eu>).

45

Verdere verbetering is noodzakelijk. De Commissie publiceert de relevante externe prognoseaannamen en andere technische aannamen, maar impliciete land-specifieke aannamen worden niet beschreven en waren zeer moeilijk af te leiden uit de spreadsheets. Bovendien beschouwt DG Economische en Financiële Zaken de spreadsheets als interne documenten die niet moeten worden gedeeld buiten de Commissie.

Er zijn nog steeds tekortkomingen in het proces van het onderzoek van statistische gegevens die moeten worden aangepakt, ...

46

Het onderzoek door Eurostat van statistische gegevens omvat op kantoor uitgevoerde verificaties (beoordelingen van de gegevenskwaliteit) en verificaties ter plaatse (contactbezoeken). Deze worden aangevuld door richtsnoeren die ofwel bilateraal worden verstrekt (op verzoek van een lidstaat) ofwel, op initiatief van Eurostat, worden verschaft over bijzonder ingewikkelde kwesties.

Beoordeling van de kwaliteit van de gegevens

47

Eurostat verricht een uitgebreide analyse van de van de lidstaten ontvangen statistische gegevens en hun antwoorden op verzoeken om verduidelijking in de drie weken na elk van de twee jaarlijkse BTP-kennisgevingen (zie paragraaf 10). Buiten deze periode verricht Eurostat ook interne verificaties van methodologische en andere gegevensgerelateerde kwesties, aangevuld door contactbezoeken aan lidstaten.

48

Er is nog steeds ruimte om de interne verificatieprocedure vollediger te documenteren. Op dit moment kan het zijn dat moeilijk te zien is hoe afzonderlijke kwaliteitsbeoordelingen werden verricht en dus om de redenen voor de beoordeling te begrijpen. Dit maakt het ook moeilijker om aan te tonen dat beoordelingen op consistente wijze worden uitgevoerd. **Tekstvak 2** bevat enkele voorbeelden van gebrekkige documentatie.

Enkele voorbeelden van gebrekkige documentatie door Eurostat

In de zes bezochte lidstaten waren er gevallen waarin de autoriteiten is gevraagd of zij de vereiste criteria hebben toegepast, maar zij waren niet verplicht om hun antwoorden te onderbouwen. Voorbeelden daarvan zijn de registratie van privatiseringen en dividenden.

Eén lidstaat zond rentegegevens en jaarrekeningen, maar de beoordeling door Eurostat was niet goed gedocumenteerd.

Zonder verdere onderbouwing bevestigde een lidstaat slechts zo bondig mogelijk dat rente werd berekend op transactiebasis.

Er is geen bewijs van een systematische of gedetailleerde analyse door Eurostat van de informatie in brugtabellen²⁹. Eurostat heeft de lidstaten nooit feedback gegeven over de kwaliteit van brugtabellen.

29 Brugtabellen laten het verband zien tussen de posten in de overheidsboekhouding en de ESR-classificaties.

49

Daarnaast zijn de door de lidstaten verstrekte gegevens niet altijd volledig. Dit geldt voor zowel verplichte gegevens als gegevens die op vrijwillige basis worden verstrekt, aangezien deze laatste ook vaak worden gebruikt in beoordelingen van Eurostat. **Bijlage II** bevat enkele voorbeelden van ontbrekende informatie.

50

Het kwaliteitsbeoordelingsproces wordt grotendeels geregeld door interne schriftelijke procedures en richtsnoeren die bepalen hoe gegevens moeten worden geanalyseerd. Er kan echter duidelijker worden gemaakt op welke wijze de bestaande regels en richtsnoeren (ESR en MGDD) moeten worden toegepast op één belangrijk gebied: de classificatie (afbakening) van openbare institutionele eenheden binnen de overheidssector (d.w.z. welke entiteiten/organen moeten worden meegenomen in de berekening van de overheidsschuld en het overheidstekort). Dit kan ingrijpende gevolgen hebben voor de dekking en consistentie van de beoordeling (zie **bijlage III**).

51

We onderzochten de classificatie van een aantal openbare institutionele eenheden in de zes lidstaten in de steekproef. We stelden vast dat de ESR 95-regels voor de classificatie van eenheden³⁰ in enkele gevallen grondiger hadden moeten worden geanalyseerd. We constateerden ook dat de zes lidstaten uiteenlopende perioden toepasten voor het analyseren en classificeren van publiekrechtelijke eenheden (zie **tekstvak 3** voor een aantal voorbeelden).

30 Volgens de boekhoudregels moet om de populatie van de overheidssector te bepalen, elke institutionele eenheid worden geanalyseerd wat betreft de hoofdfunctie, aard en controleregelingen ervan. Als de hoofdfunctie van een eenheid de verdeling van vermogen is, moet deze worden gerekend tot de overheid. Eenheden die zich bezighouden met financiële intermediatie moeten worden ingedeeld in de sector financiële instellingen. Eenheden die niet onder controle van de overheid staan moeten in een sector buiten de overheid worden geclassificeerd. Naar hun aard moeten eenheden die onder overheidscontrole staan, binnen de sector overheid worden ingedeeld indien zij overeenkomstig het 50 %-criterium „niet-markt” zijn; volgens het 50 %-criterium is een eenheid „markt” indien de verhouding tussen verkoop en productiekosten meer dan 50 % is en „niet-markt” als die lager is dan 50 %. Tot de verkopen behoren de verkopen van goederen en diensten, met uitzondering van de productgebonden belastingen, maar inclusief alle subsidies op producten (alle betalingen die verband houden met het volume of de waarde van de output), maar de betalingen ter dekking van een algemeen tekort blijven buiten beschouwing.

Tekstvak 3

Enkele voorbeelden van tekortkomingen in de classificatie in documenten van de zes onderzochte lidstaten

- o gevallen die niet geheel in overeenstemming met ESR 95 zijn maar wel zijn geaccepteerd door Eurostat, zoals volledigheid, verschillende benaderingen — bij de indeling van eenheden;
- o de belangrijkste tekortkomingen die werden geconstateerd bij de indeling van openbare institutionele eenheden;
- o tekortkomingen met betrekking tot de procedures voor en timing van de analyse en (her)indeling van eenheden in/buiten de sector overheid.

Zie **bijlage III** voor nadere bijzonderheden.

Contactbezoeken

52

Eurostat verifieerde de in het BTP-proces gebruikte gegevens door middel van twee soorten bezoeken aan de lidstaten. De eerste soort contactbezoeken betreft standaardcontactbezoeken (SCB's), waarbij gegevens worden geëvalueerd, methodologische kwesties worden onderzocht en de naleving van de boekhoudregels door de NBS's worden beoordeeld. Er wordt minimaal om de twee jaar een SCB gebracht aan iedere lidstaat. Ten tweede legde Eurostat tussen 2011 en 2013 ook „Upstreamcontactbezoeken” (UCB's) af om het beheer en de controle te beoordelen van upstream-gegevensstromen van overheidsfinanciën/systemen van de verschillende leveranciers van statistische BTP-gegevens aan het NBS, dat deze gebruikt om statistieken over het tekort en de schuld samen te stellen. Het doel van deze bezoeken was om significante risico's of problemen te identificeren, te beoordelen en te monitoren met het oog op het treffen van corrigerende maatregelen. Sinds 2014 zijn UCB's geïntegreerd in SCB's. **Tabel 3** laat zien wanneer contactbezoeken plaatsvonden tijdens de gecontroleerde periode.

Tabel 3

In de periode 2008-2014 afgelegde contactbezoeken

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tsjechische Republiek		Augustus (SCB)		Mei (SCB)	Mei (UCB) November (SCB)		November (SCB)
Duitsland		Mei (SCB)		Mei (SCB)		Juni (UCB) Oktober (UCB)	Februari (SCB)
Frankrijk	Juni (SCB)		November (SCB)		November (SCB)		Juni (SCB)
Italië		Maart (SCB)		Juni (SCB)	November (UCB)	Februari (SCB)	
Cyprus	December (SCB)		December (SCB)		September (SCB)		September (SCB)
Malta	Januari (SCB)		Juli (SCB)		Mei (SCB)		Mei (SCB)

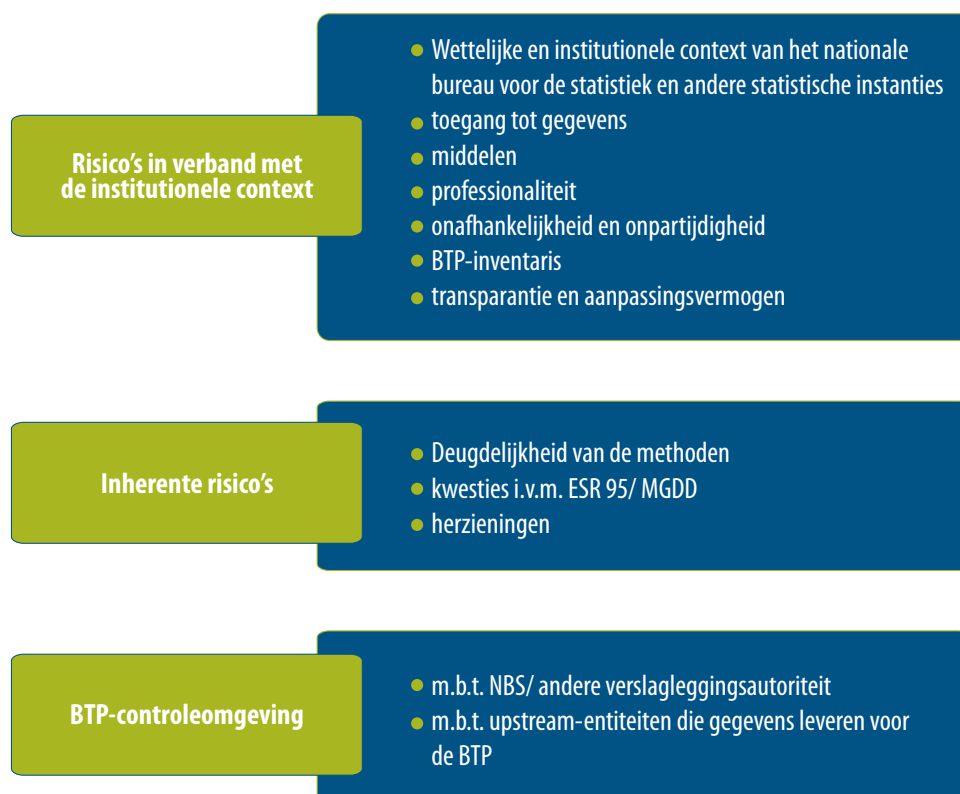
Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat.

53

Eurostat hanteert een risicoanalysemodel om de risico's in verband met het verzamelen en samenstellen van BTP-statistieken in een lidstaat te identificeren. De risicobeoordeling wordt jaarlijks en voor iedere lidstaat uitgevoerd. Het is een goed gestructureerd en alomvattend model dat alle aspecten van het compilatieproces dekt (zie **figuur 5**). De risicoanalyse werd hoofdzakelijk gebruikt om een rangschikking te maken van de lidstaten waaraan een UCB moest worden afgelegd. Het had echter beter kunnen worden gedocumenteerd. Zo troffen we niet altijd schriftelijke toelichtingen aan voor wijzigingen van jaar tot jaar in de waarschijnlijkheid en/of impact van de beoordeelde risico's. Er was ook geen bewijs dat risicovolle onderwerpen werden gekozen voor de bezoeken.

Figuur 5

Risicoanalysemodel



Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat.

54

Tussen 2006 en 2014 duurden de SCB's en UCB's in de zes geselecteerde lidstaten gemiddeld respectievelijk 1,7 en 3,5 dagen. Het aantal te behandelen onderwerpen liep uiteen van drie tot tien voor SCB's en van vier tot zeven voor UCB's. In de regel stonden op de agenda van een contactbezoek vijf standaardagendapunten³¹ en een aantal speciaal geselecteerde kwesties. In uitzonderlijke gevallen waarin het land vaker wordt bezocht of het doel specifiek is een beperkt aantal kwesties te bespreken, kan de agenda minder punten bevatten. Gezien het feit dat het team uit drie of vier personeelsleden bestaat, is het onwaarschijnlijk dat de tijd ter plaatse volstaat om alle punten voldoende diepgaand te behandelen en dus kan het zo zijn dat problemen met gegevenskwaliteit niet adequaat worden onderzocht.

55

Eurostat vertrouwt bij zijn beoordeling van de BTP-gegevenskwaliteit op de statistische systemen van de lidstaten. Dus moet het zekerheid hebben dat BTP-gegevens in overeenstemming met de ESR-normen zijn maar ook dat de lidstaten, ook al hebben ze verschillende statistische systemen, een consistente benadering volgen bij de gegevenscompilatie. In de onderzochte periode kwamen tijdens de bezoeken van Eurostat tevens de in de lidstaten bestaande institutionele regelingen aan de orde, namelijk het bestaan van formele overeenkomsten die bindend zijn voor de nationale autoriteiten die betrokken zijn bij een BTP. Hoewel dit is aanbevolen, is het geen wettelijke verplichting. Tijdens zijn UCB beoordeelde Eurostat ook de kwaliteit van de BTP-systemen, met name in verband met upstreamgegevens. Eurostat heeft op dit gebied geen formele schriftelijke regels, en we vonden geen bewijs dat de ambtenaren de eigen toezicht- en controlesystemen van de lidstaten beoordelen. Zonder veel documentatie over de voor gegevenscompilatie bestaande toezicht- en controlesystemen is het niet mogelijk om een systeemgebaseerde aanpak te volgen bij het onderzoeken van de kwaliteit van de ontvangen gegevens.

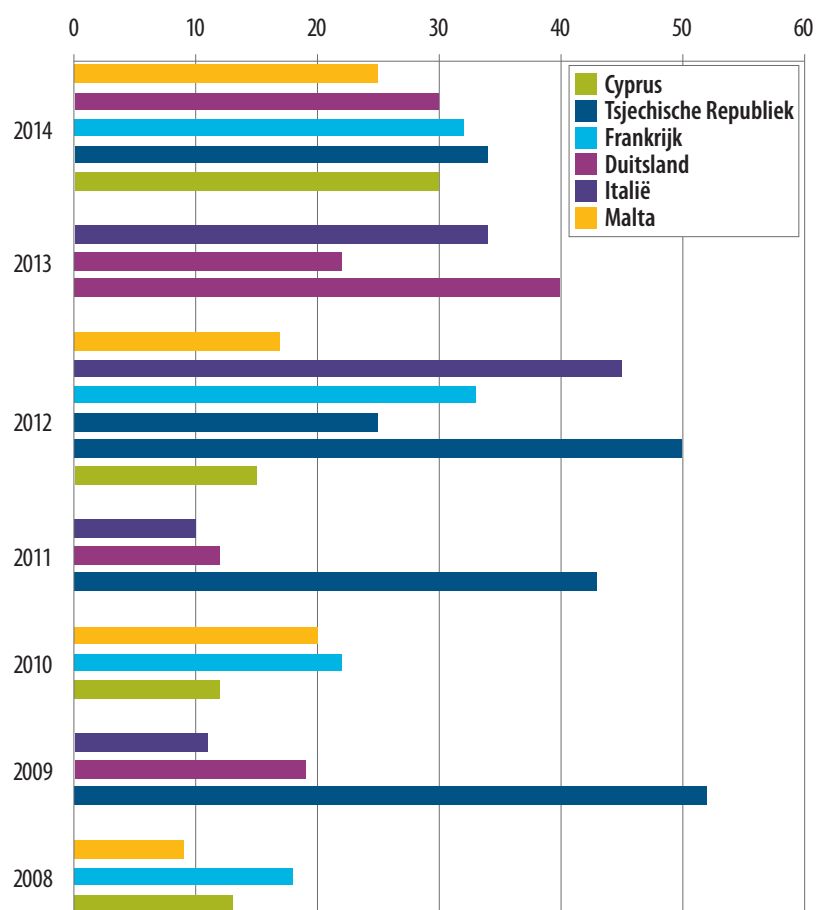
56

Voor de onderzochte lidstaten werden de verslagen 9 tot 52 weken na het desbetreffende bezoek gepubliceerd (zie **figuur 6**). Verificaties ter plaatse kunnen de aanleiding vormen voor „actiepunten” die de lidstaat moet uitvoeren om tijdens de verificaties aangetroffen gebreken te verhelpen. Actiepunten houden geen verplichting in en het duurt vaak lang voordat ze zijn aangepakt. In de zes lidstaten was ongeveer een derde van de actiepunten niet uitgevoerd binnen de door Eurostat gestelde termijn. We troffen in de steekproef echter geen gevallen aan waarin het feit dat de actiepunten niet binnen de termijn waren uitgevoerd, in aanmerking werd genomen bij de kwaliteitsbeoordeling van de ingediende gegevens, hoewel deze soms betrekking hebben op belangrijke zaken die invloed zouden kunnen hebben op de gegevens.

31 Kwesties van statistische capaciteit (institutionele regelingen en gegevensbronnen, staat van de inventaris); follow-up van voorgaande contactbezoeken; follow-up van de laatste rapportage — analyse van de BTP-tabellen en bijbehorende vragenlijsten; methodologische kwesties en registratie van specifieke overheidstransacties (afbakening van de overheid; toepassing van de 50 %-regel in nationale rekeningen, toepassing van beginsel van boekhouding op transactiebasis en de registratie van specifieke overheidstransacties); andere zaken (geplande toekomstige activiteiten, doorgeven van GFS-gegevens, enz.).

Figuur 6

Tijd genomen voor de publicatie van verslagen van bezoeken (in weken)



Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat.

Richtsnoeren

57

Om een geharmoniseerde aanpak te waarborgen, verstrekt Eurostat methodologische richtsnoeren aan de lidstaten over de wijze waarop specifieke overheidskwesties moeten worden geregistreerd. Het opstellen van richtsnoeren kan een van de twee volgende aanleidingen hebben:

- a) Lidstaten kunnen Eurostat advies vragen over ingewikkelde kwesties.
- b) Tijdens zijn werkzaamheden ter beoordeling van de kwaliteit kan Eurostat tegen methodologische kwesties aanlopen die interpretatie behoeven. Indien deze zaken meerdere lidstaten betreffen, zet Eurostat een taskforce op of organiseert het een raadpleging van de deskundigen in het Comité voor monetaire, financiële en betalingsbalansstatistiek.

58

Op verzoek van een lidstaat biedt Eurostat bilateraal begeleiding op dienstenniveau. Bij bijzonder ingewikkelde kwesties neemt Eurostat soms ook zelf het initiatief om richtsnoeren te verstrekken. Hoewel bilaterale richtsnoeren bindend zijn, worden ze echter niet altijd gemeld aan het EFC en niet altijd openbaar gemaakt omdat lidstaten vertrouwelijkheid wensen. Richtsnoeren die waren verstrekt aan drie van de zes lidstaten (in de vorm van advies voor- of achteraf) waren noch gemeld aan het EFC, noch gepubliceerd op de website van Eurostat. In 2014 en 2015 ontving Eurostat 36 formele verzoeken om advies voor- of achteraf, waarvan er slechts 23 openbaar werden gemaakt. De publicatie van dergelijke richtsnoeren zou kunnen helpen bij het delen van praktijken onder de lidstaten en zou de vergelijkbaarheid en transparantie kunnen verbeteren.

... en essentiële aspecten van het beoordelingsproces moeten verder worden verduidelijkt

59

Bepaalde essentiële aspecten van het beoordelingsproces zijn onduidelijk, bijv. de identificatie van eenmalige en tijdelijke maatregelen en de kwantificering van de geschatte impact daarvan. Deze maatregelen kunnen van doorslaggevend belang zijn bij het besluit om al dan niet een BTP in te leiden tegen een lidstaat, of bij het besluit of de termijn voor het verhelpen van de situatie van buitensporig tekort zal worden verlengd (zie ook paragraaf 80).

60

De definitie van dergelijke maatregelen is vaag en is dus vatbaar voor interpretatie. Deze zijn gedefinieerd als „maatregelen met een tijdelijk effect op de begroting waardoor de begrotingssituatie niet blijvend verandert”³² of „eenmalige maatregelen waarvan de impact op het overheidssaldo slechts één of een zeer beperkt aantal jaren voelbaar is”³³, maar er bestaat geen gedetailleerde methodologie voor de identificatie ervan. De indicatieve lijst in **tekstvak 4** is overgenomen uit het verslag „Public finances in EMU 2006” (Overheidsfinanciën in de EMU 2006) en geeft een aantal voorbeelden van maatregelen die worden beschouwd als eenmalig en tijdelijk.

32 Code of Conduct (gedragscode).

33 „Public finances in EMU 2006” (Overheidsfinanciën in de EMU 2006), Deel II, sectie 4.2. Het verslag werd uitgebracht als *European Economy* nr. 3/2006.

Tekstvak 4

Overheidsfinanciën in de EMU 2006 (uittreksel)

Tekortverminderende maatregelen

Belastingamnestie met een eenmalige betaling van belastingen. Een typisch voorbeeld is dat van een regering die amnestie aanbiedt om kapitaal uit het buitenland te repatriëren. Aan de amnestie kan een eenmalige belastingbetaling zijn gekoppeld, die hoog kan zijn.

Verkoop van niet-financiële activa (onroerend goed, vergunningen en concessies in overheidshanden). Het bekendste voorbeeld is de verkoop van UMTS-licenties in 2000 (en daaropvolgende jaren in sommige landen).

Tijdelijke wettelijke wijzigingen in de timing van uitgaven of ontvangsten met een positieve invloed op het overheidssaldo. Dit omvat veranderingen in belastingtarieven waarvan duidelijk is aangegeven dat ze tijdelijk zijn, en tijdelijke veranderingen van het moment waarop uitgaven worden gedaan en ontvangsten worden geïnd.

Uitzonderlijke ontvangsten in verband met de overdracht van pensioenverplichtingen. Deze ontvangsten komen overeen met de betaling door een bepaald bedrijf aan de overheid in ruil voor de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de toekomstige betaling van de pensioenen van zijn werknemers. De omvang van de eenmalige betaling is afhankelijk van de waarde van de pensioenverplichtingen die de overheid op zich neemt en kan aanzienlijk zijn.

Veranderingen in ontvangsten of uitgaven als gevolg van uitspraken van een rechter of een andere autoriteit Dergelijke maatregelen omvatten bijvoorbeeld de terugbetaling van subsidies aan de overheid op grond van een besluit van de Commissie.

Securitisatie met een positieve invloed op het overheidssaldo.

Uitzonderlijke inkomsten van bedrijven in staatshanden.

Tekortverhogende maatregelen

Kosten van een noodsituatie op de korte termijn in verband met grote natuurrampen of andere uitzonderlijke gebeurtenissen (bijv. militair optreden, overige). De ervaring leert dat de omvang van het land van grote invloed is op de vraag hoe uitzonderlijk deze kosten zijn.

Veranderingen in ontvangsten of uitgaven als gevolg van uitspraken van een rechter of van besluiten van de Commissie.

61

Een ander essentieel element dat verduidelijking behoeft, is het probleem van de „onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën” (zie paragraaf 24). Hoewel er voor intern gebruik een definitie van „een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën” bestaat, is het concept „onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen” nooit gedefinieerd³⁴.

62

Hoewel het niet mogelijk is een uitputtende lijst te maken van de omstandigheden in de afzonderlijke landen waarop het concept van toepassing kan zijn, met name doordat dergelijke gebeurtenissen naar hun aard niet te voorzien zijn, zijn er criteria nodig om enige houvast te bieden. Omdat een definitie en richtsnoeren ontbraken, classificeerde de Commissie, toen zij in 2013 naar Frankrijk keek, de onverwacht zwakke economische groei als „onverwachte ongunstige gebeurtenis”, maar het is moeilijk te zien hoe dit gerechtvaardigd kan worden.

Beoordelingen van de gegevenskwaliteit en economische analyses onvoldoende transparant; analyses verricht volgens de regels, maar meer gericht op overheidstekort dan op schuld

63

Dit deel gaat in op de transparantie, objectiviteit en uitvoerbaarheid van de punten van voorbehoud en aanbevelingen van de Commissie.

De criteria voor door Eurostat gemaakte punten voorbehoud en door haar aangebrachte aanpassingen van gegevens zijn niet transparant en objectief genoeg

64

Eurostat kan punten van voorbehoud opwerpen of wijzigingen aanbrengen indien het van oordeel is dat de gegevenskwaliteit in gevaar is gebracht. Tijdens de periode 2008-2014 maakte Eurostat twaalf punten van voorbehoud en wijzigde het in tien gevallen gegevens; geen van deze gevallen betreft een van de door ons onderzochte lidstaten. Gelet op het grote aantal actiepunten werpt Eurostat nogal weinig punten van voorbehoud op.

³⁴ Volgens de interne versie van het vademecum over het SGP van DG Economische en Financiële Zaken.

65

Eurostat heeft niet expliciet criteria vastgelegd voor het formuleren van punten van voorbehoud of het aanpassen van gegevens van lidstaten, en de procedure is gebaseerd op professionele oordeelsvorming. In sommige gevallen waarin Eurostat methodologische problemen vaststelde, werd niet goed gedocumenteerd om welke redenen er geen punt van voorbehoud werd gemaakt, met inbegrip van de potentiële impact op de gegevens over het tekort en de schuld. In **tekstvak 5** worden enkele van de betrokken gevallen beschreven.

Tekstvak 5

Enkele voorbeelden van niet goed gedocumenteerde gevallen met een potentiële impact op de gegevens over het tekort en de schuld**Tsjechische Republiek**

- o de test markt/niet-markt werd niet vaak toegepast en een groot aantal publiekrechtelijke eenheden (bedrijven) werd niet getest.

Frankrijk

- o het door een overheidseenheid ontvangen bedrag voor het op zich nemen van de kosten van de ontmanteling van kerninstallaties (1,6 miljard euro (0,1 % van het bbp) voor 2004);
- o onvolledigheid van de sector lagere overheid.

Duitsland

- o niet-markteenheden worden niet vanaf het eerste jaar waarin zij de niet-marktstatus hebben, ingedeeld in de sector overheid;
- o gedetailleerde gegevens voor de analyse van kapitaalinjecties, financiële derivaten en uitkeringen zijn niet beschikbaar.

Malta

- o classificatie van Malta en het „City Gate”-project.

Italië

- o bruto-investeringen in vaste activa worden bij grote investeringsbedragen niet op transactiebasis geregistreerd;

Zie **bijlage IV** voor nadere bijzonderheden.

De analyses door DG Economische en Financiële Zaken zijn verricht volgens de regels ...**66**

Wanneer een BTP wordt ingeleid, maakt DG Economische en Financiële Zaken analyses die worden gebruikt als basis voor de daaropvolgende BTP-besluiten, en doet het aanbevelingen. In een lopende procedure doet het dit na zijn regelmatige beoordelingen van „effectief gevolg” (zie paragraaf 22). De resultaten van deze analyses worden voor nieuwe procedures gepresenteerd in het op grond van artikel 126, lid 3, VWEU voorgeschreven verslag en voor lopende procedures in een intern werkdocument van de Commissie.

67

Overeenkomstig de bepalingen van het VWEU³⁵ wordt een BTP ingeleid op basis van het onderzoek door de Commissie van inachtneming door de lidstaat van de begrotingsdiscipline aan de hand van de tekort- en schuldcriteria. Daartoe monitort DG Economische en Financiële Zaken de ontwikkeling van de begrotingssituatie en van de omvang van de overheidsschuld in iedere lidstaat op basis van actuele gegevens, de in het stabiliteits- of convergentieprogramma van de lidstaat beschreven plannen en de prognoses van de Commissie. Een overschrijding van de in protocol nr. 12 bij het VWEU vastgelegde drempels leidt niet automatisch tot een BTP, want er moet rekening worden gehouden met andere relevante factoren. Deze factoren betreffen een niet-uitputtende lijst economische indicatoren die zijn gegroepeerd onder de rubrieken middellangetermijnontwikkelingen in de economische situatie, in de begrotingssituatie en in de schuldpositie van de overheid³⁶ alsmede alle andere relevant geachte factoren die de lidstaat naar voren brengt. In de onderzochte verslagen krachtens artikel 126, lid 3, VWEU werd ingegaan op alle genoemde onderwerpen.

... maar de BTP was tot nu toe meer gericht op overheidstekort dan op overheidsschuld**68**

Het schuld criterium werd pas in 2012 operationeel en wordt nog stapsgewijs ingevoerd; het duurt ten minste tot 2020 voordat het van toepassing is op alle lidstaten. De beëindiging van BTP's die vóór november 2011 werden ingeleid, hangt enkel af van het tekortcriterium, en dit zal worden gevolgd door een driejarige overgangsregeling voor schuld. In **tekstvak 6** is aangegeven hoe het schuld criterium zich heeft ontwikkeld sinds het Verdrag van Maastricht.

35 Artikel 126, lid 2, VWEU.

36 Zie artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97 voor een volledige lijst.

Ontwikkeling van het schuld criterium

Protocol nr. 12 bij het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat in 1992 in Maastricht werd ondertekend, bepaalt voor het overheidstekort een drempelwaarde van 3 % van het bbp en voor de overheidsschuld een drempelwaarde van 60 % van het bbp ofwel een verhouding die „in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert”.

Uitgaand van een jaarlijkse nominale bbp-groei van 5 % zal een tekort van 3 % van het bbp de verhouding tussen schuld en bbp (ofwel schuldquote) uiteindelijk stabiliseren op 60 %. Indien de schuldquote boven de 60 % ligt, leidt een tekort van 3 % tot een jaarlijkse afname van de schuldquote van één twintigste van het verschil ten opzichte van de referentiewaarde van 60 %. Met andere woorden, het werd voldoende geacht om zich op het tekort te richten om te zorgen voor een gestage afname van de schuld, en het werd vele jaren onnodig geacht om nauwkeuriger aan te geven in welk tempo de referentiewaarde moest worden behaald.

Sinds de crisis in 2008 is de aanname dat de jaarlijkse nominale bbp-groei 5 % bedraagt, duidelijk onrealistisch (zie **bijlage V**). Een tekort van 3 % van het bbp impliceert dus niet langer dat de schuldquote automatisch zal dalen tot 60 % (zo zal de schuldquote zich bij een jaarlijkse nominale groei van 3 % en een tekort van 3 % stabiliseren op 100 %). Daarom werd het schuld criterium aangepast.

Met artikel 1, lid 2, onder b) van Verordening (EU) nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011 werd een nauwkeuriger definitie ingevoerd: „[de verhouding tussen de overheidsschuld en bbp wordt] geacht in voldoende mate af te nemen en de referentiewaarde in een bevredigend tempo te benaderen indien het verschil ten opzichte van de referentiewaarde in de loop van de voorafgaande drie jaren met gemiddeld een twintigste per jaar als benchmark is verminderd (...)”.

Voor de 23 lidstaten waarvoor in november 2011 al een BTP liep, geldt een overgangsregel voor een periode van drie jaar na de beëindiging van de desbetreffende BTP. Als gevolg daarvan zal het nieuwe schuld criterium zeker niet voor 2020 algemeen voor alle lidstaten gelden (zie ook **tabel 1**).

69

Sinds 2011 is de regel dat de overheidsschuldquote aan het schuld criterium voldoet indien het de referentiewaarde (60 % van het bbp) niet overschrijdt of indien het verschil ten opzichte van de referentiewaarde drie jaar lang met gemiddeld een twintigste per jaar vermindert, op terugwerkende, toekomstgerichte of conjunctuurgezuiverde basis.

70

Het aanvaardbare tempo bij de vermindering van de schuldquote komt ongeveer overeen met hetgeen, ongeacht de aanvankelijke hoogte van de schuld, van toepassing zou zijn bij een overheidstekort van 3 % van het bbp en een jaarlijkse nominale groei van 5 %. Aangezien de nominale groei sinds 2008 constant onder de 5 % lag, moet het overheidstekort tot onder de 3 % worden teruggebracht om de schuldbenchmark te halen - en wanneer rekening wordt gehouden met de hogere oorspronkelijke schulden, vergt het tekortstreefdoel nog meer. Dit maakt de convergentievereisten bijzonder moeilijk voor lidstaten met zware schulden.

71

In **tabel 4** gebruiken we de Commissie-gegevens en -projectie³⁷ voor de schuldquote van 2013 tot 2020 om de jaarlijkse verhouding te berekenen bij naleving van de schuldbenchmark voor vijf landen in onze steekproef³⁸. Enkel Duitsland en Malta, waar de schuld ongeveer 70 % van het bbp bedraagt, blijken dan gedurende de beoordelingsperiode het schuld criterium te vervullen. Cyprus, waarvoor sinds april 2013 een programma voor financiële bijstand loopt, zal volgens de prognose in 2018 de schuldbenchmark halen. Frankrijk, dat in april 2009 werd onderworpen aan een BTP en deze procedure naar verwachting tegen eind 2017 zal verlaten, moet aan het schuld criterium voldoen na afloop van een overgangsperiode van drie jaar, gerekend vanaf de stopzetting van de BTP (d.w.z. 2020). Met een schuldquote in 2015 van 96,5 % zal Frankrijk het schuld criterium naar verwachting niet vervullen in 2020. Zoals ook voor Frankrijk, voorziet de Commissie voor alle jaren van de periode dat de schuldquote van Italië het aanvaardbare maximum om de benchmark nog te halen, zal overschrijden. Uitgaande van het door de Commissie voorspelde scenario zal Italië, waar de schuldquote in 2015 133,0 % was, dus niet de schuldbenchmark kunnen halen tegen het einde van de prognoseperiode (2020) — en schendt het derhalve op het eerste gezicht het schuld criterium.

37 De gegevens voor Duitsland, Italië, Frankrijk en Malta zijn overgenomen uit het basisscenario van het verslag van de Commissie over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën 2015. Het verslag van de Commissie bevat geen gegevens voor Cyprus, omdat het één van de landen is waarvoor een programma voor financiële bijstand loopt. Daarom zijn gegevens voor Cyprus overgenomen uit het Artikel 4-verslag van het IMF over Cyprus (Landenverslag van het IMF nr. 14/313 — oktober 2014).

38 Met uitzondering van de Tsjechische Republiek, waar de schuldquote onder de drempel van 60 % ligt.

Tabel 4

Ontwikkeling van de schuld in het Commissie-scenario afgezet tegen de schuldbenchmark (alle cijfers %)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DUITSLAND	schuldquote (EC)	77.4	74.9	71.4	68.5	65.6	63.0	60.6	58.2
	schuldquote (benchmark)				73.1	70.4	67.6	65.1	62.7
FRANKRIJK	schuldquote (EC)	92.3	95.6	96.5	97.1	97.4	97.8	97.8	97.4
	schuldquote (benchmark)				91.5	92.9	93.4	93.8	94.0
ITALIË	schuldquote (EC)	128.8	132.3	133.0	132.2	130.0	128.2	126.0	123.5
	schuldquote (benchmark)				124.5	125.5	124.7	123.3	121.4
CYPRUS	schuldquote (EC)	111.5	117.4	126.0	122.5	116.4	111.1	106.5	102.6
	schuldquote (benchmark)				112.9	116.1	115.5	111.0	106.2
MALTA	schuldquote (EC)	69.6	68.3	65.9	63.2	61.0	59.2	58.1	57.4
	schuldquote (benchmark)				67.1	65.2	63.0	61.0	59.4

Bron: Simulatie van de ERK op basis van gegevens van de Commissie – de geel gemarkeerde cellen geven aan dat de lidstaat in dat jaar volgens de prognose de schuldbenchmark zal halen.

De analyses van de Commissie zijn moeilijk te volgen ...**72**

Het aantal relevante factoren (zie paragraaf 14, onder ii) waarmee de Commissie rekening kan houden in haar analyse is potentieel onbeperkt. Aangezien er daarnaast geen methodologisch kader bestaat om de impact van deze factoren in de beoordeling te wegen, berusten alle conclusies op de economische oordeelsvorming door de Commissie. Hoewel in bepaalde gevallen een meer kwalitatieve benadering op basis van deskundigheid nodig kan zijn, is het moeilijk te begrijpen hoe het vermogen van de Commissie tot economische oordeelsvorming wordt toegepast op andere factoren.

73

In vier van de negen onderzochte verslagen op grond van artikel 126, lid 3, VWEU concludeerde de Commissie dat de relevante factoren een „gemengd beeld” opleverden of leken op te leveren³⁹, en in drie andere verslagen was haar conclusie dat de relevante factoren een gunstige of relatief gunstige situatie leken te schetsen⁴⁰. De redenering achter deze conclusies is echter onduidelijk, evenals de impact van deze analyse op het eindbesluit om al dan niet een BTP tegen een lidstaat in te leiden of de BTP-termijn te verlengen.

... zonder toegang tot alle gebruikte gegevens is het niet mogelijk de onderliggende berekeningen te herhalen ...**74**

Informatie over de gegevens die de Commissie heeft gebruikt bij haar berekeningen was vaak niet gemakkelijk toegankelijk. Deze bevinding werd bevestigd door de vertegenwoordigers van de nationale autoriteiten van een aantal van de bezochte lidstaten.

75

Bij herziene aanbevelingen was de informatie in het betreffende werkdocument van de Commissie bijvoorbeeld niet voldoende voor een herhaling van de berekening van de begrotingsinspanningen en andere variabelen die essentieel zijn voor de beoordeling van de opvolging door de lidstaten van de oorspronkelijke aanbevelingen. In dit opzicht bevatte het werkdocument dat ten grondslag lag aan de aanbeveling van de Commissie van februari 2015 om de BTP-termijn voor Frankrijk te verlengen, geen gegevens die het basisscenario⁴¹ ondersteunden en ook geen nadere gegevens over aanvullende discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, hoewel deze gegevens van essentieel belang zijn om de beoordeling van effectief gevolg over te doen die leidde tot de verlenging.

39 Tsjechische Republiek (7.10.2009), Italië (7.10.2009), Cyprus (12.5.2010), Malta (13.5.2009).

40 Duitsland (7.10.2009), Frankrijk (18.2.2009), Malta (18.2.2009).

41 Het basisscenario was gebaseerd op de voorjaarsprognose 2013 die ten grondslag ligt aan de BTP-aanbevelingen van 2013.

... en besluiten zijn niet altijd gebaseerd op voldoende objectieve argumenten**76**

We onderzochten de analyses van de Commissie die ten grondslag liggen aan de BTP-besluiten en -aanbevelingen van de Raad met betrekking tot de lidstaten in de steekproef. Het wettelijk kader voor BTP-besluiten en -aanbevelingen laat redelijk veel ruimte voor flexibiliteit bij de interpretatie en toepassing. Dit geldt voor de beoordeling van de begrotingssituatie van Italië in het verslag krachtens artikel 126, lid 3, VWEU van 27.2.2015, waarin werd geconcludeerd dat het schuld-criterium als vervuld diende te worden beschouwd. In **tekstvak 7** wordt onze analyse van de zaak samengevat.

Tekstvak 7**Naleving van het schuld criterium — Italië**

Tegen Italië werd in november 2009 een BTP ingeleid. De procedure werd in mei 2013 opgeheven. Sindsdien moet Italië de driejarige overgangsregel voor het schuld criterium naleven. In februari 2015 verrichtte de Commissie een beoordeling en concludeerde zij dat de lidstaat op het eerste gezicht het schuld criterium schond.

Rekening houdend met de relevante factoren en ondanks het feit dat de schuldquote nog steeds toenam, oordeelde de Commissie echter dat Italië het schuld criterium nakwam. In het besluit werden drie belangrijke relevante factoren genoemd:

- i) De bestaande ongunstige economische situatie die wordt gekenmerkt door een zeer lage inflatie en die naleving van de schuldregel bijzonder zwaar maakt.

Onze analyse: de benchmark voor de schuldaanpassing houdt al rekening met de impact van de conjunctuur op het tempo van de schuldvermindering. De regels ter zake staan in een nota aan het Economisch en Financieel Comité (plaatsvervangers), getiteld „Operationalising the debt criterion in the Excessive Deficit Procedure” (operationalisering van het schuld criterium in de buitensporigtekortprocedure). Dit document maakt ook duidelijk dat de aanpassing van de schuld in het licht van de conjunctuur ook rekening houdt met de prijsontwikkeling, die is vastgelegd in de bbp-deflator.

- ii) De handhaving van de budgettaire middellangetermijndoelstelling (MTD) of het aanpassingspad in die richting. Volgens DG Economische en Financiële Zaken houdt de strikte inachtneming van of convergentie met de MTD onder normale macro-economische omstandigheden naleving van het schuld criterium op de middellange termijn en houdbaarheid van de schuld in.

Onze analyse: op basis van de winter-EEP 2015 haalde Italië de MTD in 2014 (in de zin dat het, omdat het in een economische recessie verkeerde, geen aanpassing in de richting van de MTD hoefde te doen — het structurele begrotingssaldo verslechterde in werkelijkheid met 0,2 %) en was de prognose dat het in 2015 de MTD zou bereiken. Hoewel de winter-EEP 2015 ook betrekking heeft op 2016, werden in de beoordeling echter alleen 2014 en 2015 in aanmerking genomen. Volgens de prognose van de Commissie zal Italië in 2016 niet de benodigde aanpassing in de richting van de MTD aanbrengen (een geraamde structurele inspanning van -0,2 % in plaats van de vereiste +0,5 %). Italië zou dus volgens de prognose niet voldoen aan de voorwaarde van „een strikte naleving van de vereiste aanpassing in de richting van de MTD”.

- iii) Structurele hervormingen: in een mededeling van januari 2015⁴² verduidelijkte de Commissie dat grote structurele hervormingen die direct positieve langetermijneffecten voor de begroting hebben en die in voldoende detail zijn gepland door de lidstaat, behoren tot de relevante factoren waarmee rekening wordt gehouden bij het besluit om al dan geen BTP in te leiden. Naar het oordeel van DG Economische en Financiële Zaken had Italië vooruitgang geboekt bij de uitvoering van een uitgebreide hervormingsagenda met maatregelen „die naar verwachting een positieve invloed zullen hebben op de groei en dus op de houdbaarheid van de openbare financiën”.

Onze analyse: in de mededeling worden de termen „belangrijk positief effect op de groei” en „positieve langetermijneffecten voor de begroting” niet gekwantificeerd. Italië kwantificeerde zelf de verwachte effecten van de hervormingen op de groei, maar niet de langetermijneffecten voor de begroting. Daarnaast was de Commissie het niet eens met bepaalde aannamen die ten grondslag lagen aan de schatting door Italië van de positieve effecten op de groei; zij merkte enkel op dat „deze resultaten niet zijn bekrachtigd door een onafhankelijke nationale instantie en de effecten van de hervormingen lijken te overschatten”. Tot slot bestaat er geen methodologisch kader waarin wordt toegelicht hoe de begrotingskosten van hervormingen moeten worden geraamd en hoe daarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling of het schuld criterium is vervuld.

42 COM(2015)12 final van 13 januari 2015 „Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact”.

77

We richtten ons op Italië omdat het de enige lidstaat in de steekproef was waartegen geen BTP werd ingeleid, hoewel het land de schuldbenchmark niet haalde; het besluit was gebaseerd op overwegingen op basis van de analyse van andere relevante factoren. Wat betreft de vijf andere lidstaten ligt de schuldquote van de Tsjechische Republiek onder de drempel en haalt Duitsland momenteel de schuldbenchmark. Voor Malta liep een BTP van 2013, toen het niet voldeed aan het schuldvereiste, tot 2015, toen het ook weer aan beide criteria (tekort en schuld) voldeed. Voor Cyprus verschillen de regels inzake toezicht, omdat het in 2013 is opgenomen in een programma voor financiële bijstand. Tot slot zal in het geval van Frankrijk, dat sinds 2009 is onderworpen aan een BTP, op grond van Verordening nr. 1467/97 het schuld criterium slechts van toepassing zijn wanneer de lidstaat de BTP verlaat, dus niet vóór 2018.

78

In het geval van Italië maakte de Commissie gebruik van de mogelijkheid om zich op relevante factoren te beroepen om geen BTP te hoeven inleiden tegen een lidstaat die de schuldbenchmark hoogstwaarschijnlijk niet zou halen. Met andere woorden, de Commissie pakte de onderliggende oorzaken die de inachtneming van de benchmark zeer moeilijk maakten (bijvoorbeeld het feit dat er geen rekening wordt gehouden met het aanvankelijke schuldniveau) niet aan, maar stelde het probleem uit door relevante factoren te benadrukken die een strikte inachtneming van de benchmark van ondergeschikt belang maakten.

79

Voor drie van de zes lidstaten in de steekproef werd de BTP-termijn verlengd en werden herziene aanbevelingen gedaan (zie **tabel 5**).

Tabel 5

Herziene aanbevelingen

	Oorspronkelijke aanbevelingen			Herziene aanbevelingen				
	Datum	Termijn	Gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning	Datum van de beoordeling door de Commissie	Datum van de aanbeveling	Verlenging	Termijn	Gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning
Frankrijk	April 2009	2012	Minimaal 1 % van het bbp met ingang van 2010	November 2009	November 2009	1 jaar	2013	Meer dan 1 % van het bbp in de periode 2010-2013
				Mei 2013	Juni 2013	2 jaar	2015	1,3 % van het bbp in 2013, 0,8 % van het bbp in 2014, 0,8 % van het bbp in 2015
				Februari 2015	Maart 2015	2 jaar	Uiterlijk 2017	0,5 % van het bbp in 2015, 0,8 % van het bbp in 2016, 0,9 % van het bbp in 2017
Cyprus	Juli 2010	2012	Minimaal 1,5 % van het bbp in de periode 2011-2012	Mei 2013	Mei 2013	4 jaar	2016	Niet aangegeven
Malta	Juli 2009	2010	Niet aangegeven	Februari 2010	Februari 2010	1 jaar	2011	0,75 % van het bbp in 2011

Bron: ERK.

80

We zijn van mening dat de analyse die ten grondslag ligt aan de verlenging van de Franse BTP in maart 2015, die was gebaseerd op de winterprognose van 2015, niet volledig transparant was. Met name de herziene aanbeveling was gebaseerd op een bottom-upbeoordeling waarin werd gesteld dat „de beschikbare bewijsstukken in het algemeen niet de conclusie rechtvaardigen dat de aanbevolen inspanning in 2013-2014 niet is geleverd”⁴³. Dit ondanks het feit dat de berekening van de structurele inspanning de effecten van een discretionaire maatregel aan de ontvangstenzijde⁴⁴ omvatte, waarmee geen rekening had mogen worden gehouden omdat het een tijdelijke maatregel betrof (financiële impact van 2014 tot 2016). De betreffende maatregel was 0,1 % van het bbp waard. Zonder deze maatregel zou de structurele inspanning onder de 1,1 % zijn gebleven die nodig was om de verlenging van de BTP-termijn te rechtvaardigen.

81

Bovendien vond de Commissie achteraf gezien dat Frankrijk de regels naleefde en riep zij deze naleving in ter rechtvaardiging van de verlenging van de termijn om het tekort op een rustiger tempo terug te brengen onder de drempel. Deze beoordeling was echter gebaseerd op gegevens van 2013 en 2014. De beschikbare prognoses voor 2015, waaruit bleek dat Frankrijk zijn streefdoelen niet zou halen, werden niet in aanmerking genomen in de beoordeling van de Commissie (zie **bijlage VI**).

82

Volgens het vademecum over het SGP moet de beoordeling van effectief gevolg vroeger plaatsvinden indien het risico bestaat dat uit de gegevens over de resultaten aan het einde van de termijn zal blijken dat de nominale tekortdoelstelling niet is gehaald. Met deze aanbeveling wordt beoogd een mogelijk conflict te vermijden tussen artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97, op grond waarvan de BTP onmiddellijk moet worden uitgebreid indien de nominale tekortdoelstelling blijkens de gegevens over de resultaten niet is gehaald, en artikel 3, lid 5, van die verordening, op grond waarvan de termijn kan worden verlengd als effectief gevolg is gegeven aan de aanbevelingen (d.w.z. de lidstaat heeft de vereiste begrotingsinspanning geleverd zoals vastgesteld aan de hand van top-down- en/of bottom-upindicatoren). Volgens de ten tijde van de beoordeling beschikbare informatie lag Frankrijk echter niet op koers om tegen de termijn van eind 2015 een van de nominale of structurele indicatoren te halen. De Commissie had de termijn dus niet moeten verlengen, maar een vroegtijdige waarschuwing moeten geven (door middel van een afzonderlijke aanbeveling) of de volgende stap moeten zetten in de procedure.

43 SWD(2015) 19 final van 27 februari 2015, blz. 18.

44 Een stijging van 5 % tot 10,7 % in het tarief van de buitengewone bijdrage in de vennootschapsbelasting („*Contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés*”). De maatregel werd ingevoerd op 29 december 2013 en loopt af op 30 december 2016.

83

De Commissie heeft in haar beoordelingen van Italië en Frankrijk gebruikge-
maakt van de grote mate van flexibiliteit en discretionaire bevoegdheid die de
SGP-regels bieden.

**Bovendien waren er onverklaarde verschillen tussen de door de
Raad vastgestelde BTP-besluiten en -aanbevelingen en de door de
Commissie voorgestelde besluiten en aanbevelingen**

84

We vergeleken BTP-besluiten en -aanbevelingen zoals uiteindelijk vastgesteld
door de Raad met de voorstellen van de Commissie en troffen een aantal ver-
schillen aan waarvoor de onderliggende redenen niet bleken uit de beschikbare
gegevens. Zo beval de Commissie in het geval van Cyprus (6.7.2010) 1,75 % van
het bbp aan voor de periode 2010-2012. Dit werd in de aanbeveling van de Raad
veranderd in 1,5 % van het bbp voor de periode 2011-2012. De meest relevante
verschillen zijn opgenomen in **bijlage VII**.

Corrigerende en toezichtmaatregelen in het kader van de BTP: rapportage door de lidstaten, monitoring en toezicht door de Commissie

De rapportage door de lidstaten over corrigerende maatregelen zou kunnen worden verbeterd

De rapportage door de lidstaten over corrigerende maatregelen biedt geen voldoende brede en solide basis voor de Commissie om haar monitoring- en toezichttaken te kunnen uitvoeren

85

Bij het „six-pack” en het „two-pack” werden nieuwe rapportageverplichtingen ingevoerd om het toezicht op de BTP te versterken (zie **figuur 7**). Er bestaat echter geen wettelijke regeling om te waarborgen dat de lidstaten zich houden aan deze rapportageverplichtingen. Derhalve onderneemt de Commissie niets tegen lidstaten die de vereiste informatie niet verstrekken. Bovendien bleek uit onze analyse dat de Commissie deze kwestie niet onder de aandacht bracht van het Europees Parlement en de Raad in haar evaluatie van de economische governance en de toepassing van het „six-pack” en het „two-pack” van november 2014. De lidstaten in onze steekproef waarvoor de nieuwe rapportageverplichtingen gelden⁴⁵, hebben deze niet altijd nageleefd (zie de voorbeelden in **figuur 8**).

45 Frankrijk en Malta.

Figuur 7

Nieuwe rapportageverplichtingen, ingevoerd bij het „six-pack” en het „two-pack”



Bron: ERK.

Figuur 8

Voorbeelden van de niet-naleving van de rapportageverplichtingen door lidstaten

➔ In oktober 2013 moest *Frankrijk* drie BTP-documenten indienen:

Document dat in 2013 door Frankrijk moet worden verzonden	Bevinding
i) Verslag over de begrotingsuitvoering in de loop van het jaar	Frankrijk heeft dit document niet verzonden aan de Commissie.
ii) Verslag over de genomen maatregelen	Frankrijk heeft een uittreksel uit zijn ontwerp-begroting voor 2014 ingediend, dat diende ter vervanging van het verslag over de genomen maatregelen en het economisch partnerschapsprogramma. Het uittreksel beantwoordt echter niet aan de voorgeschreven vorm en inhoud van een economisch partnerschapsprogramma en geeft evenmin voldoende informatie over corrigerende maatregelen voor de laatste jaren van de periode, zoals is vereist voor het verslag over de genomen maatregelen.
iii) Economisch partnerschapsprogramma	

➔ *Frankrijk* en *Malta* moesten in 2014 de volgende verslagen inleveren:

Document dat in 2014 moet worden ingediend	Bevinding
<i>Frankrijk</i> : twee verslagen over de begrotingsuitvoering in de loop van het jaar	Frankrijk heeft de vereiste documenten niet ingediend.
<i>Frankrijk</i> : verslag over de goedgekeurde maatregelen	De Commissie verplichtte Frankrijk ertoe alleen verslag uit te brengen over de maatregelen die zijn goedgekeurd in zijn volgende stabiliteitsprogramma (voor 2014) en niet, zoals bepaald in Verordening nr. 473/2013, in een verslag over de goedgekeurde maatregelen. In zijn stabiliteitsprogramma voor 2014 heeft de lidstaat weliswaar enige informatie verstrekt, maar deze was niet zo gedetailleerd als vereist in de verordening.
<i>Malta</i> : twee verslagen over de begrotingsuitvoering in de loop van het jaar	Malta verzond beide documenten, maar de verslagen boden niet de vereiste gegevens over het effect van de discretionaire maatregelen op de begroting in de loop van het begrotingsjaar 2014.

86

Behalve in het geval van Cyprus (nadat het had ingestemd met een programma voor financiële bijstand in 2013) waren de corrigerende maatregelen niet gedetailleerd genoeg en/of was de invloed ervan op de begroting niet duidelijk genoeg vastgesteld of toegelicht (zie **tekstvak 8**) om doeltreffend toezicht door de Commissie mogelijk te maken.

87

Daarnaast zijn de termijnen voor de opstelling van de Europese economische prognoses niet afgestemd op nationale begrotingstermijnen. Dit leidt vaak tot verschillen tussen de prognoses van de Commissie en de nationale begrotingsramingen, en dus tussen begrotingsdoelstellingen en het vereiste BTP-aanpassingstraject.

Tekstvak 8**Voorbeelden van onvoldoende gedetailleerde informatie over corrigerende maatregelen**

- o Het **Tsjechische** nationale hervormingsprogramma (2012) bevatte een lijst geplande en uitgevoerde maatregelen alsook uitgevoerde maatregelen die naar verwachting een financiële impact zouden hebben in 2013 en 2014. In het programma werd de impact van deze maatregelen op de begroting echter niet geschat.
- o In het **Tsjechische** convergentieprogramma (2012) was een tabel opgenomen met de impact die de voor 2013-2015 geplande maatregelen op de begroting zouden hebben. De gegevens in de lopende tekst konden echter niet worden aangesloten met de informatie in de tabel. Bovendien waren er in één geval geen nadere gegevens over de voorgestelde corrigerende maatregelen.
- o Het **Maltese** verslag over de getroffen maatregelen (2013) vermeldde de corrigerende maatregelen voor 2013, maar was vaag over 2014. In het verslag waren geen nadere gegevens opgenomen maar werd enkel naar de komende begroting verwezen. De beoordeling van de Commissie⁴⁶ betrof derhalve niet de geplande maatregelen (die werden pas bij de winterprognose opgenomen), wat de basis voor een doeltreffende monitoring en doeltreffend toezicht verzwakte.
- o De **Franse** stabiliteitsprogramma's voor 2010 tot en met 2014 beschreven de corrigerende maatregelen niet voor ieder jaar op het voorgeschreven detailniveau⁴⁷. De Commissie beschikte derhalve niet over een toereikende basis voor doeltreffend toezicht of doeltreffende besluitvorming.

⁴⁶ Gepubliceerd op 5 november 2013 en gebaseerd op de herfstprognose.

⁴⁷ Ieder stabiliteitsprogramma heeft betrekking op drie jaar. Frankrijk vermeldde steeds volledige gegevens voor het eerste jaar, maar niet voor de volgende twee jaren.

Monitoring en toezicht door de Commissie is onderworpen aan steeds complexere regels, is onvoldoende transparant en biedt een beperkte beoordeling van de effecten van structurele hervormingen

88

In dit deel worden de regels en procedure beschreven voor het beoordelen van het „effectief gevolg”, wordt de kwaliteit van de beoordelingen door de Commissie onderzocht en wordt overwogen wat de impact van recente veranderingen is.

89

De regels inzake de beoordeling van effectief gevolg hebben een ontwikkeling doorgemaakt als gevolg van:

- i) de SGP-hervormingen in 2005 en 2011, waarbij de oorspronkelijke tekortbenchmark (3 % — SGP 1997) is aangevuld met een top-downbenadering op basis van het structurele saldo; en
- ii) door de Raad in 2014 goedgekeurde aanvullende richtsnoeren voor de interpretatie, met inbegrip van een bottom-upbeoordelingsmethodologie.

90

Er wordt nagegaan of de BTP-aanbevelingen worden opgevolgd door te beoordelen of de lidstaat op basis van de werkelijke gegevens en volgens de prognoses van de Commissie aan de jaarlijkse tekortstreefdoelen voldoet. Indien de lidstaat daar niet in slaagt, wordt het effectieve gevolg beoordeeld aan de hand van de top-down- en bottom-upbenaderingen (zie **tekstvak 9**).

Beoordeling van effectief gevolg

Top-downbenadering

Indien de jaarlijkse tekortstreefdoelen niet worden gehaald, wordt met de top-downbenadering beoordeeld of de lidstaat de volgens de BTP-aanbevelingen vereiste verbetering van het structurele saldo (de „aanbevoelen begrotingsinspanning” — A) heeft verwezenlijkt.

Hiertoe wordt A vergeleken met het waargenomen of geraamde verschil in het structurele saldo (de „waargenomen begrotingsinspanning” ΔS) en met het verschil in het structurele saldo, gecorrigeerd voor de impact van a) herzieningen van de potentiële outputgroei, b) herzieningen van de samenstelling van de economische groei of andere mee- of tegenvallers aan de ontvangstenzijde, en c) andere onverwachte gebeurtenissen („gecorrigeerde begrotingsinspanning” ΔS^*).

Als zowel ΔS als ΔS^* groter zijn dan of gelijk zijn aan R, wordt de lidstaat geacht effectief gevolg te hebben gegeven en wordt de BTP opgeschort. In alle andere gevallen moet de beoordeling worden bevestigd aan de hand van een zorgvuldige analyse die wordt verricht met gebruikmaking van de top-down- en bottom-upbenaderingen.

Bottom-upbenadering

De bottom-upbenadering is erop gericht de begrotingsinspanning te beoordelen door rechtstreeks de impact op de begroting te ramen van nieuwe begrotingsmaatregelen die de lidstaat heeft ingevoerd sinds de BTP-aanbeveling werd gedaan of sinds de voorgaande beoordeling van de opvolging van de BTP-aanbeveling.

De begrotingsinspanning wordt berekend als som van a) de geraamde impact op de begroting van aanvullende discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, en b) het verschil in nominale uitgaven ten opzichte van een uitgangsscenario dat de Commissie eerder ontwierp op basis van de veronderstelling dat het beleid ongewijzigd zou blijven.

De regels inzake de beoordeling van effectief gevolg zijn steeds ingewikkelder geworden

91

De invoering van de top-down- en bottom-upbenaderingen heeft de regels inzake de beoordeling van effectief gevolg ingewikkelder gemaakt.

92

De top-downbenadering: de structurele inspanning is afhankelijk van een raming van de outputgap waaronder wordt verstaan het verschil tussen de werkelijke en de potentiële output. De potentiële output wordt gedefinieerd als de maximale output die kan worden verkregen zonder inflatoire druk te creëren. Het is een variabele die niet waarneembaar is en de raming ervan kent tal van onzekere elementen (zie **tekstvak 10**).

Tekstvak 10

Potentiële output

Sinds de hervorming van 2005 speelt potentiële output een cruciale rol in de BTP. Dit theoretische concept is niet waarneembaar, zelfs niet achteraf, en moet worden geschat.

Er bestaan verschillende methoden om de potentiële output te schatten. Hoewel deskundigen de mening hebben geuit dat elke schatting van de outputgap een hoge mate van onzekerheid kent en dat het onverstandig zou zijn om een beoordeling van economische prognoses op slechts een enkele benadering te baseren⁴⁸, koos de Ecofin toch voor een enkele benadering: de productiefunctiemethodologie.

In de methodologie wordt een vooraf bepaalde functionele vorm voor de productiefunctie gehanteerd en wordt de potentiële output geraamd door de kapitaalvoorraad, de beroepsbevolking en de totale productiviteit van factoren te combineren na de conjuncturele component ervan te hebben verwijderd. Voor alle lidstaten geldt dezelfde productiefunctie: een Cobb-Douglas-functie met een outputelasticiteit van arbeid gelijk aan 0,65 en een outputelasticiteit van kapitaal gelijk aan 0,35. Deze waarden werden verkregen door „het gemiddelde loonaandeel voor de EU15 over de periode 1960-2003” te gebruiken „als een schatting van de outputelasticiteit van arbeid, hetgeen een waarde oplevert van 0,63 (...) en dus een waarde van 0,37 voor de outputelasticiteit van kapitaal”. Maar „omdat deze waarden dicht bij de gebruikelijke gemiddelde waarden van 0,65 en 0,35 liggen, gelden deze laatste voor alle landen”⁴⁹.

Herzieningen van de schattingen van de potentiële output worden teweeggebracht door de aanpassing van gegevens uit het verleden en het gebruik van nieuwe gegevens over de output en de verwachte output, maar ook door andere technische kwesties en onderliggende hypothesen - zoals verwachte veranderingen in de inflatie.

48 UK Office for Budget Responsibility (de begrotingsraad van het VK), Briefing paper No 2 „Estimating the output gap” (nota nr. 2 „De schatting van de outputgap”), april 2011.

49 „The production function methodology for calculating potential output growth and output gaps” (De productiefunctiemethodologie voor de berekening van de potentiële outputgroei en outputgaps), *Economic Papers* 535, november 2014.

93

Daarom zijn schattingen van de potentiële output onderhevig aan frequente en mogelijk significante herzieningen die ook invloed kunnen hebben op schattingen uit het verleden. Actuele outputcijfers (zowel historische als geraamde) kunnen ook grondig herzien worden. Het resultaat hiervan is dat de output gap vaak wordt herzien en dat deze enorm kan fluctueren - in sommige gevallen is de omvang van de herziening groter dan de voorgaande schatting van de outputgap zelf. **Figuur 9** illustreert deze veranderlijkheid. De outputgap in Cyprus voor 2013 werd bijvoorbeeld oorspronkelijk in de prognose van 2011 geschat op -1,32 %, daalde tot -6,16 % in de prognose van de lente 2013 en klom weer op tot -4,1 % in de prognose van de lente 2014.

Figuur 9 Voorbeelden van de veranderlijkheid van de outputgap in de prognoses van de Commissie



Noot: H= herfst, L= lente en W=winter.

Bron: Macro-economische databank van de Commissie (Ameco).

94

De bottom-upbenadering is ook enigszins ingewikkeld, voornamelijk vanwege de moeilijkheid om de impact van maatregelen aan de ontvangstenzijde vast te stellen en vanwege de benchmark van „geen beleidsveranderingen” waartegen het overheidsoptreden zal worden afgezet. De Commissie is bij haar onderzoek/certificering van de geraamde impact van begrotingsmaatregelen op de begroting wel aangewezen op informatie en cijfers die worden verstrekt door de nationale autoriteiten. De Commissie kan de juistheid van deze cijfers niet adequaat beoordelen met de middelen die zij vrijmaakt voor deze taak.

De analyses van de Commissie van de impact van de begrotingsmaatregelen zijn onvoldoende transparant ...

95

Door de toegenomen complexiteit van de regels inzake de beoordeling van effectief gevolg heeft de Commissie meer ruimte voor interpretatie en een grote beoordelingsvrijheid. Daardoor zijn haar analyses minder transparant geworden.

96

Met betrekking tot de top-downbenadering is het niet mogelijk de structurele inspanning opnieuw te berekenen zonder toegang tot bepaalde essentiële gegevens, die pas bij de voorjaarsprognose 2015 volledig met de lidstaten werden gedeeld en die nog steeds niet openbaar zijn gemaakt (zie de paragrafen 74 en 75).

97

De Commissie paste de bottom-upbenadering in mei 2013 toe voor Frankrijk. Deze methodologie stelde de Commissie in staat om te oordelen dat Frankrijk effectief gevolg had gegeven en om de BTP-termijn te verlengen. De methodologie werd echter pas in juni 2014 door de Raad goedgekeurd. Daarnaast is de beoordeling van de impact van maatregelen aan de ontvangstenzijde een prognose en geen beoordeling achteraf: deze beoordeling kan dus te optimistisch zijn ten opzichte van de werkelijke uitkomsten. Bovendien wordt de impact van de maatregelen aan de uitgavenzijde beoordeeld aan de hand van een uitgangsscenario dat de Commissie opstelt op basis van de aanname dat er geen beleidsverandering plaatsvindt en aan het oordeel van deskundigen moet worden overgelaten.

98

De Commissie heeft inspanningen geleverd om de transparantie te vergroten. Zij heeft de informatie die de lidstaten nodig hebben om haar berekening van het effectieve gevolg te herhalen sinds de voorjaarsprognose 2014 gedeeltelijk, en sinds de voorjaarsprognose 2015 geheel met hen gedeeld. Aangezien het merendeel van deze gedetailleerde gegevens niet openbaar gemaakt wordt, kan een geïnteresseerde derde de beoordeling echter niet overdoen.

99

Net zoals de door de nationale autoriteiten ingediende BTP-rapportagedocumenten (zie paragraaf 86) bevatten de door ons onderzochte beoordelingen van de Commissie geen gedetailleerde (maatregel voor maatregel) of gekwantificeerde beoordeling achteraf van de door de lidstaten getroffen corrigerende maatregelen.

... en haar conclusies zijn niet altijd voldoende duidelijk of gegrond

100

Sinds de inwerkingtreding van het „six-pack” moeten de lidstaten waartegen een BTP loopt of die langer de tijd hebben gekregen, binnen de daaropvolgende zes maanden een verslag opstellen over de genomen corrigerende maatregelen (zie **figuur 7** in paragraaf 85). Dit betrof twee lidstaten in de steekproef (Malta en Frankrijk in oktober 2013). In beide gevallen constateerden we dat de conclusies van de beoordeling van de Commissie waren gebaseerd op onvolledige gegevens. Met name:

- i) wees de Commissie erop dat Malta (BTP-termijn van eind 2014) aan de nominale noch de structurele BTP-vereisten voor 2014 had voldaan en dat het verslag over de getroffen maatregelen noch het ontwerpbegrotingsplan voldoende gedetailleerde gegevens bevatte over de discretionaire maatregelen die de begrotingsstreefdoelen ondersteunen;
- ii) bleek uit de top-downbenadering van de Commissie dat de structurele inspanning in Frankrijk (verlengde BTP-termijn van eind 2015) zowel voor 2013 als 2014 onvoldoende was maar dat de aangepaste structurele inspanning op schema lag. In overeenstemming met de regels werd vervolgens een bottom-upanalyse verricht om te bevestigen of de lidstaat effectief gevolg had gegeven. Uit de tweede analyse bleek echter dat de structurele inspanning voor beide jaren achterbleef bij de aanbevelingen van de Raad (d.w.z. de impact op de begroting van de nieuwe discretionaire maatregelen was ontoereikend). Wat betreft 2015, het laatste jaar van de BTP-periode, waarschuwde de Commissie dat er nog een heel pakket aanvullende maatregelen nodig was bovenop de al genoemde maatregelen om te waarborgen dat het streefdoel voor 2015 werd behaald. Feit is dat Frankrijk het streefdoel niet heeft gehaald.

Ondanks deze opmerkingen over Malta en Frankrijk luidde de conclusie van de Commissie naar aanleiding van beide verslagen over de getroffen maatregelen dat de lidstaat effectief gevolg had gegeven en dat er op dat moment geen volgende stap in de procedure hoefde te worden gezet.

101

De Commissie stelde dat de beoordeling van het verslag over de getroffen maatregelen retrospectief is. Dit is echter niet in overeenstemming met de regels van het vademecum over het SGP (paragraaf 232: (...) de Commissie onderzoekt [het verslag van de lidstaat over genomen maatregelen] om na te gaan of de lidstaat de aanbevelingen in artikel 126, lid 7, heeft opgevolgd. Dit wordt gedaan door te beoordelen of wordt voorzien dat de lidstaat, volgens de prognose van de Commissie, alle nominale streefdoelen zal behalen”), en het betekent ook dat de beoordeling van het verslag over de genomen maatregelen een loutere formaliteit kan worden zonder toegevoegde waarde wanneer er in het eerste jaar van een BTP (wanneer het verslag moet worden ingediend) weinig ambitieuze streefdoelen worden vastgesteld. In dit opzicht merken we bijvoorbeeld op dat Frankrijk krachtens de aanbevelingen van de Raad van juni 2013 dat jaar een nominaal tekort moest realiseren dat gelijk was aan de prognose die voor 2013 was gemaakt in de aan de BTP-aanbevelingen ten grondslag liggende EEP, en enkel die discretionaire maatregelen hoefde te nemen die de lidstaat al had goedgekeurd in zijn toen meest recente begroting. Tot slot was de vereiste structurele inspanning eenvoudigweg afgeleid van het nominale begrotingsstreefdoel.

102

De procedure moet op grond van de beoordeling van effectief gevolg kunnen worden uitgebreid indien de lidstaat geen van de streefdoelen (nominaal tekort, structurele inspanning, aangepaste structurele inspanning en bottom-upstreefdoelen) haalt, of volgens de prognose zal halen. We constateerden dat dit echter niet het geval was bij doorlopende beoordelingen („regelmatige monitoring”) die werden gemaakt van Frankrijk⁵⁰ in het kader van de lente- en herfstprognoses 2014: hoewel Frankrijk geen enkel streefdoel haalde, werd niet de volgende stap in de procedure gezet (zie **bijlage VI**).

103

Onze analyse van de beoordeling die de Commissie verricht bij het verstrijken van de termijn voor herziene aanbevelingen (Malta in 2010 en Frankrijk in 2009, 2013 en 2015) is te vinden in paragraaf 79 e.v.

50 Zoals blijkt uit **bijlage VI**, is Frankrijk de enige lidstaat in de steekproef waarbij sprake is van deze tekortkoming in de doorlopende beoordeling.

104

Wat betreft de schuld stelden we vast dat zelfs na de toepassing van het schuld-criterium de analyse van de dynamiek van de schuldquote in het algemeen niet overtuigend is voor lidstaten waartegen al een BTP liep in november 2011. In de analyse worden de historische en verwachte trends in de schuldquote beschreven en wordt gewaarschuwd dat in de projecties van de lidstaten de groei van de schuld wellicht wordt onderschat en dat de in hun stabiliteitsprogramma's geplande maatregelen onvoldoende zouden kunnen zijn om de schuldquote te verlagen. In de conclusies wordt echter niet eens de vraag gesteld of het schuld-criterium was geschonden. De Commissie wees erop dat een dergelijke conclusie enkel relevant zou worden na de beëindiging van de BTP. In dit verband merken we ook op dat volgens de interne versie van het vademecum over het SGP BTP's die in november 2011 liepen, uitsluitend op basis van het tekortcriterium moeten worden afgesloten.

Toch verschaft de invoering van jaarlijkse begrotingsstreefdoelen in BTP-aanbevelingen vanaf 2011 een duidelijke benchmark voor de doorlopende beoordeling van effectief gevolg in meerjarige BTP's

105

In beginsel moet een BTP worden afgesloten aan het einde van het jaar volgend op het jaar waarin de BTP werd geopend. De streefdoelen in BTP-aanbevelingen hebben dus een jaarlijkse horizon.

106

In 2009 werden echter meerdere BTP's ingeleid met een meerjarige termijn. Er werd een streefdoel voor het overheidstekort vastgesteld voor de gehele periode, met de begrotingsinspanning die daartoe gemiddeld geleverd moest worden gedurende die periode (zie de gele cellen in *bijlage VI*). Het nadeel hiervan was dat de lidstaten de meeste corrigerende maatregelen konden uitstellen tot het laatste jaar van die periode. Op dat moment maakte de enorme omvang van de benodigde correcties ze al onrealistisch en werd de Raad gedwongen de termijn te verlengen.

107

Om deze tekortkoming te verhelpen bevatten BTP-aanbevelingen sinds 2011 zowel nominale als structurele jaarlijkse begrotingsstreefdoelen voor deze meerjarige BTP's, waardoor er weer een jaarlijkse benchmark voor de beoordeling van de corrigerende maatregelen bestaat, net als vóór 2009.

Er wordt nu ook rekening gehouden met structurele hervormingen bij de algemene beoordeling van de getroffen BTP-maatregelen ...**108**

Buitensporige overheidstekorten kunnen — in ieder geval gedeeltelijk — voortkomen uit structurele gebreken. Structurele hervormingen pakken die gebreken aan en nemen belemmeringen voor de fundamentele aanjagers van groei weg, bijvoorbeeld door liberalisering van de arbeids-, product- en dienstenmarkten, waardoor de werkgelegenheid en investeringen worden gestimuleerd en de productiviteit toeneemt. Structurele hervormingen kunnen dus het concurrentievermogen verbeteren, groei bevorderen en, op de middellange en lange termijn, bijdragen tot een duurzame correctie van het tekort.

109

Sinds mei 2013 houdt de Commissie ook rekening met structurele hervormingen bij haar algemene beoordeling van BTP-maatregelen. Zij doet dit door economische partnerschapsprogramma's (EPP's) te beoordelen. Sinds de inwerkingtreding van het „two-pack” moeten lidstaten van de eurozone waartegen een BTP loopt, samen met hun verslagen over de getroffen maatregelen ook EPP's indienen, die een soort stappenplan vormen voor de geplande structurele hervormingen. Bovendien beschouwt de Commissie sinds februari 2015 in voldoende detail geplande structurele hervormingen als een relevante factor om geen BTP in te leiden of om een meerjarige termijn toe te kennen⁵¹.

... hoewel de in dit verband verrichte analyses nog steeds beperkt zijn en onvoldoende rekening houden met het belang van structurele hervormingen in het kader van de BTP**110**

EPP-beoordelingen vinden eenmalig plaats en de Commissie geeft niet systematisch follow-up aan de vastgestelde tekortkomingen. Zo concludeerde de Raad in haar advies over het door Malta in oktober 2013 ingediende EPP dat alle hervormingen lopende werkzaamheden betroffen en dat er risico's bleven bestaan voor de uitvoering. Daarnaast was een aantal landspecifieke aanbevelingen nog niet volledig opgevolgd. Daarom verzocht de Raad Malta bijkomende informatie te verschaffen over de tenuitvoerlegging van de voorgenomen hervormingen in het nieuwe nationale hervormingsprogramma en stabiliteitsprogramma en tegelijk bijkomende maatregelen te overwegen die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn verzekeren. Hoewel Malta er met betrekking tot een aantal hervormingen niet in is geslaagd alle aspecten van het advies van de Raad aan te pakken, noemde de Commissie de ontbrekende gegevens echter niet in haar beoordeling van het betreffende nationale hervormingsprogramma.

51 COM(2015) 12 final.

111

Behalve voor lidstaten waarvoor een programma voor financiële bijstand loopt (bijv. Cyprus) vindt de follow-up van de uitvoering van structurele hervormingen door lidstaten waartegen een BTP loopt, enkel plaats in het kader van het Europees semester (monitoring van de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen) en is deze niet strikter dan bij andere lidstaten.

112

Bovendien omvat de monitoring van de landspecifieke aanbevelingen niet altijd de feitelijke doorvoering van de hervormingen of een beoordeling van de doeltreffendheid ervan. De monitoring is vooral gericht op de stappen die worden gezet om de voorgestelde maatregelen in wetgeving om te zetten (zie **tekstvak 11**). We zijn van mening dat een gebrekkige monitoring de impact van het onlangs door de Commissie genomen besluit om meer rekening te houden met de uitvoering van structurele hervormingen, in gevaar zou kunnen brengen.

Tekstvak 11**De beoordeling door de Commissie van structurele hervormingen die werden doorgevoerd door Italië**

Ter illustratie van de aanpak van de Commissie bij de beoordeling van structurele hervormingen worden drie hervormingen genoemd die door zowel Italië als de Commissie als prioriteiten werden gezien.

- **Uitgaventoetsing:** in de nationale hervormingsprogramma's 2013 en 2014 benadrukten de Italiaanse autoriteiten de aanstelling van een commissaris om toe te zien op de uitgaventoetsing. De commissaris die in oktober 2013 was benoemd, is in oktober 2014 echter afgetreden (twee jaar vóór het einde van zijn mandaat), nadat hij met een uitgaventoetsing plan was gekomen. De Commissie heeft er in haar beoordeling (COM (2015)113 final) alleen op gewezen dat er in het kader van de uitgaventoetsing een keuze voor meer politieke betrokkenheid is gemaakt, maar dat slechts enkele instrumenten volledig operationeel zijn. Zij heeft de voortgang (of het ontbreken daarvan) bij de uitvoering van de voorstellen van de commissaris door Italië niet beoordeeld. Pas vijf maanden later werd er een nieuwe commissaris voor uitgaventoetsing benoemd.
- **Aanpak van corruptie:** DG Economische en Financiële Zaken ontdekte bij zijn beoordeling van de corruptiebestrijdingsautoriteit geen tekortkomingen die de doeltreffendheid ervan ondermijnden. Deze tekortkomingen kwamen pas in juni 2014 aan het licht nadat een verslag van DG Migratie en Binnenlandse Zaken verscheidene problemen aan de orde had gesteld (februari 2014) en zich in Italië een groot corruptieschandaal voordeed (EXPO 2015 in Milaan in april 2014). Later dat jaar deden zich nog twee andere grote corruptiegevallen voor (het MOSE-project in Venetië in juni en Mafia Capitale in Rome in december).
- **Aanpak van belastingontduiking:** in haar beoordeling onderzocht de Commissie de cijfers niet die Italië had opgegeven als resultaat van maatregelen die waren uitgevoerd in het kader van deze rubriek van het stabiliteitsprogramma en de nationale hervormingsprogramma's.

Resultaat van de BTP

Bij hervormingen van de BTP zijn instrumenten ingevoerd voor het versterken van de begrotingsdiscipline, maar gebleken is dat de BTP geen volledig doeltreffend correctiemechanisme is

113

In dit deel wordt samengevat wat tot nu toe is gedaan om de begrotingsdiscipline verder te verbeteren en wordt de doeltreffendheid van de BTP als mechanisme voor correctie en structurele hervorming onderzocht.

Bij de opeenvolgende BTP-hervormingen zijn instrumenten ingevoerd om de begrotingsdiscipline in de lidstaten te versterken ...

114

Recente hervormingen van het begrotingskader van de EU (het „six-pack” in 2011 en het „two-pack” in 2013 — zie figuur 1) hadden tot doel om de overheidsfinanciën gezond te maken en te houden. In het kader van de BTP werden bij de hervormingen aanvullende regels, een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing en een reeks nieuwe monitoring- en toezichtinstrumenten ingevoerd; ook werden de sancties aangescherpt en de voorwaarden waaronder deze kunnen worden opgelegd, versoepeld.

... maar het is gebleken dat de BTP geen volledig doeltreffend correctiemechanisme is

115

Het begrotingssaldo en de schuldquote zijn de twee in het Verdrag genoemde indicatoren ter beoordeling van de begrotingssituatie van een lidstaat (zie paragraaf 1). Bij de hervorming van het SGP van 2005 werden deze aangevuld met de introductie van het structurele saldo⁵² als een van de streefdoelen die een lidstaat waarvoor een BTP loopt, moet halen om een buitensporigtekortsituatie te corrigeren.

116

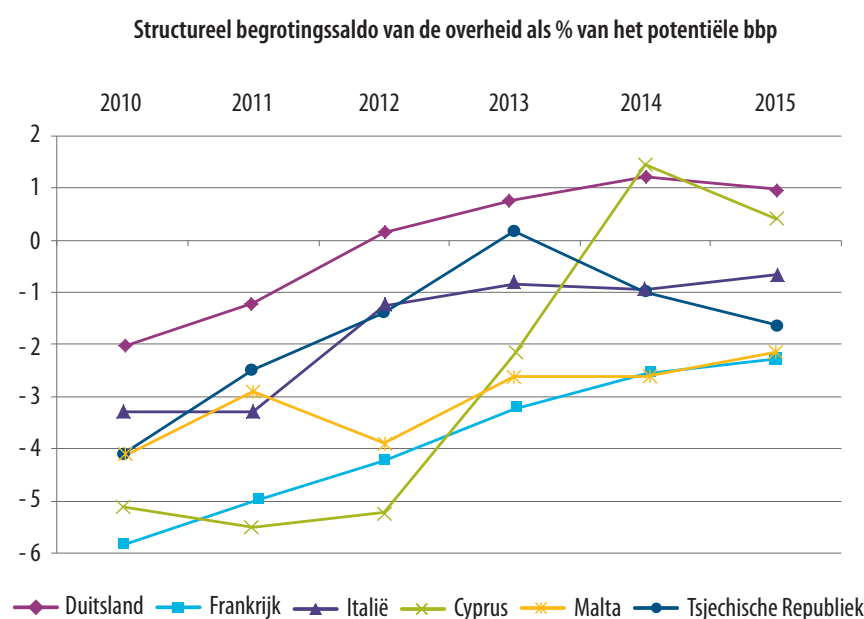
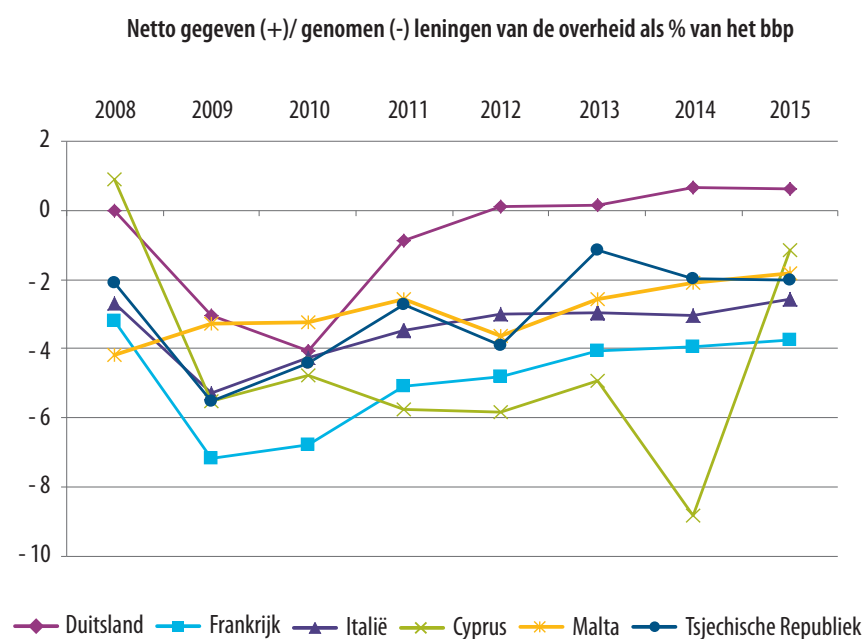
Van de 23 lidstaten waarvoor in november 2011 een BTP liep, had de procedure eind 2015 voor 15 ervan kunnen eindigen (zie **tabel 1**). Alle lidstaten die wij onderzochten, verbeterden tijdens de gecontroleerde periode zowel hun begrotingssaldo als hun structurele saldo (zie **figuur 10**⁵³). De Tsjechische Republiek, Duitsland, Italië en Malta slaagden erin de procedure te laten afsluiten. Cyprus ging akkoord met een programma voor financiële bijstand, en voor Frankrijk loopt de BTP nog steeds nadat de termijn drie maal is verlengd. Frankrijk is de enige lidstaat in onze steekproef met een tekort dat de drempel van 3 % in 2015 nog steeds overschreed.

52 Het structurele saldo is het begrotingssaldo zonder de conjuncturele component en eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

53 Gegevens worden verstrekt voor de onderzochte periode, dus 2008-2015. De gegevens over het structurele saldo zijn echter pas sinds 2010 in de Ameco beschikbaar.

Figuur 10

Begrotingsbalans van de overheid (2008-2010) en structurele balans van de overheid (2010-2015)



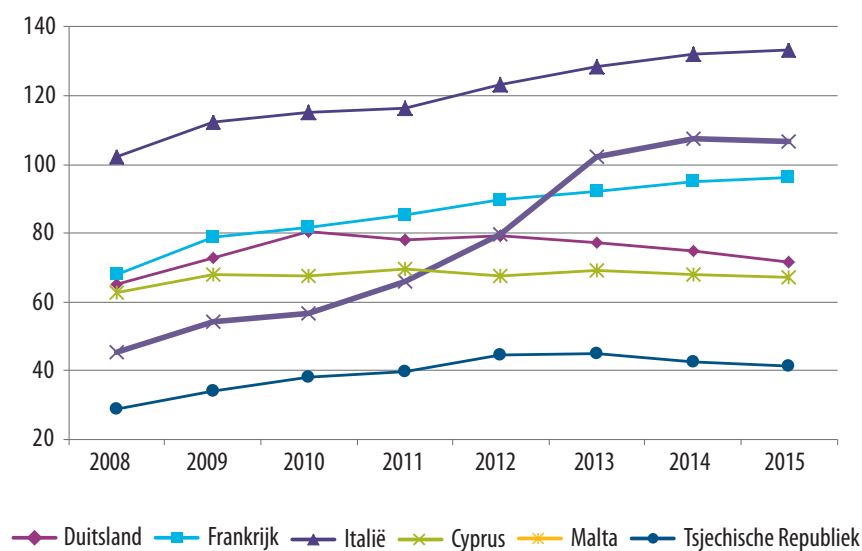
Bron: ERK, op basis van de Ameco (laatste update 5 mei 2015).

117

De schuldquote was voor alle lidstaten in de steekproef in 2015 hoger dan in 2008 (zie **figuur 11**). Als verzachtende omstandigheid moet worden erkend dat de door ons onderzochte BTP's werden ingeleid midden tijdens een ernstige financiële crisis die op allerlei manieren, bijvoorbeeld kapitaalinjecties in baken en een lage of negatieve nominale groei, bijdroeg tot een snelle stijging van het schuldniveau. Gemiddeld steeg de schuldquote in de EU met meer dan 24 % van het bbp tussen 2008 en 2012, en alle landen werden getroffen.

Figuur 11

Schuldquote (%) 2008-2015



Bron: ERK, op basis van de Ameco (laatste update 5 mei 2015).

118

In Duitsland, Malta en de Tsjechische Republiek (waar de drempel niet is overschreden) was de stijging in de periode 2008-2015 gematigd (4,4 procentpunt in Malta, 6,4 procentpunt in Duitsland en 12,8 procentpunt in de Tsjechische Republiek) en vertoont de verhouding nu een dalende trend. Cyprus had te kampen met een ongekennde bankencrisis en zijn schuldquote steeg tussen 2008 en 2015 met 61,4 procentpunt, waarbij de scherpste stijging plaatsvond tussen 2008 en 2013 (van 45,3 % tot 102,2 %). Sinds er in 2013 een programma voor financiële bijstand loopt, is de schulddynamiek verbeterd en de schuldquote heeft zich gestabiliseerd in 2014 (107,5 %) en 2015 (106,7 %). In zowel Frankrijk als Italië tot slot steeg de schuldquote gestaag met ongeveer 30 procentpunt in de periode 2008-2015.

119

De drijvende krachten achter de schulddynamiek zijn het primaire saldo⁵⁴, het sneeuwbaaleffect⁵⁵ en de stock-flow adjustment⁵⁶. De ontwikkeling van de schuldquote kan dus worden uitgesplitst naar de respectieve impact van die drie krachten. **Figuur 12** laat die uitsplitsing zien, en in **tekstvak 12** wordt de uitsplitsing en de schulddynamiek voor de lidstaten in de steekproef dieper geanalyseerd.

120

Bovenstaande analyse suggereert dat het BTP-kader mogelijk doeltreffend schulden tot staan brengt. Een oorspronkelijk hoog schuldniveau (zoals in Italië) kan de doeltreffendheid van de procedure bij het onder controle houden van de schuldquote echter belemmeren, evenals de onwil van een lidstaat (bijvoorbeeld Frankrijk) om de BTP-aanbevelingen uit te voeren en begrotingsdiscipline te waarborgen.

121

Ondanks het feit dat er begrotingsdiscipline werd nagestreefd (zoals wordt geïllustreerd door het positieve primaire saldo van gemiddeld +1,1 % in de betrokken periode) bleef de Italiaanse schuld stijgen vanwege het aanzienlijke sneeuwbaaleffect dat het gevolg was van een combinatie van een oorspronkelijk grote schuldumfang, lage of negatieve nominale bbp-groei en perioden van hoge rentevoeten. Hoewel het niveau in het begin laag was, nam de schuldquote in Frankrijk toe vanwege een gebrek aan begrotingsdiscipline, zoals wordt geïllustreerd door de ontoereikende verbetering van de begrotingsindicatoren (zie **figuur 10**) en door het aanzienlijke negatieve primaire saldo (-2,7 % gemiddeld in de betrokken periode).

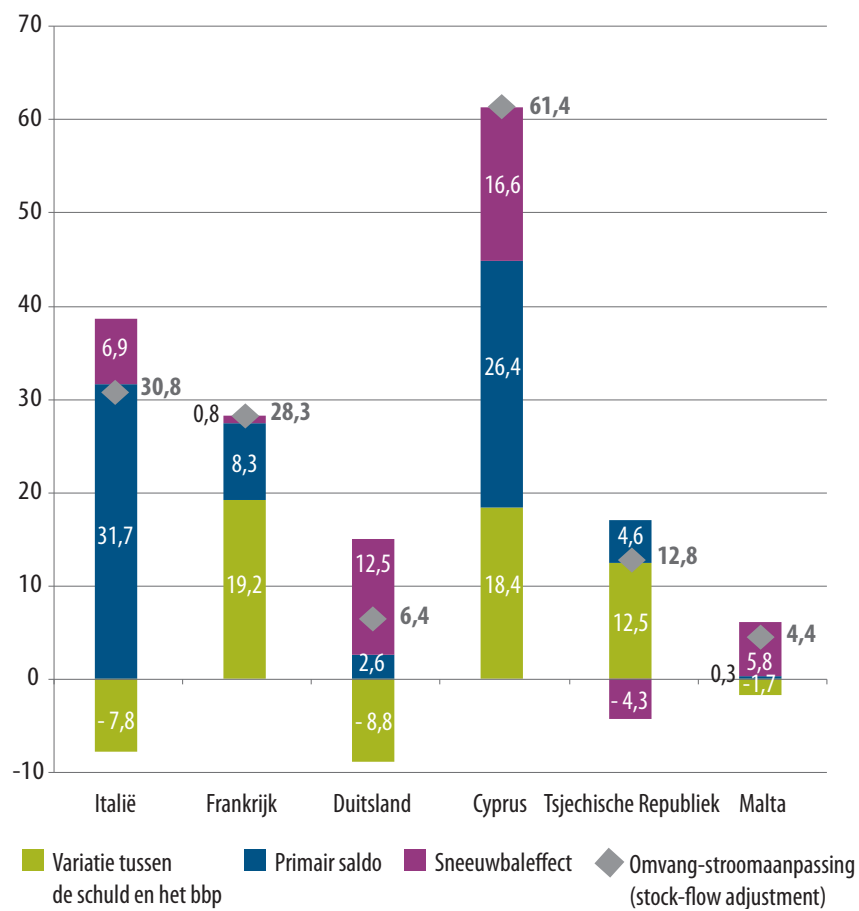
54 Het primaire saldo is het begrotingssaldo minus de rentebetalingen op de overheidsschuld. Het primaire saldo laat het (positieve of negatieve) bedrag zien aan nieuwe door de overheid gemaakte schulden en kan dus worden beschouwd als indicator van de begrotingsdiscipline.

55 Het sneeuwbaaleffect is het effect op de opbouw van de overheidsschuld als gevolg van het verschil tussen de op overheidsschuld betaalde rente en de nominale bbp-groei. Als het rentepercentage hoger is dan de nominale bbp-groei, leidt het sneeuwbaaleffect tot een stijging van de schuldquote. Om de schuldquote te stabiliseren moet de overheid in beginsel een primair saldo verwezenlijken dat het sneeuwbaaleffect compenseert.

56 Onder de stock-flow adjustment vallen alle veranderingen in de overheidsschuld die niet kunnen worden verklaard door het tekort. Deze omvat veranderingen (accumulatie en verkoop) in financiële activa, veranderingen in de waarde van schulden in vreemde valuta en diverse statistische aanpassingen.

Figuur 12

Uitsplitsing van de groei van de overheidsschuld (procentpunt), 2008-2015



Bron: ERK, op basis van de Ameco (laatste update 5 mei 2015).

Analyse van de evolutie van de overheidsschuld van 2008 tot en met 2015

Aan het begin van de financiële crisis van 2008 was de overheidsschuld van Italië 102,3 % van het bbp. Tussen 2009 en 2015 had Italië te kampen met een moeilijke economische situatie, die tot uitdrukking kwam in een grote negatieve outputgap (gemiddeld -3,3 %) en een gemiddelde jaarlijkse nominale groei van 0,0 %. Hoewel Italië zijn structurele saldo vanaf 2009 verbeterde (zie **figuur 10**), steeg de schuldquote met 30,8 procentpunt. De schulddynamiek werd vooral bepaald door een sterk sneeuwbaaleffect, aangezien het primaire overschot de stock-flow adjustment ruimschoots compenseerde (zie **figuur 12**). Het sneeuwbaaleffect kan worden verklaard door de grote omvang van de schuld, de zwakke nominale groei en de impact van de staats-schuldencrisis op de rentevoet.

In Frankrijk lag de schuldquote in 2008 op 68,1 %. Tijdens de periode 2009-2015 was de economische neergang in Frankrijk minder ernstig dan in Italië, met een jaarlijkse nominale groei van +1,3 % en een gemiddelde outputgap van -1,6 %. Ondanks het feit dat het schuldniveau oorspronkelijk lager was en dat de conjuncturele omstandigheden beter waren, kende Frankrijk in die periode een vergelijkbare stijging van de schuldquote (28,3 procentpunt). De stijging was voornamelijk (voor ongeveer 2/3) te wijten aan een gebrek aan begrotingsdiscipline: gedurende de periode was het jaarlijkse primaire tekort in Frankrijk 2,7 %. De resterende 1/3 van de stijging kan worden verklaard door het sneeuwbaaleffect.

In Duitsland lag de schuldquote in 2008 op 65,1 %. In de periode 2009-2015 was de nominale jaarlijkse groei in Duitsland met 2,4 % hoger dan in Frankrijk en Italië en de outputgap minder negatief (gemiddeld -1,1 %) en Duitsland kende een stijging van zijn schuldquote van 6,4 procentpunt. Dit kan worden verklaard door betere conjuncturele omstandigheden in combinatie met een lange periode van begrotingsconsolidatie. Het primaire overschot compenseerde de stock-flow adjustments, die de voornaamste aanjagers van de toename van de schuld waren, echter maar gedeeltelijk - het sneeuwbaaleffect speelde ook een beperkte rol.

In 2008 was de schuldquote van Cyprus 45,3 %. Gedurende de periode had Cyprus te kampen met een zware crisis, met een negatieve gemiddelde nominale groei (-1,0 %) en een outputgap van -2,1 %. De stijging van 61,4 procentpunt (van 45,3 % in 2008 tot 106,7 % in 2015) in zijn schuldquote kan worden verklaard door de negatieve impact van alle drijvende krachten: primair saldo (-18,4 procentpunt), sneeuwbaaleffect (-26,4 procentpunt) en stock-flow adjustment (-16,6 procentpunt).

De schuldquote in de Tsjechische Republiek nam tussen 2008 en 2015 toe van 28,7 % tot 41,5 % en bleef dus onder drempel. In een economische omgeving die gekenmerkt werd door een gemiddelde nominale groei van 1,5 % en een outputgap van -1,5 %, is de toename van de schuld (+12,8 procentpunt) hoofdzakelijk te verklaren door het primaire tekort (-12,5 procentpunt), waarbij de stock-flow adjustment compensatie bood voor het sneeuwbaaleffect.

In 2008 was de schuldquote van Malta 62,7 %. Gedurende de periode 2009-2015 kende het land een gemiddelde nominale groei van 4,6 % en een gemiddeld nominaal tekort van -2,8 %. Als gevolg daarvan bleef de schuldquote in wezen stabiel, met een stijging van 4,4 procentpunt die hoofdzakelijk is toe te schrijven aan de stock-flow adjustment.

122

De BTP voorziet in de mogelijkheid om sancties op te leggen aan lidstaten van de eurozone wegens gebrekkige begrotingsdiscipline. Dit kan door de volgende stap te zetten in de procedure wanneer uit de beoordeling van de Commissie blijkt dat een lidstaat heeft nagelaten effectief gevolg te geven aan de aanbevelingen om zijn buitensporige tekort op tijd te corrigeren. De sancties kunnen ook inhouden dat een boete van maximaal 0,5 % van het bbp wordt opgelegd.

123

Sinds de invoering ervan is er echter slechts één maal een volgende stap gezet in de BTP, en wel in het geval van België, en tot op heden zijn er geen sancties toegepast. Naar onze mening brengt dit het risico met zich dat de lidstaten gaan geloven dat het onwaarschijnlijk is dat er sancties worden opgelegd. Een dergelijk beeld zou de doeltreffendheid en geloofwaardigheid van de BTP ondermijnen. Hoewel het opleggen van sancties niet het echte doel is, berust een systeem zonder sancties op niets anders dan morele overreding en in dat geval zal de BTP ondoeltreffend zijn, tenzij de Commissie de lidstaten kan laten meewerken.

De procedure heeft ook een beperkte impact gehad wat betreft het waarborgen dat de aanbevolen structurele hervormingen worden doorgevoerd

124

Structurele hervormingen zijn noch bindend, noch afdwingbaar; daarom laten de lidstaten ze waarschijnlijk afhangen van de politieke agenda van hun regering. De Commissie is niet in staat de uitvoering ervan te beïnvloeden of te bevorderen. Daarom boekten de meeste lidstaten in de steekproef slechts gedeeltelijke of beperkte vooruitgang in de richting van hun hervormingsdoelstellingen (zie **bijlage VIII**). De monitoring van de uitvoering van structurele hervormingen in het kader van de BTP leidde vaak enkel tot de jaarlijkse herhaling van de landspecifieke aanbevelingen van de Raad.

125

Van de landen in onze steekproef boekte alleen Cyprus wezenlijke vooruitgang bij de uitvoering van structurele hervormingen nadat het had ingestemd met een programma voor financiële bijstand (in april 2013). Uit de meest recente beoordeling blijkt dat Cyprus het merendeel van de overeengekomen maatregelen volledig heeft uitgevoerd, zij het met enige vertraging. Het programma zorgde voor een nauwgezetere en uitgebreidere monitoring van Cyprus en voor striktere handhavingsregels.

Positieve signalen — en een uitdaging — voor de toekomst**126**

Toen zij haar voorstellen presenteerde ter uitvoering van het „verslag van de vijf voorzitters” (zie paragraaf 4) erkende de Commissie dat het kader voor Europese economische governance „zich de afgelopen jaren verdiept en verbreed [heeft], maar (...) ook complexer [is] geworden⁵⁷ en dat „bij een eerste herziening van het versterkte kader voor economische governance (...) een aantal gebieden [zijn] aangewezen waar verbetering mogelijk is, met name aspecten van transparantie, complexiteit en voorspelbaarheid van de beleidsvorming, die van invloed zijn op de doeltreffendheid van de instrumenten”⁵⁸. Daarna sprak de Commissie haar vaste voornemen uit te „*blijven streven naar een volledige en transparante toepassing van de beschikbare instrumenten en hulpmiddelen*” en te zorgen voor meer duidelijkheid en minder complexiteit met als uiteindelijke doel om de doeltreffendheid van de bestaande regels te verbeteren.

127

We vinden de voorstellen een positieve ontwikkeling en willen de Commissie aanmoedigen resoluut vast te houden aan haar voornemens.

57 Persbericht op http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5874_nl.htm.

58 COM(2015) 600 final.

Conclusies en aanbevelingen

128

De Commissie heeft belangrijke stappen gezet op weg naar de rationalisering en de vereenvoudiging van haar toepassing van de procedure bij buitensporige tekorten als instrument voor een betere economische governance in de EU, in een context van toenemende complexiteit. Onlangs verklaarde zij zich vastbesloten verandering aan te brengen op gebieden waar wij in de gecontroleerde periode problemen hebben vastgesteld: de noodzaak van een alomvattende visie en voor meer duidelijkheid en transparantie om de doeltreffendheid van de uitgebreide regels en richtsnoeren te maximaliseren. De regels zijn ingevoerd en de tenuitvoerlegging van de BTP ligt op koers op de juiste weg, maar zal veel baat hebben bij het streven van de Commissie naar verdere verbeteringen.

129

Hieronder worden meer gedetailleerde conclusies gegeven, vergezeld van specifieke aanbevelingen, met betrekking tot de uitvoeringsterreinen die door de controle worden bestreken.

Eurostat

Onderzoek van gegevens

130

De Commissie (Eurostat) heeft sinds 2011 haar kwaliteitsbeoordelingsprocessen verbeterd, op het niveau van zowel de middelen als de procedures. Dankzij de standaardisering en een toename van het aantal informatieverzoeken kunnen de BTP-gegevens uitvoeriger worden geanalyseerd.

131

De Rekenkamer constateerde dat het proces waarin statistische gegevens worden onderzocht voor de analyse die ten grondslag ligt aan de kwaliteitsbeoordelingen niet goed genoeg is gedocumenteerd om gemakkelijk te kunnen worden begrepen. Bovendien berust het op gegevens die niet altijd volledig zijn. Ook kan echter duidelijker worden gemaakt op welke wijze de bestaande regels en richtsnoeren moeten worden toegepast (zie de paragrafen 47-51).

Aanbeveling 1

De Commissie (Eurostat) moet haar werkzaamheden met betrekking tot interne verificaties beter documenteren en de transparantie ervan vergroten. Dit zou het management en andere ambtenaren een duidelijker overzicht geven van de inhoud van analyses.

De Commissie (Eurostat) moet interne schriftelijke procedures vaststellen als richtsnoer voor de analytische werkzaamheden voor de kwaliteitsbeoordeling en haar interne verificaties van gegevens op gebieden als de afbakening van de overheidssector en specifieke overheidstransacties beter beoordelen en documenteren.

Beoordeling van controlesystemen

132

De Commissie (Eurostat) maakt geen passende beoordeling van de controlesystemen van de lidstaten om ervoor te zorgen dat de lidstaten, hoewel zij verschillende nationale statistische systemen hebben, een consistente aanpak hanteren bij het opstellen van gegevens. Aangezien het over de hele linie ontbreekt aan documentatie over de voor gegevenscompilatie bestaande toezicht- en controlesystemen, is het niet mogelijk om een systeemgebaseerde aanpak te volgen bij het onderzoeken van de kwaliteit van de ontvangen gegevens (zie paragraaf 55).

Aanbeveling 2

De Commissie (Eurostat) moet haar kwaliteitsbeoordelingen verbeteren door de toevoeging van een onderzoek van de toezicht- en controlesystemen in de lidstaten en een duidelijke documentatie van haar analyses. Om de samenhang te waarborgen moeten er schriftelijke procedures worden opgesteld en uitgevoerd.

Contactbezoeken en rechtstreekse verificatie

133

Tussen 2011 en 2013 heeft de Commissie (Eurostat) haar „standaard” contactbezoeken aangevuld door middel van de invoering van „upstreambezoeken” ter analyse van het beheer en de controle van upstreamgegevens. De upstreambezoeken bleken zeer nuttig voor de kwaliteitsbeoordelingstaken van het vaststellen, beoordelen en monitoren van risico's en problemen. In 2014 werden de upstreambezoeken samengevoegd met de standaard contactbezoeken en deze gecombineerde bezoeken nemen twee dagen in beslag. Gezien het grote aantal agendapunten voor bezoeken, volstaat de duur ervan niet om belangrijke problemen met de gegevenskwaliteit voldoende diepgaand te onderzoeken (zie de paragrafen 52 en 54).

Conclusies en aanbevelingen

134

Eurostat verricht tijdens haar bezoeken ter plaatse in beperkte mate directe verificaties. Er is een goed gestructureerde risicoanalyse ingevoerd, maar deze wordt niet gebruikt om voorafgaand aan de bezoeken kwesties met een hoog risico te selecteren. De elementen van de risicoanalyse die wordt gebruikt om te bepalen in welke lidstaten een contactbezoek moet worden afgelegd en welke onderwerpen gedurende deze bezoeken moeten worden besproken, zouden beter kunnen worden gedocumenteerd (zie paragraaf 53).

135

Negen tot 52 weken na de desbetreffende bezoeken worden Eurostat's verslagen over de desbetreffende bezoeken gepubliceerd. Door vertragingen in de publicatie zijn de lidstaten niet in staat om goede praktijken te delen, waardoor andere belanghebbenden/gebruikers misschien niet op het juiste moment kunnen zien dat er in een lidstaat bepaalde problemen bestaan (zie paragraaf 56).

Aanbeveling 3

De Commissie (Eurostat) moet de duur van haar contactbezoeken aan de lidstaten aanpassen of meer bezoeken afleggen, om voor een meer volledige dekking te zorgen.

De Commissie (Eurostat) moet haar rechtstreekse verificaties die onderdeel zijn van de bezoeken ter plaatse versterken.

De Commissie (Eurostat) moet de tijd die nodig is voor de publicatie van de verslagen van haar bezoeken verder verkorten.

Actiepunten

136

Actiepunten zijn vaak niet binnen de aanbevolen uiterste termijn opgelost. Dit brengt een risico met zich mee dat in de kwaliteitsbeoordelingen van Eurostat niet naar behoren rekening wordt gehouden met problemen in verband met belangrijke kwesties (zie paragraaf 56).

Aanbeveling 4

De Commissie (Eurostat) moet ten volle gebruik maken van haar bevoegdheden om maatregelen af te dwingen op het gebied van volledigheid, methodologische verantwoordelijkheid en het indienen van documenten.

Richtsnoeren

137

Wanneer Eurostat daarom, omwille van de vertrouwelijkheid, wordt verzocht, brengt het geen verslag uit aan het EFC, en maakt het al het advies dat het vooraf en achteraf op bilaterale basis aan de lidstaten verstrekt niet openbaar. Deze praktijk brengt de transparantie en de vergelijkbaarheid in gevaar (zie de paragrafen 57 en 58).

Aanbeveling 5

Ter vergroting van de transparantie moet de Commissie (Eurostat) verslag uitbrengen aan het EFC en alle adviezen die zij verstrekt over methodologische kwesties openbaar maken. Wanneer zorgen met betrekking tot de vertrouwelijkheid de volledige openbaarmaking van een document beletten, dient ten minste een samenvatting te worden verstrekt.

Resultaat

138

Eurostat's redenen voor haar punten van voorbehoud en aanpassingen van gegevens kan transparanter worden gemaakt (zie paragraaf 65).

139

Eurostat heeft niet expliciet schriftelijke interne procedures vastgelegd voor het formuleren van punten van voorbehoud ten aanzien van de kwaliteit van de gegevens of het aanbrengen van wijzigingen (zie paragraaf 65).

Aanbeveling 6

De Commissie (Eurostat) moet haar interne procedures en criteria voor het formuleren van punten van voorbehoud of het wijzigen van gegevens beter documenteren om aan te tonen dat alle methodologische problemen met een potentiële/daadwerkelijke invloed op de netto verstrekte of opgenomen leningen op consistente wijze worden aangepakt.

DG Economische en Financiële Zaken

Transparantie

140

Het ontbreekt de analyses die ten grondslag liggen aan voorstellen van de Commissie voor de BTP-besluiten en -aanbevelingen over het algemeen aan transparantie en ze zijn, op bepaalde belangrijke punten, gebaseerd op vage definities. Bovendien hebben opeenvolgende hervormingen van de BTP de complexiteit van het analytische proces vergroot. Dit alles maakt het in sommige gevallen moeilijk een duidelijk verband te leggen tussen de gemaakte analyse en de getrokken conclusies (zie de paragrafen 59-62, 72-83, 91-97 en 100-104).

141

Er dient derhalve een evenwicht te worden gevonden tussen de grotere complexiteit en bredere ruimte voor economische oordeelsvorming door de transparantie te vergroten en op die wijze de openbare controle te vergemakkelijken. In de afgelopen jaren heeft de Commissie lovenswaardige inspanningen geleverd om de transparantie te vergroten. Deze inspanningen zijn echter nog niet voldoende en moeten worden voortgezet (zie paragraaf 98).

Aanbeveling 7

De Commissie (DG Economische en Financiële Zaken) moet de transparantie en duidelijkheid van de BTP op de volgende gebieden verder vergroten:

- o Beoordelingsproces: de Commissie moet transparanter zijn over de belangrijkste aspecten van haar analyses. Zij kan dit bereiken door, bijvoorbeeld, een methodologie vast te stellen voor de identificatie en kwantificering van de impact van eenmalige en tijdelijke maatregelen, door voldoende gedetailleerde uitleg te verstrekken over de beoordelingen en conclusies in landspecifieke documenten, met name wat betreft het begrip „onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen” bij de beoordeling van een effectief gevolg, en door een methodologisch kader vast te stellen om de gevolgen af te wegen van de relevante factoren waarmee zij in haar beoordeling rekening houdt.
- o Beschikbaarheid van de gegevens: de Commissie moet alle gedetailleerde informatie openbaar maken die nodig is voor de berekeningen waarop de analyses zijn gebaseerd, zodat iedere geïnteresseerde derde partij de beoordelingen kan reconstrueren.
- o Bottom-upbeoordelingen: de nationale begrotingsraden dienen bij het beoordelingsproces te worden betrokken door ze uit te nodigen voor een onafhankelijke toetsing van de betrouwbaarheid van de cijfers en de informatie van de ministeries van Financiën die de Commissie gebruikt voor haar analyses.
- o Soliditeit van de analyse: de Commissie moet in haar ramingen op consequente wijze alle beschikbaar gemaakte relevante informatie gebruiken, zich strikt aan de betreffende methodologieën houden en deze zo spoedig en zo wijd mogelijk verspreiden.

Schuld criterium

142

De BTP was tot nu toe meer gericht op overheidstekort dan op overheidsschuld. Het schuld criterium werd pas in 2012 operationeel en wordt momenteel nog, stapsgewijs, ingevoerd en het duurt ten minste tot 2020 voordat het in alle lidstaten wordt toegepast. De beoordeling van de schulddynamieken van de lidstaten die zich in een BTP bevinden die vóór november 2011 werd ingeleid, is niet overtuigend: de intrekking van deze BTP's hangt enkel af van het tekortcriterium en zal worden gevolgd door een driejarige overgangsregeling voor schuld (zie de paragrafen 68, 69 en 104).

143

De toegevoegde flexibiliteit voor de BTP heeft ertoe geleid dat er, in slechte economische tijden, zelfs als de schuldquote stijgt, kan worden geoordeeld dat de BTP wordt nageleefd. Dit kan de geloofwaardigheid van het proces ondermijnen en de houdbaarheid van de overheidsschuld in gevaar brengen, vooral tijdens lange perioden van recessie (wanneer de schuld, zelfs als aan het schuld criterium is voldaan, kan stijgen). Uiteindelijk gaat het erom, ongeacht of aan het schuld criterium wordt voldaan, dat het werkelijke bedrag van de schuld wordt terugbetaald of op duurzame wijze wordt geherfinancierd (zie de paragrafen 76-78).

Aanbeveling 8

De Commissie moet de ontwikkeling van schuld, vooral in lidstaten met zware schulden, nauwlettend in de gaten houden om te voorkomen dat de schuld onhoudbare niveaus bereikt.

Indien de drempelwaarde van 60 % wordt overschreden en de betrokken lidstaat wordt onderworpen aan de BTP, moet de Commissie ervoor zorgen dat de nodige aanpassingen voorzien in een realistische en geloofwaardige convergentie in de richting van naleving van het schuld criterium, met name door rekening te houden met het oorspronkelijke schuldniveau.

In haar BTP-aanbevelingen aan de lidstaten die de schulddrempel overschrijden, moet de Commissie bij de vaststelling van de jaarlijkse tekortdoelstellingen tevens de jaarlijkse schuldquota vermelden die in overeenstemming zijn met deze streefdoelen.

Structurele hervormingen

144

Buitensporige overheidstekorten kunnen — in ieder geval gedeeltelijk — worden veroorzaakt door structurele gebreken. Gerichte structurele hervormingen kunnen dus bijdragen tot een duurzame correctie van het tekort. Sinds mei 2013 hebben structurele hervormingen al veel aan belang gewonnen als factor voor de BTP-beoordelingen van de Commissie. Zij zijn echter nog steeds niet afdwingbaar en de Commissie monitort de uitvoering ervan niet zorgvuldiger dan voor de lidstaten die niet aan een BTP zijn onderworpen (zie de paragrafen 108-111).

145

Bovendien omvat de monitoring van de landspecifieke aanbevelingen niet altijd de feitelijke tenuitvoerlegging van de hervormingen of de doeltreffendheid daarvan. Dit kan de impact van het onlangs door de Commissie genomen besluit om meer rekening te houden met de uitvoering van structurele hervormingen in gevaar brengen (paragraaf 112).

Aanbeveling 9

De Commissie (DG Economische en Financiële Zaken) moet, in samenhang met de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden, ten volle gebruik maken van het Europees semester om toe te zien op de uitvoering van structurele hervormingen in de lidstaten die zijn onderworpen aan een BTP, met name wanneer structurele begrotingshervormingen zijn opgenomen in een economisch partnerschapsprogramma. Zij moet zich niet alleen richten op wetgevende aspecten, maar er ook naar streven de doeltreffendheid van de doorgevoerde hervormingen te beoordelen.

De Commissie moet ten volle gebruik maken van haar bevoegdheden om ervoor te zorgen dat lidstaten die zijn onderworpen aan een BTP hun verbintenissen ten aanzien van structurele hervormingen nakomen.

Rapportage

146

Bij het „sixpack” en het „twopack” werden nieuwe rapportageverplichtingen ingevoerd voor de lidstaten om het toezicht door de Commissie op de BTP te versterken. Deze verplichtingen zijn echter niet te handhaven in die zin dat er geen wettelijke bepaling bestaat om ervoor te zorgen dat de lidstaten daaraan voldoen of om sancties op te leggen aan lidstaten die dat niet doen. De doeltreffendheid van het toezicht van de Commissie is dus afhankelijk van de actieve medewerking van de lidstaten. Wij hebben één geval aangetroffen waarin de lidstaat de rapportagedocumenten niet had toegezonden, zoals wel is vereist. De Commissie heeft dit echter niet openbaar gemaakt in de desbetreffende beoordelingen (zie de paragrafen 85 en 86).

147

Zelfs wanneer zij de volledige documentatie ontvangt, wordt er door de Commissie niet altijd een beoordeling gemaakt van of follow-up gegeven aan de aangeleverde informatie, wat aanleiding geeft tot bezorgdheid dat zij er niet in slaagt optimaal gebruik te maken van de verslagen van de lidstaten, of dat de lidstaten worden opgezadeld met nodeloze bureaucratische verplichtingen (zie de paragrafen 99 en 100).

Aanbeveling 10

De Commissie (DG Economische en Financiële Zaken) moet in haar beoordeling altijd duidelijk maken of de lidstaten aan hun rapportageverplichtingen hebben voldaan.

De Commissie moet gebruik maken van de mogelijkheid om inbreukprocedures in te leiden wanneer lidstaten niet aan hun rapportageverplichtingen voldoen.

Sancties

148

De opeenvolgende BTP-hervormingen hebben de sancties voor lidstaten die niet aan de aanbevelingen hebben voldaan, versterkt en de voorwaarden voor het opleggen ervan verzacht. Sinds de invoering van de BTP zijn er geen sancties opgelegd (zie de paragrafen 114 en 122).

149

Hoewel sancties ook nuttig kunnen zijn door hun afschrikkende werking, bestaat het risico dat zij worden gezien als een instrument dat waarschijnlijk niet zal worden gebruikt wanneer ze niet worden opgelegd aan lidstaten die er niet in slagen te voldoen aan hun verplichtingen met betrekking tot de begrotingsdiscipline. Dit zou afbreuk doen aan de geloofwaardigheid en doeltreffendheid ervan en derhalve van de BTP als geheel.

Aanbeveling 11

De Commissie (DG Economische en Financiële Zaken) moet, overeenkomstig de bestaande wetgeving, aanbevelen dat de Raad de procedure versnelt en sancties oplegt wanneer er aanwijzingen zijn dat een lidstaat de BTP-aanbevelingen niet heeft opgevolgd en dus niet voldoet aan de begrotingsdiscipline waartoe hij zich in het kader van het Verdrag heeft verplicht.

Dit verslag werd door kamer IV onder voorzitterschap van de heer Milan Martin CVIKL, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 25 februari 2016.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Wetgeving inzake de buitensporigtekortprocedure

- Verordening (EG) nr. 3605/93 van de Raad van 22 november 1993 betreffende de toepassing van het Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten, gehecht aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, gewijzigd bij:
 - √ Verordening (EG) nr. 475/2000 van de Raad van 28 februari 2000. Het conceptuele kader dat ten grondslag ligt aan de BTP bijgewerkt tot ESR 95.
 - √ Verordening (EG) nr. 351/2002 van de Commissie van 25 februari 2002. De verwijzingen naar ESR 95 in het kader van de BTP verduidelijkt door de codes „B.9” en „D.41” te wijzigen door respectievelijk „BTP B.9” en „BTP D.41”.
 - √ Verordening (EG) nr. 2103/2005 van de Raad van 12 december 2005 wat de kwaliteit van statistische gegevens in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten betreftprocedure.
- Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten (vervanging gewijzigde Verordening (EG) nr. 3605/93). Gewijzigd bij:
 - √ Verordening (EG) nr. 679/2010 van de Raad van 26 juli 2010 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 479/2009 wat betreft de kwaliteit van de statistische gegevens in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten.
- Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, zoals gewijzigd door de Raad.
- Verordening (EG) nr. 1056/2005 van 27 juni 2005 en Verordening (EU) nr. 1177/2011 van 8 november 2011 - het correctieve onderdeel van het Stabiliteits- en Groeipact.
- Uit het „sixpack”;
 - √ Verordening (EU) nr. 1177/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten;
 - √ Verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied.
- Uit het „twopack”;
 - √ Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerp-begrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone.
- Intergouvernementeel Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (begrotingspact) van 2 maart 2012.

Enkele voorbeelden van ontbrekende informatie in documenten van de zes onderzochte lidstaten

Ontbrekende informatie in de mededelingen van april 2012, 2013 en 2014

Voor jaar n-1:

— In één lidstaat:

- i) voor de subsector socialezekerheidsfondsen en voor lagere overheden (met inbegrip van het werksaldo) ontbraken een aantal gedetailleerde gegevens voor entiteiten die geen deel uitmaken van lagere overheden en voor andere aanpassingen aan de gegevens van lagere overheden;
- ii) er werden geen gegevens verstrekt over de invloed van langlopende leningen op het schuldniveau (toe- en afname) voor alle niveaus van de algemene overheid (alleen april 2012), noch over de verdeling van aandelen en overige deelnemingen tussen de staat en lagere overheden.

— In een andere lidstaat waren er voor sommige subsectoren geen gegevens verstrekt (voor het werksaldo, financiële transacties die zijn opgenomen in het werksaldo en „andere aanpassingen” op het niveau van de algemene overheid, lagere overheden en socialezekerheidsfondsen). Voor alle niveaus van de algemene overheid ontbraken de meeste van de gevraagde gegevens die niet verplicht waren.

Ontbrekende gegevens over handelskredieten en voorschotten (AF. 71 L) in tabel 4

In één lidstaat werden geen gegevens verstrekt tot 2009, en in een andere lidstaat niet vóór 2011.

Ontbrekende gegevens in BTP-vragenlijsten

Vijf van de zes lidstaten zonden BTP-vragenlijsten terug met onvolledige verplichte velden. Voorbeelden van onvolledige informatie:

- i) vier lidstaten verzonden voor alle jaren onvolledige of helemaal geen gegevens over kapitaalinjecties en één lidstaat voor jaar n- 1;
- ii) drie lidstaten verzonden een onvolledige tabel 4 (Uitsplitsing van handelskredieten en transitorische posten gerapporteerd in de BTP-tabellen);
- iii) hoewel de volledigheid is verbeterd, verzonden twee lidstaten onvolledige tabellen 5 (Belastingen en sociale bijdragen: handelskredieten en transitorische posten van de overheid), 8 (Vorderingen van de centrale overheid, kwijschelding van schulden) en 9 (Waarborgen).

Overige informatie

In de periode 2008-2014 heeft één lidstaat niet, zoals gevraagd, de brugtabellen¹ en de inventaris verzonden, en drie lidstaten dienden deze in na de uiterste datum. De BTP-inventarissen moesten vóór december 2013 worden ingeleverd, maar twee lidstaten verzonden deze na het verstrijken van de termijn, één in april en een tweede in november 2014.

¹ Brugtabellen laten het verband zien tussen de posten in de overheidsboekhouding en de ESR-indelingen.

Enkele voorbeelden van tekortkomingen in de classificatie in documenten van de zes onderzochte lidstaten

De voornaamste gevallen die niet volledig aan ESR 95 voldeden, maar wel door Eurostat werden geaccepteerd

- in drie lidstaten bood het statistisch register van publiekrechtelijke eenheden geen volledige dekking, vooral op het niveau van de lokale overheden;
- één lidstaat ging voorzichtig te werk en wees alle publiekrechtelijke eenheden waarvoor de verkoop aan de algemene overheid meer dan 80 % van de totale ontvangsten vertegenwoordigde automatisch toe aan de sector algemene overheid — als ondersteunende eenheden — en paste het 50 %-criterium toe op de resterende openbare eenheden. De voorzichtige aanpak is een automatisch criterium dat geen rekening houdt met de activiteit van de eenheid (het type dienstverlening) of andere voorwaarden, zoals de aanbesteding en de markt. In de boekhoudkundige regels is niet vastgelegd wat in deze gevallen moet worden gedaan. Bovendien werden sommige eenheden ingedeeld op groepsbasis (bijvoorbeeld ziekenhuizen) in plaats van afzonderlijk op basis van hun markt-/ niet-marktaard;
- één lidstaat ging voorzichtig te werk, maar alleen met eenheden onder een bepaalde omvang; voor deze eenheden werd het 50 %-criterium toegepast om de post „overige ontvangsten” niet op te nemen in de verkoop en om alle soorten belastingen op te nemen in de productiekosten. Dit gebeurde, omdat de lidstaat niet in staat was om vast te stellen welke subsidies van de verkoop moesten worden afgetrokken. Hoewel alle belastingen aan de uitgavenzijde waren opgenomen, hadden volgens de boekhoudregels alleen „niet-productgebonden belastingen op productie” moeten worden opgenomen.

De belangrijkste tekortkomingen in de indeling van openbare institutionele eenheden

- Eén lidstaat deelde de toezichthoudende eenheid voor financiële markten, dat is een institutionele eenheid, in in de sector overheid. Volgens het ESR 95 moeten dergelijke eenheden niet in de algemene overheid worden ingedeeld (maar als financiële hulpbedrijven binnen de sector financiële instellingen). Andere lidstaten deelden deze institutionele eenheden correct in buiten de algemene overheid;
- In één lidstaat onderzochten wij publiekrechtelijke eenheden die niet-marktproducten voorbrengen en die in oktober 2014 waren heringedeeld volgens ESR 2010 benchmarkherziening. De lidstaat had in totaal 158 publiekrechtelijke eenheden in de sector overheid heringedeeld, 20 vanwege nieuwe ESR 2010-regels en de resterende 138 als onderdeel van een normale benchmarkherziening. De tweede groep zou in de algemene sector zijn heringedeeld, indien zij eerder correct waren geanalyseerd.

Andere zwakke punten

- In zes lidstaten troffen wij verschillende benaderingen aan met betrekking tot de procedures voor en timing van de analyse en (her)indeling van eenheden in/buiten de sector algemene overheid:
 - i. twee lidstaten analyseren en delen eenheden om de vijf jaar (opnieuw) in binnen het kader van opeenvolgende benchmarkherzieningen, maar monitoren nieuwe eenheden jaarlijks. Eén van deze lidstaten had in 2011 echter een actiepoint waarin werd aanbevolen dat het 50 %-criterium een periode van drie tot vier jaar niet zou moeten overschrijden, terwijl de andere lidstaat een actiepoint had waarin werd aanbevolen om de test markt/niet-markt jaarlijks uit te voeren voor alle publiekrechtelijke eenheden;
 - ii. drie lidstaten analyseren eenheden elk jaar en delen deze opnieuw in als hun aard (markt- en niet-marktdiensten) drie opeenvolgende jaren anders is;
 - iii. één lidstaat analyseert eenheden tweemaal per jaar, of wanneer de financieringsomstandigheden veranderen, en deelt ze opnieuw in als de aard van de eenheden is gewijzigd.

Enkele voorbeelden van actiepunten die gevolgen zouden kunnen hebben voor de gegevens over tekorten en schulden

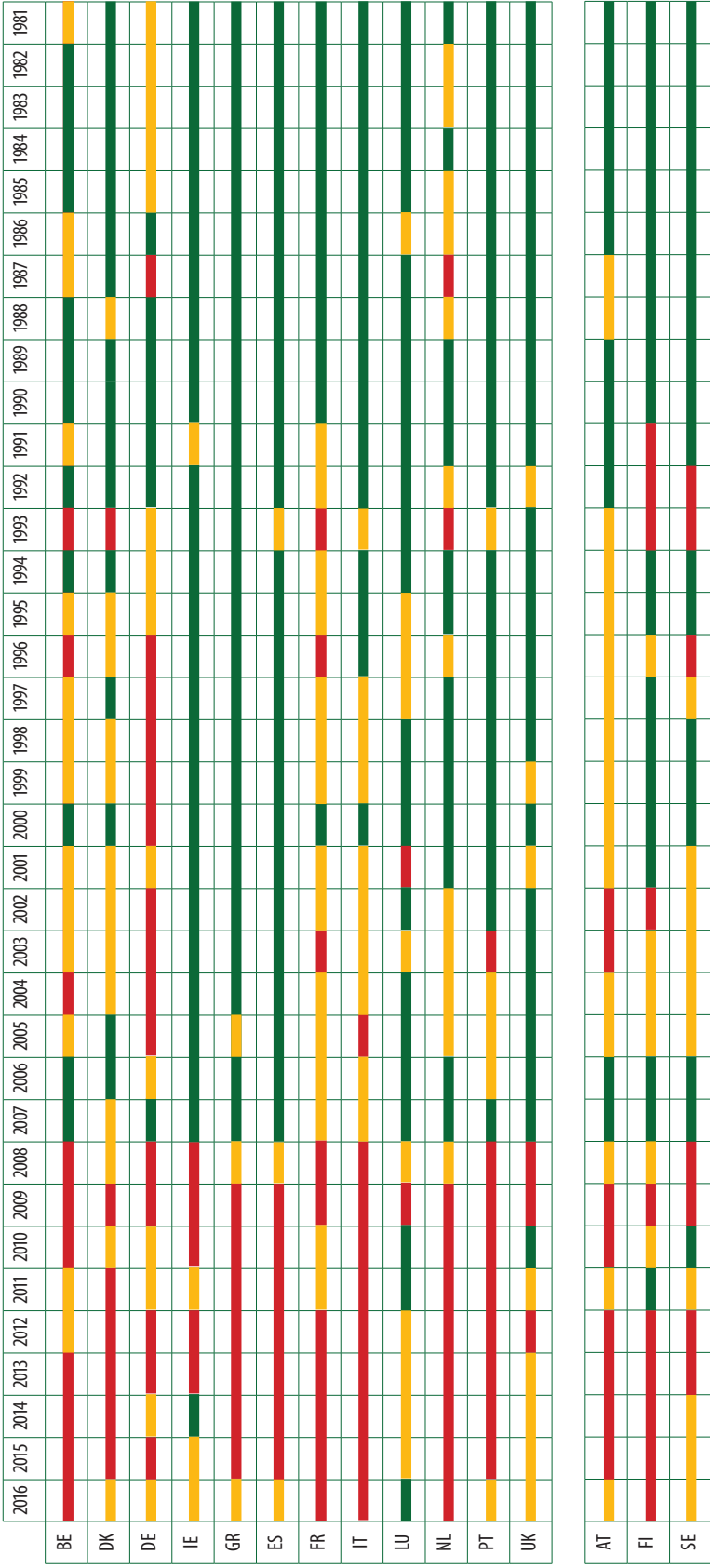
Tsjechische Republiek	De test markt/niet-markt werd niet vaak toegepast en een groot aantal publiekrechtelijke openbare eenheden (bedrijven) werd niet getest Tijdens zijn bezoek in 2009 constateerde Eurostat dat er tot dusver geen eenheden met een „commerciële” juridische status (bijv. vennootschappen op aandelen of besloten vennootschappen) waren getest en stelde dienovereenkomstig een actiepunt vast. Tijdens het contactbezoek in 2012 stelde Eurostat een actiepunt vast, omdat voor grote ondernemingen die voor minder dan 50 % in overheidshanden zijn de staatszeggenschapstest niet was toegepast, zodat deze eenheden dus niet waren geanalyseerd. Ondanks het potentiële effect daarvan werd er geen voorbehoud geformuleerd.
Duitsland	Herindeling van niet-markteenheden in de sector overheid vanaf het eerste jaar waarin zij de niet-marktstatus hebben Eurostat ontdekte het probleem tijdens zijn bezoek in februari 2014 en stelde mei 2014 vast als uiterste termijn voor naleving. In juli 2014 werd de zaak als gesloten beschouwd. Uit in oktober 2014 verzonden verduidelijkingen bleek dat het nationale bureau voor de statistiek de actiepunten uitsluitend had toegepast op eenheden die opnieuw waren ingedeeld na februari 2014. Ondanks de potentiële effecten ervan (niet bekend) werd er geen voorbehoud geformuleerd. Gedetailleerde gegevens voor de analyse van kapitaalinjecties, financiële derivaten en uitkeringen zijn niet beschikbaar Eurostat heeft het probleem van niet-beschikbare gegevens voor het eerst aangekaart naar aanleiding van zijn bezoek in 2007. Tijdens het bezoek van 2009 werd ontdekt dat de situatie was verbeterd voor swaps van de centrale overheid en voor dividenden. Eurostat ontdekte bepaalde problemen, maar stelde geen actiepunt vast, en de kwestie van dividenden werd niet in detail besproken. Actiepunten zijn vastgesteld in 2011 en 2013. Eurostat constateerde in 2011 dat er geen gedetailleerde gegevens beschikbaar waren voor een correcte analyse van kapitaalinjecties en uitkeringen, en dat er geen gegevens van lokale overheden beschikbaar waren voor de swaps, maar er werd geen actiepunt vastgesteld. Het upstreambezoek van 2013 heeft wel geleid tot actiepunten, maar het probleem blijft bestaan. Ondanks de potentiële effecten ervan (niet bekend) werd er geen voorbehoud geformuleerd.
Frankrijk	Ontmanteling van nucleaire installaties — Marcoule (1,6 miljard euro (0,1 % van het bbp) voor 2004) Dit actiepunt is voor het eerst besproken tijdens het bezoek in 2006, maar vanwege onenigheid met het nationaal instituut voor de statistiek over de juiste indeling heeft Eurostat het besluit uitgesteld. De zaak had betrekking op de registratie van een forfaitair bedrag dat door een overheidsinstelling was ontvangen voor het op zich nemen van de kosten van de ontmanteling, waarbij alle andere verplichtingen door de exploitant moesten worden nagekomen. In 2005 heeft Eurostat met betrekking tot deze transactie geadviseerd dat ze wordt ingedeeld als vooruitbetalingen voor de verwerving van diensten, maar het nationale bureau voor de statistiek was het daar niet mee eens en registreerde in plaats daarvan een kapitaaloverdracht, waardoor de nettocijfers van het vorderingenoverschot/-tekort verbeterden. In 2008 werd de kwestie opnieuw besproken, maar er werd geen verdere actie ondernomen. Ondanks de bekende gevolgen werd er geen voorbehoud geformuleerd. Sectorafbakening Na zijn bezoek in 2012 heeft Eurostat een actiepunt vastgesteld in verband met het feit dat de sector algemene overheid onvolledig was, omdat deze geen overheidsondernemingen omvatte die tot de lokale overheid behoorden of daardoor werden beheerd. Aan het eind van 2014 had het nationale bureau voor de statistiek nog steeds geen uitputtende lijst aangeleverd. Ondanks de potentiële effecten ervan (niet bekend) werd er geen voorbehoud gemaakt.

Italië	Periodetoerekening van de bruto-investeringen in vaste activa In zijn upstreambezoeken van 2012 stelde Eurostat een actiepunt vast in verband met het feit dat grote investeringsbedragen werden geregistreerd op kasbasis in plaats van op transactiebasis. Het nationale bureau voor de statistiek kreeg tot 2014 de tijd om de juiste bedragen te berekenen. In 2013 werd een actiepunt vastgesteld waarin werd verzocht om een voortgangsverslag. Het nationale bureau voor de statistiek corrigeerde de bedragen in de BTP-kennisgeving van oktober 2014. Ondanks de potentiële effecten ervan (niet bekend) werd er geen voorbehoud gemaakt.
Malta	Malita en het „City Gate“-project. Eurostat constateerde een probleem bij zijn analyse van de herzieningen in de BTP-kennisgeving van oktober 2011. Het heeft in 2012 follow-up aan de besprekingen gegeven door een actiepunt vast te stellen: het nationale bureau voor de statistiek werd opgeroepen om Eurostat zo snel mogelijk een beschrijving van de statistisch gezien relevante aspecten van het Malita en City Gate-project toe te zenden, samen met zijn standpunt inzake de statistische registratie van de verrichtingen. Dit punt werd door Eurostat geanalyseerd in het kader van bilaterale richtsnoeren: het werd goedgekeurd in augustus 2012 en uitgevoerd in oktober van hetzelfde jaar. De impact op het tekort was 0,4 % van het bbp. In april 2012 is er geen voorbehoud gemaakt.

Bron: ERK, op basis van de Eurostat-verslagen over bezoeken aan de zes onderzochte lidstaten.

Bijlage V

Jaarlijkse nominale bbp-groei



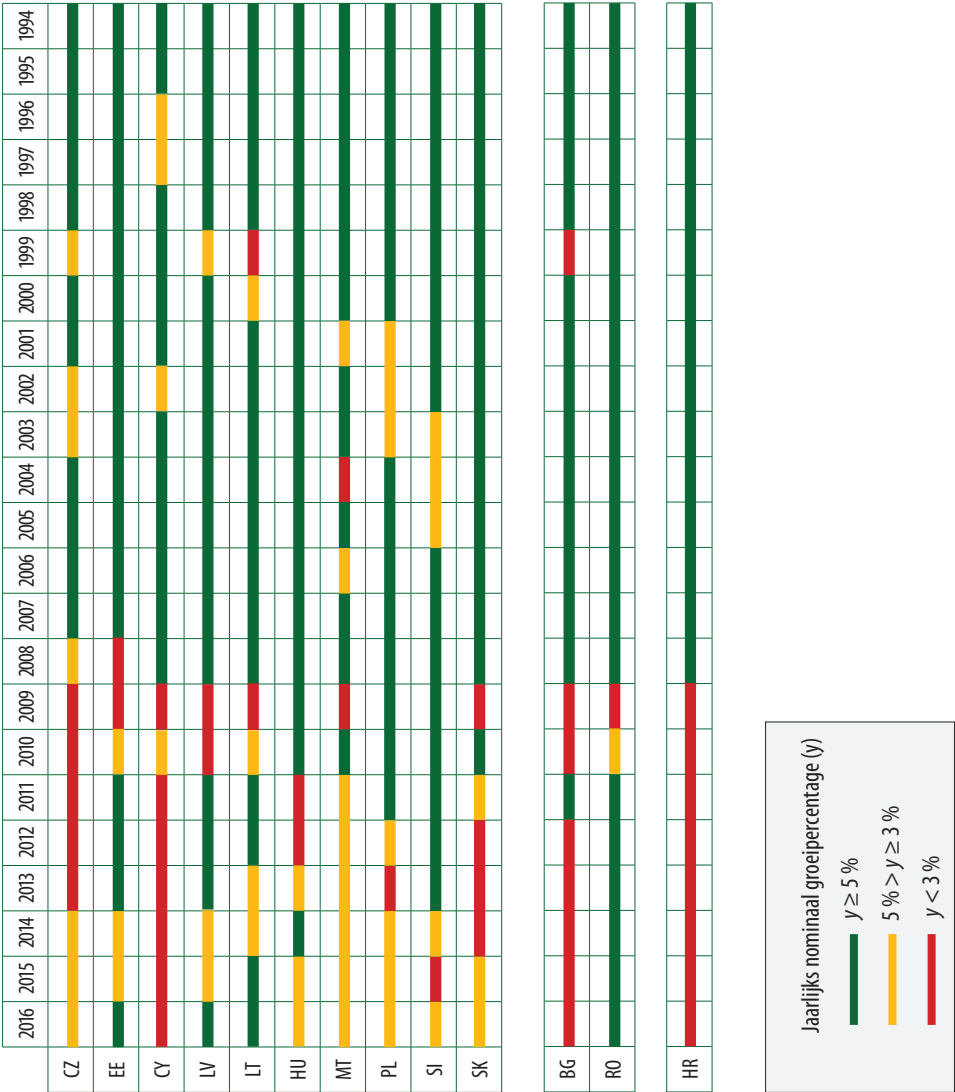
Jaarlijks nominaal
groeipercentage (y)

- $y \geq 5\%$
- $5\% > y \geq 3\%$
- $y < 3\%$

Bron: ERK, op basis van de Ameco-databank.

Bijlage V

Jaarlijkse nominale bbp-groei



Bron: ERK, op basis van de Ameco-databank.

Het behalen van de nominale en structurele streefdoelen van de BTP-aanbevelingen en verlengingen van de BTP-termijnen

Bijlage VI toont de ontwikkeling van de voor de lidstaten in de steekproef geïntroduceerde BTP's. In ieder geval bevatten de blauwe cellen het jaar van de BTP-termijn, waarbij blauwe pijlen naar eventuele verlengingen verwijzen. Andere kleuren geven aan of de lidstaat aan de in de BTP-aanbevelingen van de Raad vastgestelde streefdoelen voor de relevante indicatoren voldeed (groene) of niet (rood) (nominaal tekort, structurele inspanning en, voor aanbevelingen die zijn gedaan nadat het „sixpack” in werking is getreden, het aangepaste structurele tekort en de bottom-upindicator). Het eerste getal in een cel is het streefcijfer en het tweede de werkelijke waarde die is bereikt. Ten slotte duiden gele cellen aan dat er voor het desbetreffende jaar geen jaarlijks streefcijfer was vastgesteld, zwarte cellen dat de specifieke indicator niet van toepassing was (nog niet in werking getreden) en de grijze cellen dat, hoewel de gegevens beschikbaar waren, de Commissie deze niet in aanmerking heeft genomen bij haar beoordeling van effectief gevolg.

Bron: ERK, op basis van de BTP-besluiten en -aanbevelingen van de Raad, de verslagen van de Commissie inzake artikel 126, lid 3, en werkdOCUMENTEN van de diensten van de Commissie die ten grondslag liggen aan de beoordelingen van de SCP's, ontwerpbegrotingsplannen en de 4e, 6e en 7e toetsing van het economische aanpassingsprogramma voor Cyprus.

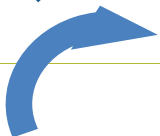
Bijlage VI

Frankrijk

LEGENDA: STREEFDOEL BEREIKEN NIET BEREIKEN VAN STREEFDOEL GEEN STREEFDOEL VASTGESTELD (g.s.v.) NIET VAN TOEPASSING (n.v.t.) GEEN GEGEVENS BESCHIKBAAR GEVEGENS BESCHIKBAAR, MAAR DE COMMISSIE HEEFT DAAR GEEN REKENING MEE GEHOUDEN BTP-TERMIJN VERLENGING BTP-TERMIJN													
Beoordeling	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Algehele beoordeling			
Beoordeling van effectief gevolg (11.11.2009)													
BTP-TERMIJN													
Nominaal tekort	- 5,6 % → - 8,3 %	g.s.v. → - 8,2 %	g.s.v. → - 7,7 %	> - 3 % →						Onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerlag op de openbare financiën			
Structurele inspanning	g.s.v.	1 % → 0,5 %	1 % → 0,1 %	> 1 % →									
Aangepaste structurele inspanning													
Bottom-upbenadering													
PS 2010 (31.03.2010)													
BTP-TERMIJN													
Nominaal tekort	g.s.v.	g.s.v. → - 8,2 %	g.s.v. → - 7,7 %	g.s.v.	> - 3 % →								
Structurele inspanning	g.s.v.	> 1 % → 0,4 %	> 1 % → 0,1 %	> 1 % →	> 1 % →								
Aangepaste structurele inspanning													
Bottom-upbenadering													
Beoordeling van effectief gevolg (15.06.2010)													
BTP-TERMIJN													
Nominaal tekort	g.s.v. → - 8 %	g.s.v. → - 7,4 %	g.s.v.	g.s.v.	> - 3 % →								
Structurele inspanning	> 1 % → 0 %	> 1 % → 0 %	> 1 % →	> 1 % →	> 1 % →								
Aangepaste structurele inspanning													
Bottom-upbenadering													
PS 2011 (07.06.2011)													
BTP-TERMIJN													
Nominaal tekort	g.s.v. → - 7 %	g.s.v. → - 5,8 %	g.s.v. → - 5,3 %	g.s.v. → - 5,3 %	> - 3 % →								
Structurele inspanning	> 1 % →	> 1 % → 1 %	> 1 % → 0,2 %	> 1 % → 0,2 %	> 1 % →								
Aangepaste structurele inspanning													
Bottom-upbenadering													
PS 2012 (30.05.2012)													
BTP-TERMIJN													
Nominaal tekort	g.s.v. → - 5,2 %	g.s.v. → - 4,5 %	g.s.v. → - 4,2 %	g.s.v. → - 4,2 %	> - 3 % → - 4,2 %								
Structurele inspanning	> 1 % → 0,8 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % → 0,4 %	> 1 % → 0,4 %	> 1 % → 0,4 %								
Aangepaste structurele inspanning													
Bottom-upbenadering													
PS 2013 (29.05.2013)													
BTP-TERMIJN													
Nominaal tekort	g.s.v. → - 4,8 %	g.s.v. → - 4,8 %	g.s.v. → - 3,9 %	g.s.v. → - 3,9 %	> - 3 % → - 3,9 %	> - 3 % → - 4,2 %				Uit de bottom-up benadering blijkt dat Frankrijk erin is geslaagd de vereiste begrotingsinspanning te leveren (hoewel de methodologie voor de bottom-up benadering op het moment van de beoordeling nog niet was goedgekeurd door de Raad).			
Structurele inspanning	> 1 % →	> 1 % →	> 1 % →	> 1 % →	> 1 % →	> 1 % →							
Aangepaste structurele inspanning													
Bottom-upbenadering													
Beoordeling van effectief gevolg (29.05.2013)													
BTP-TERMIJN													
Nominaal tekort	g.s.v. → - 7,1 %	g.s.v. → - 5,3 %	g.s.v. → - 4,8 %	g.s.v. → - 4,8 %	> - 3 % → - 3,9 %	> - 3 % → - 4,2 %							
Structurele inspanning	> 1 % → 0,3 %	> 1 % → 1,1 %	> 1 % → 1,1 %	> 1 % → 1,1 %	> 1 % → 1,4 %	> 1 % → 1,4 %							
Aangepaste structurele inspanning	> 1 % → 0,2 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % → 1,3 %	> 1 % → 1,3 %							
Bottom-upbenadering	g.s.v. → - 0,75 %	g.s.v. → - 1,5 %	g.s.v. → - 1,5 %	g.s.v. → - 1,5 %	g.s.v. → - 1,5 %	g.s.v. → - 1,5 %							

DBP 2014 (15.11.2013) BTP-TERMIJN Nominiaal tekort Structurele inspanning Aangepaste structurele inspanning Bottom-upbenadering	> -3,9 % → -4,1 % 1,3 % → 0,9 % 1,3 % → 1,3 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -3,8 % > 0,8 % → 0,7 % > 0,8 % → 0,8 % > 1 % → 0,9 %	-2,8 % → -3,7 % > 0,8 % → -0,4 % 0,8 % → > 1 % →
	> -3,9 % → -4,1 % 1,3 % → 0,9 % 1,3 % → 1,3 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -3,8 % > 0,8 % → 0,7 % > 0,8 % → 0,8 % > 1 % → 0,9 %	-2,8 % → -3,7 % 0,8 % → 0,8 % → > 1 % →
	> -3,9 % → -4,3 % 1,3 % → 0,8 % 1,3 % → 1,2 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -3,9 % > 0,8 % → 0,6 % > 0,8 % → 0,7 % > 1 % → 1 %	-2,8 % → -3,4 % 0,8 % → 0,4 % 0,8 % → > 1 % →
	> -3,9 % → -4,1 % 1,3 % → 1 % 1,3 % → 1,1 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -4,4 % > 0,8 % → 0,5 % > 0,8 % → 0,5 % > 1 % → 0,9 %	-2,8 % → -4,5 % 0,8 % → 0,1 % 0,8 % → 0,0 % > 1 % → 0,7 %
Beoordeling van effectief gevolg BTP-TERMIJN Nominiaal tekort Structurele inspanning Aangepaste structurele inspanning Bottom-upbenadering	> -3,9 % → -4,1 % 1,3 % → 1 % 1,3 % → 1,2 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -4,3 % > 0,8 % → 0,4 % > 0,8 % → 0,7 % > 1 % → 1,1 %	-2,8 % → 0,8 % → 0,8 % → > 1 % →
	> -3,9 % → -4,1 % 1,3 % → 1 % 1,3 % → 1,2 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -4,3 % > 0,8 % → 0,4 % > 0,8 % → 0,7 % > 1 % → 1,1 %	-2,8 % → 0,8 % → 0,8 % → > 1 % →
	> -3,9 % → -4,1 % 1,3 % → 1 % 1,3 % → 1,2 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -4,3 % > 0,8 % → 0,4 % > 0,8 % → 0,7 % > 1 % → 1,1 %	-2,8 % → 0,8 % → 0,8 % → > 1 % →
	> -3,9 % → -4,1 % 1,3 % → 1 % 1,3 % → 1,2 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -4,3 % > 0,8 % → 0,4 % > 0,8 % → 0,7 % > 1 % → 1,1 %	-2,8 % → 0,8 % → 0,8 % → > 1 % →
PS 2015 (27.05.2015) BTP-TERMIJN Nominiaal tekort Structurele inspanning Aangepaste structurele inspanning Bottom-upbenadering	> -3,9 % → -4,1 % 1,3 % → 1 % 1,3 % → 1,2 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -4,3 % > 0,8 % → 0,4 % > 0,8 % → 0,7 % > 1 % → 1,1 %	-2,8 % → 0,8 % → 0,8 % → > 1 % →
	> -3,9 % → -4,1 % 1,3 % → 1 % 1,3 % → 1,2 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -4,3 % > 0,8 % → 0,4 % > 0,8 % → 0,7 % > 1 % → 1,1 %	-2,8 % → 0,8 % → 0,8 % → > 1 % →
	> -3,9 % → -4,1 % 1,3 % → 1 % 1,3 % → 1,2 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -4,3 % > 0,8 % → 0,4 % > 0,8 % → 0,7 % > 1 % → 1,1 %	-2,8 % → 0,8 % → 0,8 % → > 1 % →
	> -3,9 % → -4,1 % 1,3 % → 1 % 1,3 % → 1,2 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -4,3 % > 0,8 % → 0,4 % > 0,8 % → 0,7 % > 1 % → 1,1 %	-2,8 % → 0,8 % → 0,8 % → > 1 % →

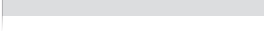
"Aan de hand van het beschikbare bewijs kan over het algemeen niet worden geconcludeerd dat de aanbevolen inspanning in de periode 2013-2014 niet werd geleverd"



BTP opgeschort

Duitsland

LEGENDA:

	STREEFDOEL BEREIKEN		BTP-TERMIJN
	NIET BEREIKEN VAN STREEFDOEL		
	GEEN STREEFDOEL VASTGESTELD (g.s.v.)		
	NIET VAN TOEPASSING (n.v.t.)		
	GEEN GEGEVENS BESCHIKBAAR		
	GEGEVENS BESCHIKBAAR, MAAR DE COMMISSIE HEEFT DAAR GEEN REKENING MEE GEHOUDEN		

Beoordeling	2010	2011	2012	2013
	BTP in werking gesteld op 30 november 2009			
SP 2010 (31.03.2010)				
BTP-TERMIJN				
Nominaal tekort				
Structurele inspanning	g.s.v. → - 5,7 %	g.s.v. → - 5,7 %	g.s.v. →	> - 3 % →
Aangepaste structurele inspanning	g.s.v. → - 1,7 %	0,5 % → 0,1 %	0,5 % → 0,1 %	0,5 % →
Bottom-upbenadering				
Beoordeling van effectief gevolg (15.06.2010)				
BTP-TERMIJN				
Nominaal tekort				
Structurele inspanning	g.s.v. → - 5,7 %	g.s.v. → - 5,7 %	g.s.v. →	> - 3 % →
Aangepaste structurele inspanning	g.s.v. → 0,5 %	0,5 % → 0,0 %	0,5 % →	0,5 % →
Bottom-upbenadering				
SP 2011 (07.06.2011)				
BTP-TERMIJN				
Nominaal tekort				
Structurele inspanning	g.s.v. → - 3,3 %	g.s.v. → - 2,0 %	g.s.v. → - 1,2 %	> - 3 % →
Aangepaste structurele inspanning	g.s.v. → 0,0 %	0,5 % → 0,5 %	0,5 % → 0,6 %	0,5 % →
Bottom-upbenadering				
SP 2012 (30.05.2012)				
BTP-TERMIJN				
Nominaal tekort				
Structurele inspanning		g.s.v. → - 1,0 %	g.s.v. → - 0,9 %	> - 3 % → - 0,7 %
Aangepaste structurele inspanning		0,5 % → 1,1 %	0,5 % → 0,4 %	0,5 % → 0,1 %
Bottom-upbenadering				

BTP ingetrokken op
22 juni 2012

Cyprus

LEGENDA:		
	STREEFDOEL BEREIKEN	BTP-TERMIJN
	NIET BEREIKEN VAN STREEFDOEL	
	GEEN STREEFDOEL VASTGESTELD (g.s.v.)	
	NIET VAN TOEPASSING (n.v.t.)	
	GEEN GEGEVENS BESCHIKBAAR	
	GEGEVENS BESCHIKBAAR, MAAR DE COMMISSIE HEEFT DAAR GEEN REKENING MEE GEHOUDEN	PROLONGATION DU DÉLAI PDE

Beoordeling	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	BTP in werking gesteld op 6 juli 2010						
Beoordeling van effectief gevolg (27.01.2011)							
BTP-TERMIJN							
Nominaal tekort	- 6 % → - 5,9 %	g.s.v. → - 5,7 %	> - 3 % →				
Structurele inspanning	g.s.v. → 0,0 %	1,5 % → + 0,7 %	1,5 % → %				
Aangepaste structurele inspanning							
Bottom-upbenadering							
SP 2012 (07.06.2011)							
BTP-TERMIJN							
Nominaal tekort	- 6 % → - 5,3 %	g.s.v. → - 5,1 %	> - 3 % → + 4,9 %				
Structurele inspanning	g.s.v. → + 0,7 %	1,5 % → + 0,5 %	1,5 % → + 0,2 %				
Aangepaste structurele inspanning							
Bottom-upbenadering							
Beoordeling van effectief gevolg (11.01.2012)							
BTP-TERMIJN							
Nominaal tekort		g.s.v. → - 6,7 %	> - 3 % → + 2,7 %	> - 3 % → + 1,8 %			
Structurele inspanning		1,5 % → - 0,2 %	cum. 1,5 % → + 0,7 %				
Aangepaste structurele inspanning		1,5 % → - 0,2 %	cum. 1,5 % → + 0,8 %				
Bottom-upbenadering							
SP 2012 (30.05.2012)							
BTP-TERMIJN							
Nominaal tekort		g.s.v. → - 6,3 %	> - 3 % → + 3,4 %	> - 3 % → + 2,5 %			
Structurele inspanning		> 1 % → - 0,4 %	> 1 % → + 2,9 %	> 1 % → + 1,0 %			
Aangepaste structurele inspanning							
Bottom-upbenadering							
Beoordeling van effectief gevolg (07.05.2013)							
BTP-TERMIJN							
Nominaal tekort	g.s.v. → - 5,3 %	g.s.v. → - 6,3 %	> - 3 % → + 6,3 %				
Structurele inspanning	g.s.v. → + 0,8 %	> 1 % → + 0,9 %	> 1 % → + 0,1 %				
Aangepaste structurele inspanning		> 1 % → + 2,2 %	> 1 % → + 2,4 %				
Bottom-upbenadering		> 1 % → + 1,5 %	> 1 % → + 4,25 %				
Lidstaten opgenomen in een programma voor financiële bijstand op 2 april 2013							
Beoordeling van effectief gevolg (06.09.2013)							
BTP-TERMIJN							
Nominaal tekort				- 6,5 % → - 8,4 %	- 8,4 % → - 8,4 %	- 6,3 % → %	- 2,9 % →
Structurele inspanning				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 1,2 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 0,1 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Aangepaste structurele inspanning				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 0,9 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 0,7 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Bottom-upbenadering				+ 4,75 % → + 4,5 %	+ 1,75 % → + 2,5 %		
4e programmaevaluatie (einddatum: 20 mei 2014)							
BTP-TERMIJN							
Nominaal tekort				- 6,5 % → - 5,4 %	- 8,4 % → - 5,3 %	- 6,3 % → - 5,1 %	- 2,9 % → - 2,4 %
Structurele inspanning				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 3,0 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → - 0,2 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 0,2 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 1,7 %
Aangepaste structurele inspanning				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Bottom-upbenadering				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		
6e programmaevaluatie (einddatum: 15 mei 2015)							
BTP-TERMIJN							
Nominaal tekort				- 6,5 % → - 5,4 %	- 8,4 % → - 5,3 %	- 6,3 % → - 5,1 %	- 2,9 % → - 2,4 %
Structurele inspanning				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 3,0 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → - 0,2 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 0,2 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 1,7 %
Aangepaste structurele inspanning				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Bottom-upbenadering				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		
7e programmaevaluatie (einddatum: 24 juli 2015)							
BTP-TERMIJN							
Nominaal tekort				- 6,5 % → - 4,9 %	- 8,4 % → - 0,2 %	- 6,3 % → - 1,5 %	- 2,9 % → - 0,1 %
Structurele inspanning				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 4,3 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → - 0,7 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 1,4 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 0,1 %
Aangepaste structurele inspanning				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Bottom-upbenadering				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		
8e programmaevaluatie (einddatum: 24 juli 2015)							
BTP-TERMIJN							
Nominaal tekort				- 6,5 % → - 4,9 %	- 8,4 % → - 8,8 %	- 6,3 % → - 0,9 %	- 2,9 % → - 0,1 %
Structurele inspanning				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 4,4 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 3,9 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 1,6 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 0,0 %
Aangepaste structurele inspanning				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Bottom-upbenadering				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		

Onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën

BTP opgeschort

Italië

LEGENDA:

	STREEFDOEL BEREIKEN		BTP-TERMIJN
	NIET BEREIKEN VAN STREEFDOEL		
	GEEN STREEFDOEL VASTGESTELD (g.s.v.)		
	NIET VAN TOEPASSING (n.v.t.)		
	GEEN GEGEVENS BESCHIKBAAR		
	GEGEVENS BESCHIKBAAR, MAAR DE COMMISSIE HEEFT DAAR GEEN REKENING MEE GEHOUDEN		

Beoordeling	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	BTP in werking gesteld op 30 november 2009					
SP 2010 (31.03.2010)						
BTP-TERMIJN						
Nominaal tekort						
Structurele inspanning	g.s.v. → - 5,3 %	g.s.v. → - 5,1 %	> - 3 % →			
Aangepaste structurele inspanning	0,5 % → 0,0 %	0,5 % → 0,0 %	0,5 % →			
Bottom-upbenadering						
Beoordeling van effectief gevolg (15.06.2010)						
BTP-TERMIJN						
Nominaal tekort						
Structurele inspanning	g.s.v. → - 5,7 %	g.s.v. → - 5,7 %	> - 3 % →			
Aangepaste structurele inspanning	+ 0,5 % → - 0,5 %	+ 0,5 % → 0,0 %	0,5 % →			
Bottom-upbenadering						
SP 2011 (07.06.2011)						
BTP-TERMIJN						
Nominaal tekort						
Structurele inspanning	g.s.v. → - 4,6 %	g.s.v. → - 4,0 %	> - 3 % → - 3,2 %			
Aangepaste structurele inspanning	+ 0,5 % → + 2,3 %	+ 0,5 % → + 0,4 %	+ 0,5 % → + 0,4 %			
Bottom-upbenadering						
SP 2012 (30.05.2012)						
BTP-TERMIJN						
Nominaal tekort						
Structurele inspanning		g.s.v. → - 3,9 %	> - 3 % → - 2,0 %	> - 3 % → - 1,1 %		
Aangepaste structurele inspanning		+ 0,5 % → - 0,9 %	+ 0,5 % → - 0,6 %			
Bottom-upbenadering						
SP 2013 (29.05.2013)						
BTP-TERMIJN						
Nominaal tekort						
Structurele inspanning			> - 3 % → - 3,0 %	> - 3 % → - 2,9 %	> - 3 % → - 2,5 %	
Aangepaste structurele inspanning			+ 0,5 % → + 2,2 %			
Bottom-upbenadering						

BTP ingetrokken op 21 juni 2013

Tsjechische Republiek

LEGENDA:

	STREEFDOEL BEREIKEN		BTP-TERMIJN
	NIET BEREIKEN VAN STREEFDOEL		
	GEEN STREEFDOEL VASTGESTELD (g.s.v.)		
	NIET VAN TOEPASSING (n.v.t.)		
	GEEN GEGEVENS BESCHIKBAAR		
	GEGEVENS BESCHIKBAAR, MAAR DE COMMISSIE HEEFT DAAR GEEN REKENING MEE GEHOUDEN		

Beoordeling	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	BTP in werking gesteld op 30 november 2009					
SP 2010 (31.03.2010)						
BTP-TERMIJN						
Nominaal tekort	g.s.v. → % - 5,5 %	g.s.v. → % - 5,7 %	g.s.v. → %	> - 3 % →		
Structurele inspanning	1 % → + 1,4 %	1 % → % - 0,2 %	1 % → %	1 % → %		
Aangepaste structurele inspanning						
Bottom-upbenadering						
Beoordeling van effectief gevolg (15.06.2010)						
BTP-TERMIJN						
Nominaal tekort	g.s.v. → - 5,7 %	g.s.v. → - 5,7 %	g.s.v. → %	> - 3 % →		
Structurele inspanning	1 % → 0,5 %	1 % → 0 %	1 % →	1 % →		
Aangepaste structurele inspanning						
Bottom-upbenadering						
SP 2011 (07.06.2011)						
BTP-TERMIJN						
Nominaal tekort	g.s.v. → - 4,7 %	g.s.v. → - 4,4 %	g.s.v. → - 4,1 %	> - 3 % →		
Structurele inspanning	→ + 2,2 %	1 % → + 0,6 %	1 % → - 0,1 %	1 % →		
Aangepaste structurele inspanning						
Bottom-upbenadering						
SP 2012 (30.05.2012)						
BTP-TERMIJN						
Nominaal tekort		g.s.v. → - 3,1 %	g.s.v. → - 2,9 %	> - 3 % → - 2,6 %		
Structurele inspanning		1 % → + 1,5 %	1 % → + 0,2 %	1 % → + 0,3 %		
Aangepaste structurele inspanning						
Bottom-upbenadering						
SP 2013 (29.05.2013)						
BTP-TERMIJN						
Nominaal tekort			g.s.v. → - 4,4 %	> - 3 % → - 2,9 %	> - 3 % → - 3,0 %	
Structurele inspanning			1 % → + 0,9 %	1 % → + 0,1 %		
Aangepaste structurele inspanning						
Bottom-upbenadering						
SP 2014 (02.06.2014)						
BTP-TERMIJN						
Nominaal tekort				> - 3 % → - 1,5 %	> - 3 % → - 1,9 %	> - 3 % → - 2,4 %
Structurele inspanning				1 % → + 1,5 %		
Aangepaste structurele inspanning						
Bottom-upbenadering						

BTP ingetrokken op 20 juni 2014

Bijlage VI

[illegible]

Verschillen tussen aanbevelingen van de Commissie en die van de Raad

	Aanbeveling van de Commissie	Aanbeveling van de Raad
Cyprus 6.7.2010	De Cypriotische autoriteiten moeten zorgen voor een gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van ten minste 1,75 % van het bbp over de periode 2010-2012	De Cypriotische autoriteiten moeten zorgen voor een gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van ten minste 1,5 % van het bbp over de periode 2011-2012
Tsjechische Republiek 30.11.2009	De Raad verzoekt de Tsjechische autoriteiten door te gaan met de noodzakelijke hervormingen van de pensioenen en de gezondheidszorg, de hervormingen die erop zijn gericht het arbeidsaanbod te vergroten en het opleidingsniveau te verhogen, alsook de hervormingen die zijn gericht op het vergroten van de hoeveelheid aan en de doeltreffendheid van openbaar O&O.	De Raad verzoekt de Tsjechische autoriteiten verder werk te maken van de noodzakelijke hervormingen van de pensioenen en de gezondheidszorg.
Frankrijk 6.4.2009	De Franse autoriteiten moeten klaar staan om de nodige jaarlijkse inspanningen te leveren, waarbij zij verder moeten gaan dan die welke zijn voorzien voor de volgende jaren van de correctieperiode, om ervoor te zorgen dat de jaarlijkse streefdoelen worden gehaald en dat het tekort tegen 2012 wordt teruggedrongen tot onder de referentiewaarde, zelfs indien de neerwaartse risico's voor de begrotingsdoelstellingen zich daadwerkelijk manifesteren.	De Franse autoriteiten moeten de nodige inspanningen leveren om het tekort tegen 2012 terug te dringen tot onder de referentiewaarde
Frankrijk 30.11.2009	De Franse autoriteiten moeten zorgen voor een gemiddelde jaarlijkse structurele begrotingsaanpassing van 1,25 % van het bbp in de periode 2010-2013. Frankrijk moet het algemene mededingingskader verbeteren, waarbij de nadruk in het bijzonder op de netwerkindustrieën ligt, het pensioenstelsel verder hervormen, de arbeidsbescherming moderniseren en het „een leven lang leren” bevorderen ter verbetering van de potentiële groei van het bbp.	De Franse autoriteiten moeten zorgen voor een gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van meer dan 1 % van het bbp in de periode 2010-2013. Frankrijk moet het pensioenstelsel, zoals gepland, verder hervormen, hetgeen kan bijdragen tot de houdbaarheid van de begroting op de lange termijn.
Frankrijk 18.6.2013	De Franse autoriteiten moeten verslag uitbrengen over de vorderingen in de uitvoering van deze aanbevelingen, ten minste om de zes maanden en ook in een afzonderlijk hoofdstuk in de stabiliteitsprogramma's, totdat het buitensporige tekort volledig is gecorrigeerd.	Geen
Duitsland 30.11.2009	De Raad verzoekt de Duitse autoriteiten hervormingen door te voeren om de potentiële bbp-groei te verhogen. Dit omvat (...) hervormingen om het kader voor concurrentie in de dienstensector te verbeteren en de integratie van laaggeschoolden en langdurig werklozen op de arbeidsmarkt te bevorderen door middel van een op flexizekerheid gebaseerde aanpak waarin een betere toegang tot kwalificaties wordt gecombineerd met betere prikkels om te werken.	De Raad verzoekt de Duitse autoriteiten hervormingen door te voeren om de potentiële bbp-groei te verhogen.
Italië 30.11.2009	De Italiaanse autoriteiten moeten zorgen voor een gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van 0,5 procentpunt van het bbp in de periode 2010-2012. De Italiaanse autoriteiten wordt ook verzocht zich meer in te spannen voor de versterking van de concurrentie op de markten voor producten en diensten, de wetgeving te vereenvoudigen, de administratieve lasten op alle overheidsniveaus te verminderen en, via een op flexizekerheid gebaseerde aanpak en ter vermindering van de regionale verschillen, de werking van de arbeidsmarkt en de doeltreffendheid, de resultaten en de normen van zijn onderwijsbestel te verbeteren.	De Italiaanse autoriteiten moeten zorgen voor een gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van ten minste 0,5 procentpunt van het bbp in de periode 2010-2012. Geen

Doorvoering van geplande structurele hervormingen

	2011	2012	2013
FRANKRIJK			
LSA1	Gedeeltelijk uitgevoerd	Enige vooruitgang	Enige vooruitgang/beperkte vooruitgang/enige vooruitgang
LSA2	Gedeeltelijk uitgevoerd	Enige vooruitgang	Enige vooruitgang/enige vooruitgang/enige vooruitgang
LSA3	Gedeeltelijk uitgevoerd	Enige vooruitgang	Enige vooruitgang/enige vooruitgang/enige vooruitgang
LSA4	Gedeeltelijk uitgevoerd	Aanzienlijke vooruitgang	Beperkte vooruitgang/beperkte vooruitgang/enige vooruitgang
LSA5	Gedeeltelijk uitgevoerd	Beperkte vooruitgang	Geen vooruitgang/geen vooruitgang/enige vooruitgang
ITALIË			
LSA1	Gedeeltelijk uitgevoerd	Enige vooruitgang	Beperkte vooruitgang
LSA2	Gedeeltelijk uitgevoerd	Volledig aangepakt/enige vooruitgang	Beperkte vooruitgang
LSA3	Gedeeltelijk uitgevoerd	Enige vooruitgang	Enige vooruitgang
LSA4	Gedeeltelijk uitgevoerd	Enige vooruitgang	Beperkte vooruitgang
LSA5	Gedeeltelijk uitgevoerd	Beperkte vooruitgang	Beperkte vooruitgang
LSA6	Gedeeltelijk uitgevoerd	Enige vooruitgang	Beperkte vooruitgang
MALTA			
LSA1	Gedeeltelijk uitgevoerd	Niet uitgevoerd	Enige vooruitgang
LSA2	Niet uitgevoerd	Geen vooruitgang	Beperkte vooruitgang
LSA3	Gedeeltelijk uitgevoerd	Enige vooruitgang	Enige vooruitgang
LSA4	Niet uitgevoerd	Geen vooruitgang	Beperkte vooruitgang
LSA5	Gedeeltelijk uitgevoerd	Beperkte vooruitgang	Enige vooruitgang
LSA6		Enige vooruitgang	
DUITSLAND			
LSA1	Gedeeltelijk uitgevoerd		
LSA2	Gedeeltelijk uitgevoerd		
LSA3	Gedeeltelijk uitgevoerd		
LSA4	Gedeeltelijk uitgevoerd		

	2011	2012	2013
CYPRUS			
LSA1	Gedeeltelijk uitgevoerd	Gedeeltelijk uitgevoerd	
LSA2	Gedeeltelijk uitgevoerd	Gedeeltelijk uitgevoerd	
LSA3	Gedeeltelijk uitgevoerd	Gedeeltelijk uitgevoerd	
LSA4	Gedeeltelijk uitgevoerd	Gedeeltelijk uitgevoerd	
LSA5	Gedeeltelijk uitgevoerd	Gedeeltelijk uitgevoerd	
LSA6	Gedeeltelijk uitgevoerd	Gedeeltelijk uitgevoerd	
CSR7	Gedeeltelijk uitgevoerd	Gedeeltelijk uitgevoerd	
TSJECHISCHE REPUBLIEK			
LSA1	Alle uitgevoerd/niet volledig aangepakt	Enige vooruitgang	Enige vooruitgang
LSA2	Gedeeltelijk uitgevoerd	Geen vooruitgang	Beperkte vooruitgang
LSA3	Gedeeltelijk uitgevoerd	Beperkte vooruitgang	Geen vooruitgang
LSA4	Gedeeltelijk uitgevoerd	Enige vooruitgang	Beperkte vooruitgang
LSA5	Gedeeltelijk uitgevoerd	Enige vooruitgang	Beperkte vooruitgang
LSA6	Gedeeltelijk uitgevoerd	Beperkte vooruitgang	Beperkte vooruitgang
LSA7			Beperkte vooruitgang

Bron: ERK, op basis van de beoordelingen door de Commissie van de stabiliteits-/ nationale hervormingsprogramma's.

Samenvatting

V

Er zijn gedetailleerde procedures en richtsnoeren ingevoerd voor de beoordeling van de gegevenskwaliteit en de analyse en beoordeling van de naleving van de begrotingsregels. De Commissie wenst te benadrukken dat de rapportage van BTP-gegevens door de lidstaten sinds 2005 aanzienlijk is verfijnd. BTP-vragenlijsten met zeer veel aanvullende gedetailleerde gegevens en informatie vormen een aanvulling op de verplichte BTP-rapportage van de lidstaten en ondersteunen de beoordeling van de gegevenskwaliteit van de Commissie.

De Commissie is het niet eens met de conclusies dat er sprake was van onvoldoende feedback en dat gegevens slecht werden bijgehouden, aangezien essentiële informatie naar behoren is beoordeeld en de documentatie de laatste jaren aanzienlijk is verbeterd.

De aanbevelingen en besluiten van de Raad tot uitvoering van het stabiliteits- en groeipact worden voorbereid door het Economisch en Financieel Comité (EFC). De Commissie brengt stelselmatig verslag uit aan het EFC over de uitvoering van het SGP, en met name de BTP. Naast de rapportage van de Commissie aan het EFC bevatten de wetteksten en de begeleidende werkdocumenten van de diensten van de Commissie, die openbaar toegankelijk zijn, uitgebreide aanvullende informatie en uitleg over met de BTP verband houdende besluiten. Het EFC bestaat uit vertegenwoordigers van alle lidstaten, de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank. Van alle vergaderingen van het EFC worden notulen opgesteld, teneinde de werkzaamheden van het Comité vast te leggen als actuele en toekomstige referentiebron. De notulen bevatten een samenvatting van de gedachtewisseling tussen de leden en de genomen besluiten worden erin vermeld. Het secretariaat stelt na elke vergadering ontwerpnotulen op en laat deze onder de leden rondgaan voor opmerkingen. De notulen worden tijdens de volgende vergadering van het EFC goedgekeurd. De leden mogen tijdens de vergaderingen voor eigen gebruik aantekeningen maken, maar het is verboden om niet-publieke informatie zonder machtiging openbaar te maken.

Nadat het EFC de ontwerpdocumenten van de Raad tot uitvoering van het SGP heeft goedgekeurd, zendt het secretariaat van het EFC de ontwerpdocumenten toe aan het secretariaat-generaal van de Raad. De aanbevelingen en besluiten van de Raad worden vastgesteld door de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin). Het bevoegde lid van de Commissie neemt deel aan de vergaderingen van de Ecofin. Ook van alle vergaderingen van de Ecofin worden notulen opgesteld.

VI

De Commissie is van mening dat de transparantie recentelijk aanzienlijk is vergroot. De Commissie vindt echter niet dat er over het algemeen geen informatie beschikbaar was.

De Commissie streeft er daarentegen naar volledig transparant te zijn. Op het gebied van statistiek publiceert de Commissie methodologische adviezen en richtsnoeren, mits dit geen schending inhoudt van de statistische geheimhouding die is vastgelegd in Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad. Met het Europees systeem van rekeningen is de aanpak van de Commissie duidelijk op regels gebaseerd en de Commissie wijkt niet af van de vastgestelde procedures. De toepassing van een goed beoordelingsvermogen overeenkomstig de regels in plaats van een zuiver mechanistische benadering is echter een kerntaak van de Commissie en de enige manier om een juist beeld te geven van de diversiteit van de lidstaten en de kwesties waar het om gaat.

In de afgelopen jaren zijn in het begrotingskader van de EU diverse wijzigingen aangebracht met het oog op de invoering van aanvullende regels, de versterking van mechanismen voor het toezicht op de naleving en meer nationale betrokkenheid.

De ingevoerde wetwijzigingen moesten in technisch opzicht worden geoperationaliseerd. Hiertoe moesten de voor de beoordeling van de naleving van het stabiliteits- en groeipact (SGP) gebruikte methoden en indelingen worden aangepast. Dit proces heeft plaatsgevonden via uitgebreide besprekingen in het Economisch en Financieel Comité (EFC) en andere bevoegde instanties van de Raad. Deze besprekingen werden vergemakkelijkt met behulp van een reeks toelichtingen. De grotere complexiteit van het kader voor toezicht vereiste extra uitleg omwille van de transparantie.

Daarom zijn alle benaderingen van de tenuitvoerlegging van het herziene kader samengevat in het vademecum voor het stabiliteits- en groeipact, dat op de website van de Commissie voor het publiek toegankelijk is. Het vademecum wordt nu jaarlijks bijgewerkt overeenkomstig een toezegging in de mededeling van de Commissie van 21 oktober 2015 over de voltooiing van de EMU.

Teneinde de transparantie verder te vergroten heeft de Commissie er sinds het voorjaar van 2014 mee ingestemd de lidstaten alle informatie te verstrekken die nodig is om de onderliggende berekeningen in verband met de conformiteitsbeoordeling voor zowel de preventieve als de corrigerende tak te herhalen, inclusief gedetailleerde Excel-spreadsheets met stapsgewijze berekeningen. Met betrekking tot de discretionaire maatregelen heeft de Commissie geaggregeerde gegevensreeksen betreffende de gevolgen van de discretionaire maatregelen en het niveau van de eenmalige maatregelen sinds het voorjaar van 2014 volledig openbaar gemaakt en, overeenkomstig de conclusies van de Ecofin van juni 2014, verdere vooruitgang geboekt door de opbrengst van de met ingang van het voorjaar van 2015 in de bottom-upbenadering voor BTP-landen opgenomen essentiële afzonderlijke belastingmaatregelen met de lidstaten te delen.

Voorts heeft de Commissie gedetailleerde informatie over de belangrijkste maatregelen bekendgemaakt in de werkdocumenten van de diensten van de Commissie die nieuwe BTP-aanbevelingen vergezellen, met inbegrip van de prognose van de kernvariabelen voor de berekening van de begrotingsinspanning onder het basisscenario (bv. het referentiepunt waarmee toekomstige prognoses zullen worden vergeleken om zowel de top-down- als de bottom-upbenadering te berekenen).

VII

In verband met de tenuitvoerlegging van structurele hervormingen wenst de Commissie te verduidelijken dat, hoewel passende structurele hervormingen een belangrijke rol kunnen spelen bij het wegwerken van buitensporige tekorten, de tenuitvoerlegging ervan geen juridisch relevante component is bij de intrekking van een BTP.

Wat de handhaving betreft is de wetgeving inzake de BTP gericht op de begrotingsresultaten en als zodanig bevat de relevante wetgeving geen specifieke bepaling om de tenuitvoerlegging van structurele hervormingen af te dwingen. Het is namelijk belangrijk om nogmaals duidelijk te maken dat de beoordeling van effectief gevolg in het kader van een BTP gericht is op de verwezenlijking van de vereiste begrotingsaanpassing en niet wordt beïnvloed door de evaluatie van structurele hervormingen. De tenuitvoerlegging van structurele hervormingen, waaronder die in het kader van een economisch partnerschapsprogramma (EPP), wordt gemonitord in de context van het Europees semester, onder meer middels de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden. Artikel 9 van Verordening (EU) nr. 473/2013 van 21 mei 2013 bevat echter geen specifieke maatregelen in gevallen waarin de tenuitvoerlegging van structurele hervormingen achterblijft bij hetgeen in de analyse van het EPP is aanbevolen. Voor landen die aan specifieke monitoring worden onderworpen vanwege de aanwezigheid van buitensporige onevenwichtigheden, wordt de tenuitvoerlegging van hervormingen gemonitord in het kader van de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden.

Niettemin analyseert de Commissie bij de behandeling van de vraag of er voor een bepaalde lidstaat een BTP moet worden geopend, zorgvuldig alle relevante ontwikkelingen op middellange termijn voor de economische, begrotings- en schuld situatie. Tot deze „relevante factoren” behoort de tenuitvoerlegging van structurele hervormingen in het kader van het Europees semester, zoals die in het kader van de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden. De Commissie beschouwt een gebrekkige tenuitvoerlegging van structurele hervormingen als een verzwarende relevante factor.

De Commissie vindt niet dat de nadruk in de BTP te veel op het aspect tekort ligt, en niet op schuld. In het bijzonder is sinds de hervorming van de wetgeving in 2011 die bekend staat als „het sixpack”, de overschrijding van de schulddrempel van 60 % van het bbp verhoogd tot de waarde die de aanleiding vormt om de BTP in gang te zetten. De Commissie heeft in 2013 een schuldgebaseerde (en tekortgebaseerde) BTP ingeleid tegen Malta, dat er in 2015 in slaagde uit de procedure te komen. Tegelijkertijd is het concept van in een bevredigend tempo afnemende schuld geoperationaliseerd door de benchmark voor de schuldvermindering en de beoordeling ervan vindt nu plaats als onderdeel van de regelmatige monitoring door de Commissie van de begrotingssituatie van de lidstaten.

VIII

De Commissie zet zich in voor gelijke behandeling van de lidstaten. Daar waar in dit verband tekortkomingen zijn vastgesteld, heeft de Commissie maatregelen genomen om een samenhangende toepassing van de regels te waarborgen en de Commissie zal dit voortzetten.

De Commissie heeft de transparantie sinds 2005 sterk verbeterd. Op het gebied van BTP-gegevens en methodologische kwesties publiceert de Commissie alle verslagen van bezoeken, bilaterale adviezen aan de lidstaten en andere relevante informatie.

Hoewel de Commissie erkent dat er tot enkele jaren geleden sprake was van een gebrek aan transparantie met betrekking tot het proces voor begrotingstoezicht, benadrukt de Commissie dat deze tekortkomingen in de afgelopen jaren vastberaden zijn aangepakt met behulp van de bovengenoemde maatregelen (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf VI), waaronder het verstrekken van meer gedetailleerde informatie en de codificatie vooraf van de belangrijkste concepten en methoden.

IX (a)

De Commissie aanvaardt soortgelijke (maar niet precies dezelfde) aanbevelingen uit het deel „Conclusies en aanbevelingen” van het verslag (aanbevelingen 1 tot en met 4).

IX (a) (i)

De Commissie acht de huidige kwaliteitsbeoordelingsprocedures geschikt. Zij blijft ernaar streven deze werkzaamheden beter te documenteren.

IX (a) (ii)

De Commissie is van oordeel dat de controlesystemen tijdens de contactbezoeken en in specifieke vragenlijsten worden beoordeeld.

IX (a) (iii)

De Commissie is van oordeel dat de verificaties ter plaatse doeltreffend zijn (geschikt voor het doel ervan) en wijst erop dat er ook op kantoor uitgebreide verificaties worden uitgevoerd. Deze aanbeveling is niet neutraal in termen van de middelen.

IX (b) (i)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling slechts ten dele. Door de belangrijke en effectieve resultaten in de afgelopen jaren op het gebied van de codificatie van de concepten en methoden die bij de beoordeling van de naleving van de BTP worden gebruikt en de terbeschikkingstelling aan de lidstaten van alle berekeningen die aan de beoordelingen ten grondslag liggen, is de transparantie reeds verbeterd. Het proces van onafhankelijke verificatie wordt versterkt door het onlangs als een functioneel onafhankelijke instantie ingestelde Europees begrotingscomité dat bestaat uit vijf deskundigen en belast is met de beoordeling van de horizontale samenhang van de besluiten en de uitvoering van het begrotingstoezicht.

IX (b) (ii)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. Overeenkomstig het antwoord van de Commissie op paragraaf VII is er sinds de hervorming van de wetgeving in 2011 die bekend staat als „het sixpack” een veel sterkere operationele focus op de schuldniveaus. In de praktijk is de overschrijding van de schulddrempel van 60 % verhoogd tot de waarde die de aanleiding vormt om de BTP in gang te zetten. Concreet heeft de Commissie in 2013 een schuldgebaseerde (en tekortgebaseerde) BTP ingeleid tegen Malta, dat er in 2015 in slaagde uit de procedure te komen. Tegelijkertijd is het concept van in een bevredigend tempo afnemende schuld geoperationaliseerd door de benchmark voor de schuldvermindering en de beoordeling ervan vindt nu plaats als onderdeel van de regelmatige monitoring door de Commissie van de begrotings-situatie van de lidstaten.

IX (b) (iii)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling ten dele. Overeenkomstig het antwoord op paragraaf VII wordt de tenuitvoerlegging van structurele hervormingen, waaronder die in het kader van een economisch partnerschapsprogramma (EPP), gemonitord in de context van het Europees semester, onder meer middels de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden. Artikel 9 van Verordening (EU) nr. 473/2013 van 21 mei 2013 bevat echter geen specifieke maatregelen in gevallen waarin de tenuitvoerlegging van structurele hervormingen achterblijft bij hetgeen in de analyse van het EPP is aanbevolen. Voor landen die aan specifieke monitoring worden onderworpen vanwege de aanwezigheid van buitensporige onevenwichtigheden, wordt de tenuitvoerlegging van hervormingen gemonitord in het kader van de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden. De Commissie is van mening dat zij haar bevoegdheden uit hoofde van de wetgeving reeds ten volle benut.

IX (b) (iv)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling betreffende haar verplichtingen met betrekking tot de rapportage van de lidstaten ten dele, aangezien de toepassing van de inbreukprocedure moet worden getoetst aan de vereisten van de BTP.

IX (b) (v)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling niet, aangezien voor het uitbreiden van de BTP en het opleggen van sancties duidelijke wettelijke regels en processen gelden die de Commissie gehouden is te volgen. De Commissie blijft de Raad aanbevelen om in voorkomend geval en overeenkomstig de wetgeving sancties op te leggen.

Inleiding

10

De beschrijving van de beoordelingen van Eurostat is in werkelijkheid complexer. De beoordelingen van Eurostat omvatten ook andere instrumenten/maatregelen, zoals interne overeenstemmings-/aannemelijkheidscontroles (beide binnen BTP-gegevens en tussen BTP- en GFS-gegevens), controles van de kwartaalgegevens, enz.

16

De Raad stelt bij meerjarige BTP's jaarlijkse begrotingsdoelstellingen vast, terwijl de Commissie aanbevelingen ter zake kan doen. Wat de structurele begrotingsmaatregelen betreft bevatten het sixpack en het twopack specifieke voorschriften voor de begrotingsplanning op middellange termijn. In het bijzonder worden in de richtlijn inzake begrotingskaders (onderdeel van het sixpack) voorschriften voor begrotingskaders voor de middellange termijn uiteengezet (in hoofdstuk V), met inbegrip van procedures voor het vaststellen van meerjarendoelstellingen voor begrotingsaggregaten, beleidsprognoses voor de middellange termijn en de beoordeling van de langetermijengevolgen, waarbij wordt gezorgd voor samenhang tussen jaarlijkse begrotingen en meerjarencijfers. Op grond van het twopack moeten er tevens nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn worden voorgelegd die gebaseerd zijn op onafhankelijke prognoses.

20

De Commissie merkt op dat de lidstaten ook moeten rapporteren over de voorgenomen en/of genomen maatregelen en over de ontwikkelingen in hun begrotings- en economische situatie.

Opmerkingen

Antwoord op het kopje boven paragraaf 32

In het kader zijn de laatste jaren diverse wijzigingen aangebracht met het oog op de verbetering van de kwaliteit van de BTP-gegevens, de invoering van aanvullende regels, de versterking van mechanismen voor het toezicht op de naleving en meer nationale betrokkenheid. Het systeem voor het begrotingstoezicht in de EU is bijgevolg complexer geworden. Deze complexiteit is mede ontstaan uit de wens om een beter beeld te krijgen van de economische realiteit.

De ingevoerde wetwijzigingen moesten in technisch opzicht worden geoperationaliseerd. Hiertoe moesten de voor de beoordeling van de naleving van het stabiliteits- en groeipact (SGP) gebruikte methoden en indelingen worden aangepast. Dit proces heeft plaatsgevonden via uitgebreide besprekingen in het Economisch en Financieel Comité (EFC) en andere bevoegde instanties van de Raad. Deze besprekingen werden vergemakkelijkt met behulp van een reeks toelichtingen. De grotere complexiteit van het kader voor toezicht vereiste extra uitleg omwille van de transparantie.

Daarom zijn alle benaderingen van de tenuitvoerlegging van het herziene kader samengevat in het vademecum voor het stabiliteits- en groeipact, dat op de website van de Commissie voor het publiek toegankelijk is. Het vademecum wordt nu jaarlijks bijgewerkt overeenkomstig een toezegging in de mededeling van de Commissie van 21 oktober 2015 over de voltooiing van de EMU.

Teneinde de transparantie verder te vergroten heeft de Commissie er sinds het voorjaar van 2014 mee ingestemd de lidstaten alle informatie te verstrekken die nodig is om de onderliggende berekeningen in verband met de conformiteitsbeoordeling voor zowel de preventieve als de corrigerende tak te herhalen, inclusief gedetailleerde Excel-spreadsheets met stapsgewijze berekeningen. Met betrekking tot de discretionaire maatregelen heeft de Commissie geaggregeerde gegevensreeksen betreffende de gevolgen van de discretionaire maatregelen en het niveau van de eenmalige maatregelen sinds het voorjaar van 2014 volledig openbaar gemaakt en, overeenkomstig de conclusies van de Ecofin van juni 2014, verdere vooruitgang geboekt door de opbrengst van de met ingang van het voorjaar van 2015 in de bottom-upbenadering voor BTP-landen opgenomen essentiële afzonderlijke belastingmaatregelen met de lidstaten te delen.

Voorts heeft de Commissie gedetailleerde informatie over de belangrijkste maatregelen bekendgemaakt in de werkdocumenten van de diensten van de Commissie die nieuwe BTP-aanbevelingen vergezellen, met inbegrip van de prognose van de kernvariabelen voor de berekening van de begrotingsinspanning onder het basisscenario (bv. het referentiepunt waarmee toekomstige prognoses zullen worden vergeleken om zowel de top-down- als de bottom-upbenadering te berekenen).

35

De Commissie wijst erop dat alle relevante documenten, met inbegrip van de gedragscode en het vademecum voor het stabiliteits- en groeipact en de gedragscode, alsmede andere relevante toelichtende documenten over de werking van het stabiliteits- en groeipact beschikbaar zijn op de website van DG Economische en financiële zaken http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

41

De Commissie wijst erop dat het proces reeds volledig transparant is ten aanzien van alle betrokken lidstaten. De diensten van de Commissie verstrekken de nodige gedetailleerde gegevens met betrekking tot de prognoseaannamen.

42

Hoewel de documentatie, en met name de aannamen van de landenafdelingen (die moeten worden onderscheiden van de bovengenoemde gemeenschappelijke externe aannamen) zonder twijfel ingewikkeld is, is deze de laatste jaren aanzienlijk verbeterd en voldoet deze aan de goede praktijken.

45

De Commissie onderstreept dat de aan de prognoses ten grondslag liggende aannamen worden beschreven in de standpuntnota die aan het begin van elke prognoseronde wordt opgesteld. De aannamen worden vervolgens voorafgaand aan elke volgende vastlegging van prognoses bijgewerkt en ze worden bij elke prognose gepubliceerd. Aan de verschillende vergaderingen tijdens de voorbereiding van de periodieke prognoses van de Commissie wordt deelgenomen door ambtenaren van de landenafdelingen, deskundigen van de horizontale eenheden en het topmanagement. De bespreking van de aan de prognoses ten grondslag liggende aannamen vormt een essentieel onderdeel van deze vergaderingen.

48

Eurostat is van mening dat de kwaliteitsbeoordelingen op consistente wijze worden verricht. De verificaties op kantoor zijn gebaseerd op het ESR 2010 en het Handboek overheidstekort en overheidsschuld.

Bovendien wordt de consistentie van de beoordelingen van Eurostat verzekerd door expliciete en sterk gecentraliseerde interne procedures. Hiertoe behoren procedures voor de analyse van en besluitvorming over methodologische kwesties, waaronder methodologische vergaderingen op kantoor, officieel advies of de bevindingen van een BTP-bezoek.

Tekstvak 2 — Eerste alinea

De Commissie baseert haar beoordeling altijd en stelselmatig op feitenmateriaal. Dit kan verschillende vormen aannemen, zoals door de lidstaten verstrekte volledige documentatie over de betreffende kwestie, besprekingen tijdens de contactbezoeken en nadere uitleg tijdens de regelmatige en voortdurende uitwisselingen met de lidstaten. Bovendien worden de belangrijkste kwesties gedocumenteerd in de BTP-inventaris. In het algemeen worden indelingsvraagstukken in een uitvoerig beoordelingsproces verduidelijkt.

Tekstvak 2 — Vierde alinea

Eurostat maakt geen systematische of gedetailleerde analyse van de brugtabellen ten behoeve van de BTP. De brugtabellen bevatten een specificatie van alle in de ESR-overdracht gerapporteerde GFS-transacties en zijn over het algemeen niet relevant voor de BTP-gegevens. Wanneer het van belang is kan Eurostat ter verduidelijking een brugtabel bekijken.

49

De Commissie ontvangt verplichte gegevens, die zij noodzakelijk acht voor de kwaliteitsbeoordeling. Om technische redenen zijn de gegevens in de BTP-tabellen in sommige gevallen niet geheel compleet, hetgeen doorgaans wordt gerechtvaardigd door de gegevensbronnen en het verzamelingssysteem in het specifieke land, zoals beschreven in de BTP-inventaris. Zo worden in de kennisgeving van het voorjaar voor het eerst de gegevens over het jaar n-1 vermeld, maar de mogelijkheid bestaat dat op dat moment niet alle gegevensbronnen beschikbaar zijn, waardoor schattingen moeten worden gemaakt.

50

De Commissie past de regels en richtsnoeren in alle lidstaten op dezelfde wijze toe. De Commissie onderstreept dat de afbakening van de overheid is verankerd in het wettelijk kader. Het ESR, geschraagd door het Handboek overheidstekort en overheidsschuld, bevat de criteria voor sectorindeling, met inbegrip van een zeer gedetailleerde beslisboom (die consistent wordt toegepast).

Daarbij beschikt Eurostat, om de afbakening van de overheid te controleren, over het register van overheidsentiteiten, de BTP-inventaris, de vragenlijst over door de overheid beheerde entiteiten die zijn ingedeeld als niet behorend tot de sector overheid (beschikbaar sinds 2011) en documenten over vóór BTP-bezoeken aangevraagde herindelingen.

De kwestie van de afbakening van de overheid is bovendien een van de centrale onderwerpen van elk BTP-bezoek en maakt derhalve onderdeel uit van de bevindingen van het bezoek.

Tot slot zijn deze gegevens bijgewerkt, aangezien alle lidstaten verplicht zijn om jaarlijks de lijst van door de overheid beheerde entiteiten bekend te maken, inclusief informatie over hun NACE-classificatie, verplichtingen en voor de entiteiten met de grootste schuld de resultaten van de meest recente test markt/niet-markt.

Hieronder staan opmerkingen over bijlage III.

51

De Commissie zorgt ervoor dat de lidstaten het ESR toepassen. Hiertoe, en om in alle gevallen en lidstaten gelijke behandeling te verzekeren en om mogelijke hiaten in de interpretatie te dichten, biedt Eurostat begeleiding via het Handboek overheidstekort en overheidsschuld. De Commissie wenst te verduidelijken dat Eurostat en zijn directeur-generaal als enige verantwoordelijk zijn voor statistische beslissingen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 223/2009.

Wat de voor het analyseren en classificeren van publiekrechtelijke eenheden toegepaste termijnen betreft, beschouwt de Commissie verschillen niet alleen als geoorloofd, maar ook als noodzakelijk, omdat deze de verschillende juridische, administratieve of zakelijke regelingen weerspiegelen.

Tekstvak 3 — Eerste streepje

Wat de volledigheid van de registers en de analyse van elke afzonderlijke entiteit betreft, heeft Eurostat er bij uitzondering mee ingestemd dat de test markt/niet-markt in lidstaten met duizenden (of tienduizenden) kleinere entiteiten op het niveau van de plaatselijke overheid, op groepsniveau kan worden uitgevoerd. Voor grote en complexe eenheden wordt een gedetailleerde analyse uitgevoerd op het niveau van de eenheid (en niet op het niveau van een groep). Eurostat heeft tevens ingestemd met een voorzichtige aanpak in een andere lidstaat. Het is de meest kosteneffectieve aanpak tegen de achtergrond van beperkte middelen bij zowel de nationale bureaus voor de statistiek als Eurostat.

Eurostat kan niet zelf elke afzonderlijke eenheid in de lidstaten controleren. Eurostat controleert jaarlijks de antwoorden op de vragenlijst over door de overheid beheerde entiteiten die zijn ingedeeld als niet behorend tot de sector overheid, alsook alle andere beschikbare informatie.

Voorts hecht Eurostat zijn goedkeuring aan herindelingen bij benchmarkherzieningen, mits er sprake is van geen of een verwaarloosbare invloed op de gegevens over tekorten en schulden.

Tekstvak 3 — Tweede streepje

De Commissie is van mening dat de regels van het ESR 95 in de opgenomen voorbeelden zijn nageleefd.

Om het eerste voorbeeld in dit deel maar te nemen (het geldt voor alle voorbeelden, alleen met het oog op de efficiëntie), dan staat in bijlage III:

„Eén lidstaat deelde de toezichthoudende eenheid voor financiële markten, te weten een institutionele eenheid, in bij de sector overheid. Volgens het ESR 95 moeten dergelijke eenheden niet bij de algemene overheid worden ingedeeld (maar als financiële hulpbedrijven binnen de sector financiële instellingen). Andere lidstaten deelden deze institutionele eenheden correct in buiten de overheid”.

Toezichthoudende eenheden voor financiële markten kunnen echter bij de algemene overheid worden ingedeeld. Daarnaast wordt de door de deskundigen in de lidstaten en Eurostat overeengekomen methodologische behandeling erdoor in twijfel getrokken.

Tekstvak 3 — Derde streepje

Eurostat beveelt de lidstaten aan eenheden elk jaar te analyseren en opnieuw in te delen. Dit is momenteel het geval voor alle eenheden met een schuld van meer dan 0,01 % van het bbp en alle lidstaten werken ook voor kleinere eenheden toe naar een frequenter jaarlijks herindelingschema.

De Commissie verzamelt jaarlijks de vragenlijst over door de overheid beheerde entiteiten en analyseert deze om na te gaan of alle eenheden aan het 50 %-criterium blijven voldoen.

53

De Commissie gebruikt haar risicoanalyse om lidstaten en onderwerpen voor haar contactbezoeken te selecteren. Risicovolle onderwerpen worden altijd op de agenda voor zowel upstreamcontactbezoeken (UCB's) als standaardcontactbezoeken (SCB's) opgenomen (uit de risicobeoordeling of uit andere bronnen). Naast de algemene risicovolle kwesties die altijd deel van de agenda van een bezoek uitmaken, worden er ook specifieke op risico's gebaseerde kwesties opgenomen. Nadat UCB's in SCB's zijn geïntegreerd, zijn de resultaten gebruikt om risicogebieden te identificeren die vervolgens tijdens een contactbezoek aan de orde zijn gesteld. Eurostat is van mening dat het tijdens een bezoek risicovolle kwesties aan de orde heeft gesteld (zo waren wat betreft Italië de besprekingen over de registratie van BIVA op kasbasis het resultaat van de risicobeoordeling van 2012).

In het verleden was het markeren van een verandering, in de vorm van een opmerking, niet gerechtvaardigd, maar deze werkwijze is reeds gewijzigd en opmerkingen zijn nu verplicht.

Hoewel de BTP-risicobeoordeling gedurende het gehele jaarlijkse proces goed wordt gedocumenteerd, had het maken van specifieke opmerkingen over elke dimensie van de risicobeoordeling een vrijwillig karakter. Eurostat is het ermee eens dat veranderingen in het risiconiveau een meer gedetailleerde motivering vereisen en dat opmerkingen schriftelijk moeten worden vastgelegd.

54

Eurostat is van mening dat de duur van de bezoeken toereikend is om problemen met de gegevenskwaliteit adequaat te onderzoeken. Indien nodig heeft Eurostat de mogelijkheid om de bezoeken te verlengen of vervolgbezoeken af te leggen. De Commissie is van mening dat het aantal onderwerpen een criterium is, maar dat de complexiteit van een kwestie en/of de potentiële impact op BTP-gegevens ook belangrijk zijn/is.

De Commissie onderstreept dat het contactbezoek geen zelfstandig instrument is om problemen met de gegevenskwaliteit te onderzoeken. Het contactbezoek is veeleer bedoeld om *risico's of potentiële problemen in verband met de kwaliteit van de ingediende gegevens aan het licht te brengen* (Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad), terwijl de gegevens halfjaarlijks worden beoordeeld in april en oktober. Alle contactbezoeken worden opgevolgd en aangevuld met de regelmatige beoordeling en vice versa.

55

Institutionele regelingen en toezicht- en controlesystemen maken deel uit van de agenda's voor UCB's en SCB's en in alle agenda's is er een deel voor bezoeken om deze kwesties aan te pakken. Bovendien is er in 2012 een specifieke vragenlijst over deze kwesties opgesteld. Ten slotte wordt aanvullende informatie over institutionele regelingen verschaft via de „peer review” van nationale bureaus voor de statistiek, de BTP-inventarissen en de door de nationale instellingen onder tekende memoranda van overeenstemming inzake BTP.

De Commissie stemt ermee in te onderzoeken hoe deze kwestie in de toekomst nader kan worden gedocumenteerd.

56

Er zij op gewezen dat deze waarneming is berekend met de meest extreme gevallen in plaats van gemiddelden, hetgeen meer geschikt zou zijn (figuur 6). Deze „extremen” zijn in de meeste gevallen gerechtvaardigd: zo bestond in het geval van Duitsland het BTP-upstreamcontactbezoek aan Duitsland in 2013 uit twee vergaderingen van Eurostat met de nationale autoriteiten. Na elke vergadering werden voorlopige bevindingen en actiepunten opgesteld, maar het definitieve gezamenlijke verslag met de voornaamste conclusies en aanbevelingen werd opgesteld nadat het gehele tweeledige bezoek was afgerond, d.w.z. na de tweede vergadering. Dezelfde redenering geldt voor de Tsjechische Republiek: in 2012 werd het UCB na 14 weken verzonden, maar pas na 25 weken gepubliceerd, samen met de bevindingen van het SCB.

Tijdens en na het contactbezoek worden tussen Eurostat en de lidstaten actiepunten overeengekomen en deze worden de week na het bezoek aan de lidstaat toegezonden (dus ze zijn zeer punctueel). De lidstaten leggen zich vast door met Eurostat afspraken te maken over de inhoud en de termijn. Afhankelijk van de aard van de actie en de vraag of deze van invloed is op de gegevens over tekorten en schulden, worden er vóór elke BTP-kennisgeving termijnen vastgesteld die nauwlettend worden gevolgd. De lijst van hangende actiepunten wordt bij elk bezoek herzien. Van sommige actiepunten vergt de uitvoering meer tijd, omdat er in het land institutionele regelingen nodig zijn of omdat er nieuwe gegevensverzamelssystemen moeten worden ingevoerd. Bovendien worden de actiepunten opgenomen in de verslagen van de bezoeken, die openbaar toegankelijk zijn op de website van Eurostat.

De actiepunten die invloed hebben op de verstrekte gegevens over tekorten en schulden worden bij de kwaliteitsbeoordeling in aanmerking genomen. Onopgeloste actiepunten inzake kwesties met een materiële impact op tekorten en schulden kunnen ook tot een punt van voorbehoud leiden.

57 (b)

Methodologische kwesties worden periodiek, twee keer per jaar, met deskundigen uit de lidstaten besproken in de ETP-werkgroep statistieken.

Daarnaast heeft Eurostat de afgelopen jaren een werkgroep inzake het Handboek overheidstekort en overheidsschuld voorgezeten, die twee tot drie keer per jaar bijeenkomt om een akkoord te bereiken over een bijgewerkte versie van het handboek.

58

Het is het beleid van Eurostat om alle aan de lidstaten verstrekte adviezen bekend te maken. Indien een lidstaat echter bezwaar maakt tegen bekendmaking omdat de gegevens vertrouwelijk zijn (bijvoorbeeld omdat deze bedrijfsgevoelige informatie bevatten, aangezien advies vaak specifieke gevallen betreft, of omdat de verrichting na het advies niet zal plaatsvinden), gaat Eurostat daarmee akkoord.

Eurostat is het met deze opmerking eens en is in dit verband bereid met de lidstaten te bespreken hoe over de verstrekte adviezen kan worden gecommuniceerd zonder de vertrouwelijkheid te schenden. Eurostat heeft dit proces reeds in gang gezet door informatie over de verstrekte adviezen op te nemen in het meest recente verslag aan het EFC.

59

Voor de uitvoering van begrotingstoezicht is het van cruciaal belang dat eenmalige maatregelen, zoals gedefinieerd in het stabiliteits- en groeipact, goed kunnen worden geïdentificeerd. In het verlengde van de hervorming van het stabiliteits- en groeipact van 2005 zijn er specifieke richtsnoeren, waaronder een indicatieve en niet-limitatieve lijst van eenmalige maatregelen, ontwikkeld en bekendgemaakt in het verslag Overheidsfinanciën in de EMU 2006 (zie het verslag Overheidsfinanciën in de EMU 2006: „Definitie en identificatie van eenmalige en tijdelijke maatregelen”, deel II, sectie 4.2, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf). De Commissie gebruikt deze richtsnoeren sindsdien als referentiepunt voor haar toezicht. De richtsnoeren van 2006 zijn onlangs uitgebreid met de opstelling van „uitgangspunten” en het bijwerken van de lijst van „typische” voorbeelden. Deze vernieuwde richtsnoeren zijn bekendgemaakt in het verslag Overheidsfinanciën in de EMU 2015: „Eenmalige maatregelen — Classificatiebeginselen gebruikt voor het begrotingstoezicht”, deel II, sectie 3 (gepubliceerd in december 2015), beschikbaar op: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf).

60

De definitie van eenmalige maatregelen en een indicatieve en niet-limitatieve lijst van „typische” gevallen zijn gepubliceerd in het verslag Overheidsfinanciën in de EMU 2006: „Definitie en identificatie van eenmalige en tijdelijke maatregelen”, deel II, sectie 4.2, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf.

De Commissie wijst erop dat zij de richtsnoeren onlangs heeft uitgebreid en de bij de identificatie van eenmalige maatregelen gebruikte classificatiebeginselen en een indicatieve lijst van „standaardgevallen” heeft bekendgemaakt in het verslag Overheidsfinanciën in de EMU 2015: „Eenmalige maatregelen — Classificatiebeginselen gebruikt voor het begrotingstoezicht”, deel II, sectie 3 (gepubliceerd in december 2015), beschikbaar op: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf.

Het moet echter worden benadrukt dat er altijd een deskundig oordeel vereist is, omdat de kenmerken van elke afzonderlijke maatregel zorgvuldig moeten worden onderzocht op basis van de door de Commissie gehanteerde classificatiebeginselen.

Tekstvak 4

Op grond van de in december 2015 (na de controle van de Rekenkamer) bijgewerkte lijst van „standaardgevallen” van „eenmalige” maatregelen, zoals bekendgemaakt in het verslag Overheidsfinanciën in de EMU 2015: „Eenmalige maatregelen — Classificatiebeginselen gebruikt voor het begrotingstoezicht”, deel II, sectie 3, weerspiegelt tekstvak 4 de huidige situatie niet.

Tekortverhogende maatregelen

De Commissie onderstreept dat de budgettaire kosten van dergelijke uitzonderlijke gebeurtenissen over het algemeen hoger zijn in verhouding tot de omvang van de economie in kleinere landen.

61

De Commissie wijst erop dat, om een beter beeld te krijgen van de economische realiteit, de gezamenlijk overeengekomen regels van het SGP bepalingen omvatten die bedoeld zijn om te reageren op en rekening te houden met onvoorziene ontwikkelingen en onverwachte gebeurtenissen. De inwerkingtreding ervan is gedefinieerd in de nota voor de plaatsvervangers van het Economisch en Financieel Comité „*Verbetering van de beoordeling van effectief gevolg in het kader van de buitensporigtekortprocedure — een specificatie van de methodologie*” van 12 juni 2014.

62

De Commissie erkent dat het begrip „onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen” niet vooraf definitief is gepreciseerd. Uit de methodologie voor de beoordeling van effectief gevolg, zoals beschreven in de nota voor de plaatsvervangers van het Economisch en Financieel Comité „*Verbetering van de beoordeling van effectief gevolg in het kader van de buitensporigtekortprocedure - een specificatie van de methodologie*” van 12 juni 2014 is echter gebleken dat een lagere groei dan die in de aan de BTP-aanbeveling ten grondslag liggende prognose in de regel een geval van een „onverwachte ongunstige economische gebeurtenis” betreft.

Daarom is de Commissie het niet eens met de opmerking van de Rekenkamer in verband met Frankrijk¹.

De Raad heeft de BTP tegen Frankrijk op 27 april 2009 ingeleid met een oorspronkelijke uiterste termijn in 2012. Deze termijn is op 2 december 2009 verlengd tot 2013 en op 21 juni 2013 tot 2015, op basis van de bevinding dat er effectief gevolg was gegeven aan de aanbevelingen, maar dat zich onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen met een ernstige negatieve weerslag op de openbare financiën hadden voorgedaan.

De Commissie heeft het bestaande wettelijk kader toegepast, zoals toegelicht in de aanbevelingen van 2009, 2013 en 2015 en de begeleidende werkdocumenten van de diensten van de Commissie.

Antwoord op het kopje boven paragraaf 63

De Commissie benadrukt dat de basis voor de beoordeling van de gegevenskwaliteit sterk is verbeterd, gezien het feit dat de rapportage van BTP-gegevens door de lidstaten sinds 2005 aanzienlijk is verfijnd en wordt aangevuld met gedetailleerde aanvullende gegevens.

Hoewel de Commissie erkent dat de tenuitvoerlegging van het SGP tot nu toe meer op het tekort dan op de schuld gericht was, onderstreept de Commissie dat de bruto overheidsschuld en de houdbaarheid ervan altijd als een relevante factor in aanmerking zijn genomen bij de verslagen ingevolge artikel 126, lid 3.

Sinds de hervorming van de wetgeving in 2011 die bekend staat als „het sixpack” is er een veel sterkere operationele focus op de schuldniveaus. De overschrijding van de schulddrempel van 60 % van het bbp is verhoogd tot de waarde die de aanleiding vormt om de BTP in gang te zetten en het concept van in een bevredigend tempo afnemende schuld is geoperationaliseerd door de benchmark voor de schuldvermindering en wordt nu beoordeeld als onderdeel van de regelmatige monitoring door de Commissie van de begrotingssituatie van de lidstaten.

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm

64

Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad voorziet in het algemene kader voor het opwerpen van punten van voorbehoud ten aanzien van de kwaliteit van de feitelijke gegevens en het aanbrengen van wijzigingen in de door de lidstaten gerapporteerde feitelijke gegevens. Overeenkomstig deze verordening kan Eurostat deze bevoegdheid aanwenden indien er aanwijzingen zijn dat de door de lidstaten gerapporteerde gegevens niet aan de boekhoudregels en met name de BTP-methodologie voldoen.

Eurostat werpt slechts in uitzonderlijke gevallen punten van voorbehoud op en deze worden slechts onder bepaalde voorwaarden gerechtvaardigd. Eurostat gebruikt hiervoor zijn professionele beoordelingsvermogen. Het ontbreken van een specifiek punt van voorbehoud of een specifieke wijziging betekent evenwel niet dat er geen lopende kwesties met de lidstaat moeten worden opgelost, maar dat Eurostat meent dat deze kwesties geen belangrijke gevolgen hebben voor het tekort en de schuld zoals vastgesteld in Maastricht. Het alternatief zou zijn om in elke kennisgevingsprocedure voor alle landen punten van voorbehoud te formuleren, hetgeen onevenredig zou zijn en het doel van punten van voorbehoud niet zou dienen.

Bovendien gebeurt het vaak dat de lidstaten hun gegevens naar aanleiding van vragen van Eurostat tijdens de verduidelijkingsfase aanpassen. Dergelijke aanpassingen zijn in het definitieve persbericht niet zichtbaar, omdat Eurostat geen punt van voorbehoud of wijziging heeft opgeworpen.

65

Eurostat beschikt over een procedure waarin de stappen, het tijdschema en de rol van alle actoren tijdens de analyse van de kennisgevingen voorafgaand aan het persbericht zijn beschreven. Deze procedure omvat periodieke vergaderingen met het hoogste management en met de directeur-generaal, die optreedt als hoofd van het Bureau voor de statistiek van de Europese Unie.

De punten van voorbehoud of wijzigingen van de gegevens zijn gebaseerd op professionele oordeelsvorming, op basis van de voor en tijdens de verduidelijkingsfase beschikbare kwalitatieve en kwantitatieve informatie, en worden zorgvuldig overwogen, zoals hierboven vermeld. Dit proces vindt uitsluitend op statistische basis plaats, met behulp van de hiertoe aan Eurostat verleende statistische bevoegdheid en zonder enige tussenkomst van andere diensten van de Commissie of van andere externe organen.

Uit latere herzieningen van de gegevens is in beginsel gebleken dat de aanpak van Eurostat ten aanzien van punten van voorbehoud efficiënt en doeltreffend is: „geen grote verrassingen”, d.w.z. wanneer een kwestie bekend was, maar Eurostat oordeelde dat er geen reden was voor het opwerpen van een punt van voorbehoud, waren er geen belangrijke herzieningen van de gegevens over het tekort en de schuld noodzakelijk.

Tekstvak 5

Tsjechische Republiek — Eerste streepje

Sinds 2010 wordt de test markt/niet-markt jaarlijks uitgevoerd voor publiekrechtelijke niet-financiële vennootschappen en voor in S.15 ingedeelde non-profitinstellingen. De resultaten van de test worden aan Eurostat gepresenteerd in de vragenlijst over door de overheid beheerde entiteiten die zijn ingedeeld als niet behorend tot de sector overheid of in een lijst van overheidseenheden waarom voorafgaand aan het BTP-contactbezoek wordt verzocht.

Frankrijk — Eerste streepje

De behandeling van de ontmanteling van kerninstallaties en mogelijke daarmee samenhangende forfaitaire bedragen ligt nog steeds ter discussie (zelfs in het kader van het ESR 2010). Zolang geen akkoord is bereikt, zijn er vooralsnog geen specifieke richtsnoeren voor de behandeling van nucleaire ontmanteling en daarmee samenhangende forfaitaire bedragen.

Frankrijk — Tweede streepje

Gezien het zeer grote aantal overheidseenheden in Frankrijk (meer dan 80 000 eenheden in S.13 en meer dan 8 000 door de overheid beheerde entiteiten die zijn ingedeeld als niet behorend tot de sector overheid) heeft Eurostat ingestemd met de groepering van eenheden op het niveau van de plaatselijke overheid.

Eurostat kan geen punten van voorbehoud opwerpen over een kwestie waarvoor het ESR of het Handboek overheidstekort en overheidsschuld geen regels bevat.

Duitsland — Eerste streepje

In de jaren 2011-2013 hebben er geen belangrijke, normale herindelingen van eenheden met een materiële impact op het overheidstekort en de schuldquotes (d.w.z. van bijna of meer dan 0,1 % van het bbp) plaatsgevonden. De omvang van de daarmee samenhangende herzieningen zou derhalve niet van invloed zijn geweest op het overheidstekort en de schuldquotes die zijn samengesteld ten behoeve van het begrotingstoezicht.

Voor alle herindelingen verricht in het kader van 1) eenmalige methodologische herzieningen, 2) de benchmarkherziening van 2011 van de Duitse nationale rekeningen en 3) de omschakeling naar het ESR 2010, waarvan de impact op de cijfers over het overheidstekort en de overheidsschuld aanzienlijk was (bijna of meer dan 0,1 % van het bbp) zijn de gegevens voor de gehele BTP-referentieperiode naar behoren herzien.

Duitsland — Tweede streepje

De bewuste kwestie vormt een risico voor de gegevenskwaliteit en werd, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad, na de identificatie ervan door Eurostat aan de orde gesteld, waarbij een stapsgewijze aanpak werd gevolgd gezien de complexiteit van het Duitse statistische systeem en de omvang van de Duitse overheidssector.

Voor zover de Commissie bekend is, is het risico in kwestie geen realiteit geworden. Eurostat heeft op basis van de gegevensbeoordeling geen aanverwante kwaliteitsproblemen vastgesteld.

Binnen het complexe statistische systeem in Duitsland, het wettelijk mandaat dat ten grondslag ligt aan de regelmatige verzameling van statistische gegevens en de beperkte middelen, vergt de tenuitvoerlegging van de relevante procedures voor uitstaande — qua omvang kleine — individuele verrichtingen op nationaal en plaatselijk niveau een structurele oplossing.

Gezien de omvang van de transacties en het feit dat er in dit stadium geen conclusies over de uitkomst van de analyse kunnen worden getrokken, is de Commissie van oordeel dat er om deze redenen geen punt van voorbehoud had moeten worden opgeworpen met betrekking tot de Duitse gegevens over het tekort.

Malta — Eerste streepje De overeenkomst inzake schuldvernieuwing voor de overdracht van de juridische eigendom van het project aan Malita is ondertekend op 28 december 2011 (gewijzigd in februari 2012) en derhalve na de BTP-kennisgeving van oktober 2011. Evenzo zijn de leaseovereenkomsten ondertekend op 26 juni 2012, ook geruime tijd na de BTP-kennisgeving van oktober 2011.

In de BTP-kennisgeving van april 2012 had het Maltese nationale bureau voor de statistiek alle relevante punten op correcte wijze behandeld. In zijn brief van augustus 2012 bevestigde Eurostat na grondige analyse dat Malita moet worden ingedeeld bij de sector niet-financiële vennootschappen.

Daarom is de Commissie van oordeel dat het niet nodig was om een punt van voorbehoud op te werpen.

Italië — Eerste streepje

De Commissie (Eurostat) volgt de vooruitgang in verband met deze kwestie op de voet. Italië heeft een stapsgewijze aanpak ingevoerd, met inbegrip van het opzetten van nieuwe gegevensbronnen en het maken van ramingen.

Tekstvak 6

De Rekenkamer verwijst naar de macro-economische basisaannamen die ten grondslag liggen aan de tekort- en schuld-drempel van het Verdrag. Hoewel de macro-economische omgeving aan verandering onderhevig is, blijft de Commissie ertoe verplicht te functioneren overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag en het ondersteunende afgeleide recht.

Het algemene begrotingskader heeft een sterke ontwikkeling doorgemaakt, niet in de laatste plaats door de in de afgelopen jaren via het sixpack en het twopack ingevoerde hervormingen, met als doel „slimme regels” op te stellen die het mogelijk maken om te reageren op en rekening te houden met de huidige economische realiteit.

Hoewel de tenuitvoerlegging van het SGP tot nu toe meer op het tekort dan op de schuld gericht was, onderstreept de Commissie dat in het kader de schuld op consistente wijze aan de orde wordt gesteld. In het bijzonder moet eraan worden herinnerd dat de component van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn in verband met impliciete verplichtingen en schulden (MTD^{IVS}) een element bevat dat staat voor het begrotingssaldo dat de schuldquote zou stabiliseren op 60 % van het bbp en een aanvullende component die staat voor het extra begrotingssaldo dat nodig is voor landen met een schuld die groter is dan 60 % van het bbp.

Sinds de hervorming van de wetgeving in 2011 die bekend staat als „het sixpack” is er een veel sterkere operationele focus op de schuldniveaus. De overschrijding van de schulddrempel van 60 % van het bbp is verhoogd tot de waarde die de aanleiding vormt om de BTP in gang te zetten en het concept van in een bevredigend tempo afnemende schuld is geoperationaliseerd door de benchmark voor de schuldvermindering en wordt nu beoordeeld als onderdeel van de regelmatige monitoring door de Commissie van de begrotingssituatie van de lidstaten.

70

De Commissie wijst erop dat de aanvankelijke hoogte van de schuld in de definitie van de benchmark voor de schuldvermindering wordt meegenomen via het verschil ten opzichte van de drempel van 60 %.

Voor de lidstaten met een schuld van meer dan 60 % van het bbp dient er in het aanbevolen aanpassingstraject rekening mee te worden gehouden dat de schuld aan het eind van de correctieperiode ten minste de toekomstgerichte schuld-benchmark moet halen. Als gevolg daarvan kan het niveau van het voor het laatste jaar aanbevolen tekort lager zijn dan 3 % van het bbp en de termijn voor correctie kan, in het geval van lidstaten met zware schulden, langer zijn, aangezien de omvang van de tot stand te brengen structurele aanpassing moet worden afgewogen tegen de haalbaarheid ervan in een bepaald aantal jaren.

Het feit dat het overheidstekort tot minder dan 3 % van het bbp moet worden teruggebracht om de schuldbenchmark te halen, komt tot uiting in de BTP-aanbevelingen die tot dusver zijn gedaan op basis van de schending van het schuld criterium.

71

De Commissie merkt op dat de genoemde voorspellingen gebaseerd zijn op een ongewijzigd beleid. Het zou meer positieve resultaten geven als wordt uitgegaan van een scenario waarin de lidstaten hun verplichtingen uit hoofde van het SGP volledig nakomen.

Meer in het bijzonder zou Italië, in een scenario van volledige naleving van het SGP, tegen 2019 aan de benchmark voor schuldvermindering (toekomstgerichte variant) voldoen en Frankrijk tegen 2018. De voor Cyprus gebruikte IMF-gegevens vertonen een aanzienlijk verschil ten opzichte van de door de Commissie gebruikte gegevens.

72

De analyse van de relevante factoren wordt uitgevoerd overeenkomstig de bepalingen van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad.

De wetgeving voorziet in een uitgebreide lijst van mogelijke relevante factoren die niet limitatief is, aangezien de Commissie ook factoren in aanmerking dient te nemen die de betrokken lidstaat relevant acht.

De Commissie specificeert het effect van de verschillende relevante factoren en kwantificeert dit voor zover mogelijk. Er is geen formule die alle verschillende factoren weegt en automatisch tot een conclusie leidt. De Commissie maakt haar gedetailleerde analyse bekend in de werkdocumenten van de diensten van de Commissie.

73

De Commissie is het niet eens met de bewering dat de redenering achter haar conclusies onduidelijk is. De wetgeving (Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad) voorziet in de analyse van de relevante factoren, op grond waarvan de Commissie rekening houdt met alle relevante factoren voor zover deze de beoordeling van de naleving van de tekort- en schuldcriteria aanzienlijk beïnvloeden. Bovendien schrijft de wetgeving voor dat de Commissie tevens factoren in aanmerking neemt die de betrokken lidstaat relevant acht. Dit wordt gedaan om een passende economische beoordeling van de situatie te verzekeren voordat een besluit wordt genomen over het al dan niet inleiden van een BTP.

In geval van schending van het tekortcriterium voorziet de wetgeving in een uitgebreide lijst van mogelijke relevante factoren, die echter niet limitatief is en waarin niet wordt verwezen naar enige vorm van prioritering. Indien de overheidsschuld groter is dan 60 % van het bbp, wordt in het besluit betreffende het al dan niet inleiden van een BTP alleen rekening met de relevante factoren gehouden indien het tekort dicht bij de referentiewaarde blijft en de overschrijding tijdelijk wordt geacht.

In geval van een schending van de schuldcriteria kan met alle relevante factoren rekening worden gehouden, ongeacht de hoogte van het tekort.

Overeenkomstig de hierboven beschreven bepalingen specificeert de Commissie bij de opstelling van een verslag krachtens artikel 126, lid 3, het effect van de verschillende relevante factoren en berekent dit voor zover mogelijk.

In dit verband wijst de Commissie erop dat in de op grond van artikel 126, lid 3, uitgebrachte verslagen over Italië, België (februari 2015) en Finland (februari, mei en november 2015) aanzienlijke inspanningen zijn geleverd om de analyse van de relevante factoren veel uitgebreider en transparanter te maken dan in het verleden.

Tegelijkertijd en in overeenstemming met de geest van de wetgeving is er geen formule die alle verschillende factoren weegt en automatisch tot een conclusie leidt.

74

De Commissie probeert bij de aan de gang zijnde tenuitvoerlegging van het stabiliteits- en groeipact, met inbegrip van de BTP, nauw met de lidstaten samen te werken. Een cruciaal element van deze op samenwerking gebaseerde aanpak zijn de interactie en besprekingen die worden bevorderd door de relevante economische comités, met name het Economisch en Financieel Comité (plaatsvervangers) (EFC (plaatsvervangers)). De Commissie stelt regelmatig analytische en operationele nota's op voor het EFC (plaatsvervangers), teneinde de bij de interpretatie en tenuitvoerlegging van het SGP gevolgde aanpak aan de lidstaten toe te lichten en hun feedback ten aanzien van de uitgangspunten van de Commissie te krijgen.

Teneinde de transparantie te vergroten verstrekt de Commissie de lidstaten sinds het voorjaar van 2014 alle informatie die nodig is om de berekening van de beoordeling van effectief gevolg volledig te herhalen en dus ook gedetailleerde Excel-spreadsheets met stapsgewijze berekeningen van zowel de top-down- als de bottom-upbenadering. Daarnaast worden alle gegevens en berekeningen inzake de inachtneming van de benchmark voor de schuldvermindering en de minimale lineaire structurele aanpassing (MLSA) aan de lidstaten verstrekt. De gegevens zijn echter, op speciaal verzoek van de lidstaten, niet volledig openbaar, maar worden gedeeld via een gemeenschappelijk platform, CIRCA, waartoe uitsluitend de leden van het EFC en hun plaatsvervaarders toegang wordt verleend.

75

De Commissie erkent dat de vóór februari 2015 gepubliceerde werkdocumenten van de diensten van de Commissie transparanter hadden kunnen zijn wat betreft de in het aan de BTP-aanbevelingen ten grondslag liggende basisscenario opgenomen gegevens. De Commissie wijst er echter op dat deze informatie vanaf het voorjaar van 2014 beschikbaar was in de gedetailleerde Excel-spreadsheet met de stapsgewijze berekeningen van de conformiteitsbeoordeling van de Commissie en via het CIRCA-platform rondging onder de lidstaten. Bijgevolg hadden de lidstaten volledige toegang tot de reeks gegevens die nodig was voor het herhalen van de berekening van de begrotingsinspanningen en de andere variabelen die ten grondslag liggen aan de beoordeling van de inachtneming van de BTP-aanbeveling zoals in het geval van Frankrijk in februari 2015. Bovendien wordt de relevante informatie sinds februari 2015 verstrekt in de prognosebestanden die in de openbare versie van de Ameco-databank worden gepubliceerd en toegankelijk zijn voor het grote publiek.

De informatie in deze bestanden is toereikend om de berekening van de bottom-upinspanningen zoals de Commissie die heeft uitgevoerd, te herhalen. De informatie omvat met name het totale bedrag van de discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde (inclusief en exclusief de eenmalige maatregelen), de ontwikkeling van de uitgaven, de renteontwikkelingen en de werkloosheidscijfers. Dit zijn de enige parameters die nodig zijn om het basisscenario te berekenen. Daarnaast wordt in de werkdocumenten van de diensten van de Commissie duidelijk uitgelegd hoe het basisscenario is opgebouwd.

76

De Commissie wijst erop dat de verordening in geval van een schending van de schuldcriteria voorschrijft dat rekening moet worden gehouden met alle relevante factoren, ongeacht de hoogte van het tekort.

Tekstvak 7 (i)

De Commissie is van mening dat de conjunctuurgezuiverde benchmark voor de schuldvermindering de gevolgen van een zeer lage inflatie gedurende langere perioden niet volledig weergeeft. Hoewel het conjunctuurgezuiverde schuld-niveau is ontwikkeld om de invloed van de conjunctuur op de beoordeling van de naleving van de schuldregel uit te sluiten, moet erop worden gewezen dat de aanpassing alleen het verschil in de potentiële en de werkelijke groei van het bbp gedurende drie jaar corrigeert. Daarom kan de langdurige zwakke nominale bbp-groei waarmee verschillende lidstaten de laatste paar jaar te kampen hebben, nog steeds van invloed zijn op de naleving van de schuldregel, zelfs bij een beoordeling op basis van het conjunctuurgezuiverde schuld-niveau. Bovendien houdt de schuldbenchmark geen rekening met de prijsontwikkeling. Bij het conjunctuurgezuiverde schuld-niveau wordt de bbp-deflator van de resultaten toegepast, d.w.z. er vindt geen correctie plaats voor een onverwacht lage inflatie. In verschillende landen heeft de onverwachte daling van de inflatie echter tot een aanzienlijke stijging van de reële kosten van schuldfinanciering geleid. Het grotere verschil tussen de werkelijke financieringskosten en de reële bbp-groei had aanzienlijke negatieve gevolgen voor de schulddynamiek van diverse landen.

Tekstvak 7 (ii)

Met betrekking tot de inachtneming door Italië van de benchmark voor de schuldvermindering onderstreept de Commissie dat zij nog geen beoordeling voor 2016 kon uitvoeren toen begin 2015 het verslag op grond van artikel 126, lid 3, werd opgesteld.

Voordat het volgende jaar kan worden beoordeeld, moet er een rechtsgeldige eis van de Raad worden vastgesteld. De aanbevelingen van de Raad worden in het voorjaar gedaan. Voor de lidstaten in de preventieve tak van het SGP worden deze eisen vastgesteld op basis van de economische conjunctuur van de betrokken lidstaat (zoals gemeten aan de hand van de output gap) en de houdbaarheidsrisico's (de details staan in de mededeling van de Commissie van januari 2015 inzake flexibiliteit, die beschikbaar is op http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf

De eerste conformiteitsbeoordeling voor 2016 werd in het voorjaar van 2015 uitgevoerd en wees een hoge mate van naleving van de eisen uit. De details zijn te vinden in de relevante werkdocumenten van de diensten van de Commissie die beschikbaar zijn op http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm.

Tekstvak 7 (iii)

De Commissie onderstreept dat in een nota aan de lidstaten via het EFC (plaatsvervangers) in februari 2015 een methodologisch kader voor de beoordeling van het effect van structurele hervormingen op de houdbaarheid van de begroting werd uiteengezet. Bij de beoordeling van het stabiliteitsprogramma van Italië in mei 2015 verklaarde de Commissie dat zij de potentiële invloed van het door de autoriteiten voorgestelde plan voor structurele hervormingen op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën had beoordeeld en dat de Commissie, gezien de voor het simuleren van de invloed gebruikte methoden (met name QUEST), de gekwantificeerde invloed als plausibel beoordeelt.

78

De Commissie heeft geheel in overeenstemming met de regels gehandeld. In de verordening is de verplichting (in plaats van de mogelijkheid) om rekening te houden met relevante factoren uitdrukkelijk opgenomen en wordt verwezen naar de niet-limitatieve lijst van in aanmerking te nemen factoren. Van deze factoren worden de aanpassing in de richting van de MTD, de uitvoering van beleidsmaatregelen om onevenwichtigheden te voorkomen en te corrigeren, en de uitvoering van beleidsmaatregelen in het kader van de gemeenschappelijke groeistrategie voor de Unie uitdrukkelijk vermeld.

De schuldregel betekent niet automatisch dat ten aanzien van een lidstaat een BTP wordt ingeleid zodra de kwantitatieve doelstelling niet wordt gehaald. De verordening voorziet er uitdrukkelijk in dat deze procedure niet-automatisch is.

80

De Commissie is van oordeel dat de betrokken maatregel niet als eenmalige maatregel moet worden bestempeld overeenkomstig de in het verslag Overheidsfinanciën in de EMU 2015 bijgewerkte uitgangspunten, teneinde de consistente toepassing ervan te waarborgen. Volgens deze richtsnoeren was de toeslag intrinsiek tijdelijk noch eenmalig van aard — er werd uitgegaan van een duurzaam effect (van 2012 tot 2017) — en deze had daarom niet als een eenmalige maatregel bestempeld kunnen worden. Het verslag Overheidsfinanciën in de EMU 2015 is beschikbaar op http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/public_finances_emu_en.htm

81

Op 10 maart 2015 oordeelde de Raad dat op basis van het beschikbare feitenmateriaal niet besloten kon worden om geen effectief gevolg te geven aan de aanbevelingen, aangezien werd vastgesteld dat de gecumuleerde begrotingsinspanning in overeenstemming was met het door de Raad vereiste niveau (op basis van de bottom-upmethodologie, omdat de top-downmethodologie wordt beïnvloed door een lage inflatie) en dat verlenging van de termijn voor correctie derhalve gerechtvaardigd was. Bovendien waren de gegevens over de resultaten (en ook de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie over het nominale saldo voor 2015) beter dan wat de Commissie in maart 2015 had verwacht.

82

De Commissie is het niet met deze opmerking eens, omdat op basis van de ten tijde van de beoordeling beschikbare informatie een tijdige correctie tegen 2015 niet meer realiseerbaar leek te zijn. In dergelijke gevallen is het binnen het regelgevingskader van het SGP passend om i) te onderzoeken wat de oorzaken hiervoor zijn, met de bevinding dat „de beschikbare bewijsstukken over het geheel genomen niet de conclusie rechtvaardigen dat de aanbevolen inspanning in 2013-2014 niet is geleverd” tot gevolg, en ii) te voorzien in een nieuw, geldig aanpassingstraject, teneinde het betrokken land passende beleidsrichtsnoeren te bieden.

83

De Commissie herinnert aan haar verplichting uit hoofde van de verordening om rekening te houden met de relevante factoren. De wetgeving voorziet in een niet-limitatieve lijst van factoren waarmee rekening moet worden gehouden. Van deze factoren worden de aanpassing in de richting van de MTD, de uitvoering van beleidsmaatregelen om onevenwichtigheden te voorkomen en te corrigeren, en de uitvoering van beleidsmaatregelen in het kader van de gemeenschappelijke groeistrategie voor de Unie uitdrukkelijk vermeld.

Voor de in de specifieke gevallen toegepaste redenering zijn de relevante documenten beschikbaar op http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm voor respectievelijk Frankrijk en Italië.

84

De Commissie onderstreept dat de Raad volgens het regelgevingskader de besluitvormingsinstelling is. De Raad heeft derhalve het recht om de BTP-aanbeveling van de Commissie terzijde te schuiven en is niet aansprakelijk jegens de Commissie.

De rapportage door de lidstaten over corrigerende maatregelen zou kunnen worden verbeterd

De Commissie is van mening dat de bestaande bepalingen en/of richtsnoeren over de inhoud van de begrotingstoezichtdocumenten, onder meer betreffende de rapportage over corrigerende maatregelen in het kader van de BTP, de Commissie een solide basis verschaffen voor de voortzetting van doeltreffend begrotingstoezicht en monitoring, mits goed opgevolgd door de lidstaten. De Commissie ziet dan ook geen specifieke noodzaak om de bestaande wetgeving te veranderen en aan de lidstaten strengere rapportageverplichtingen op te leggen.

85

Om de rapportagevereisten te doen naleven is de mogelijkheid om sancties op te leggen in het kader van de BTP beperkt tot de niet-naleving van de BTP-begrotingsdoelstellingen. Een gebrek aan toereikende rapportage kan echter nadelig voor de betrokken lidstaat zijn, want als er niet genoeg voldoende gedetailleerde informatie over de getroffen maatregelen en de begrotingsontwikkelingen aan de Commissie ter beschikking wordt gesteld, zou dat eventueel kunnen leiden tot uitbreiding van de BTP als op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat de BTP-doelstellingen niet worden gehaald.

De Commissie monitort in elk geval voortdurend de begrotingspositie van de lidstaten via de relevante landenafdelingen, die regelmatig toezichtmissies naar de lidstaten uitvoeren. In verband met regelmatigere rapportage, zoals die is ingevoerd in het kader van het sixpack en twopack via de stabiliteitsprogramma's in het voorjaar en de ontwerp-begrotingsplannen in het najaar, zijn er gedetailleerde vereisten vastgesteld ten aanzien van wat een lidstaat verplicht moet rapporteren. Wanneer de Commissie er niet van overtuigd is dat in de ontwerp-begrotingsplannen van een lidstaat voldoende wordt aangetoond dat de begrotingsplannen aan de vereisten voldoen, kan de Commissie overeenkomstig artikel 7, lid 2, van Verordening (EU) nr. 473/2013 de betrokken lidstaat verzoeken zijn ontwerp-begrotingsplannen opnieuw in te dienen. Indien de lidstaat niet aan de algemenere rapportagevereisten voldoet, is het echter waar dat de mogelijkheden van de Commissie voor handhaving beperkt zijn, met name wat de stabiliteitsprogramma's betreft.

86

In de begrotingstoezichtdocumenten (zoals de stabiliteits- en convergentieprogramma's of de ontwerp-begrotingsplannen), met inbegrip van die waarin over de inachtneming van de aanbevelingen van de Raad wordt gerapporteerd (verslagen over de getroffen maatregelen), kan het soms aan concrete informatie over corrigerende maatregelen ontbreken, met name voor de laatste jaren. Dit wordt weerspiegeld in de prognoses van de Commissie, die de basis vormen van de risicobeoordelingen van de plannen van de lidstaten. Sterker nog, in gevallen waarin de corrigerende maatregelen als onvoldoende gespecificeerd worden beschouwd, worden deze bij de prognose niet in aanmerking genomen. Voorts worden de risico's altijd duidelijk genoemd in de beoordelingen van de Commissie indien het gebrek aan concrete informatie een ongunstige invloed op het evenwicht van de risico's heeft.

Tekstvak 8 — Eerste streepje

De lijst van maatregelen die invloed op de begroting hebben, maakt deel uit van het convergentieprogramma en niet primair van het nationale hervormingsprogramma.

Tekstvak 8 — Tweede streepje

De Commissie benadrukt het feit dat de invloed van maatregelen in het convergentieprogramma voor 2012 in drie afzonderlijke tabellen wordt gepresenteerd – de eerste vanuit het perspectief van de hervorming van het stelsel van directe belastingen (maatregelen aan de ontvangstenzijde), de tweede met een gedetailleerde uitsplitsing van de voorgenomen consolidatiemaatregelen die invloed op het tekort hebben en de derde met een samenvatting van de kleinere aanpassingen die sinds 2012 van kracht zijn (alleen de uitgavenzijde). Hoewel niet elke afzonderlijke maatregel in de begeleidende tekst wordt beschreven, zijn de titels voldoende gedetailleerd en te begrijpen.

Antwoord op het kopje boven paragraaf 88:

De Commissie vindt niet dat haar monitoring en toezicht onvoldoende transparant zijn. In het begrotingskader van de EU zijn in de afgelopen jaren diverse wijzigingen aangebracht met het oog op de invoering van aanvullende regels, de versterking van mechanismen voor het toezicht op de naleving en meer nationale betrokkenheid. De Commissie beschouwt dit als een welkome ontwikkeling.

De ingevoerde wetwijzigingen moesten in technisch opzicht worden geoperationaliseerd. Hiertoe moesten de voor de beoordeling van de naleving van het stabiliteits- en groeipact (SGP) gebruikte methoden en indelingen worden aangepast. Dit proces heeft plaatsgevonden via uitgebreide besprekingen in het Economisch en Financieel Comité (EFC) en andere bevoegde instanties van de Raad. Deze besprekingen werden vergemakkelijkt met behulp van een reeks toelichtingen. De grotere complexiteit van het kader voor toezicht vereiste extra uitleg omwille van de transparantie.

Daarom zijn alle benaderingen van de tenuitvoerlegging van het herziene kader samengevat in het vademecum voor het stabiliteits- en groeipact, dat op de website van de Commissie voor het publiek toegankelijk is. Het vademecum wordt nu jaarlijks bijgewerkt overeenkomstig een toezegging in de mededeling van de Commissie van 21 oktober 2015 over de voltooiing van de EMU.

Teneinde de transparantie verder te vergroten heeft de Commissie er sinds het voorjaar van 2014 mee ingestemd de lidstaten alle informatie te verstrekken die nodig is om de onderliggende berekeningen in verband met de conformiteitsbeoordeling in het kader van zowel de preventieve als de corrigerende tak te herhalen, inclusief gedetailleerde Excel-spreadsheets met stapsgewijze berekeningen. Met betrekking tot de discretionaire maatregelen heeft de Commissie geaggregeerde gegevensreeksen betreffende de gevolgen van de discretionaire maatregelen en het niveau van de eenmalige maatregelen sinds het voorjaar van 2014 volledig openbaar gemaakt en, overeenkomstig de conclusies van de Ecofin van juni 2014, verdere vooruitgang geboekt door de opbrengst van de met ingang van het voorjaar van 2015 in de bottom-upbenadering voor BTP-landen opgenomen essentiële afzonderlijke belastingmaatregelen met de lidstaten te delen.

Voorts heeft de Commissie gedetailleerde informatie over de belangrijkste maatregelen bekendgemaakt in de werkdocumenten van de diensten van de Commissie die nieuwe BTP-aanbevelingen vergezellen, met inbegrip van de prognose van de kernvariabelen voor de berekening van de begrotingsinspanning onder het basisscenario (bv. het referentiepunt waarmee toekomstige prognoses zullen worden vergeleken om zowel de top-down- als de bottom-upbenadering te berekenen).

Het methodologisch kader voor de beoordeling van het effect van structurele hervormingen op de houdbaarheid van de begroting werd in februari 2015 in een nota aan de lidstaten via het EFC (plaatsvervangers) uiteengezet.

89 (ii)

De Commissie wenst met betrekking tot opmerking 89, punt ii), van de Rekenkamer te verduidelijken dat de methodologie van effectief gevolg, die in 2014 door de Raad is goedgekeurd, uitgebreider is dan enkel de bottom-upmethodologie en ook een top-downbenadering van de beoordeling van effectief gevolg omvat. De methodologie wordt toegelicht in deel II, punt 1 van het verslag over de openbare financiën van 2014.

90

Uiteindelijk wordt niet aan de hand van de prognoses van de Commissie, maar aan de hand van door Eurostat geverifieerde feitelijke gegevens nagegaan of de BTP-aanbevelingen worden opgevolgd. Bovendien wordt er een beoordeling van effectief gevolg, bekend als een zorgvuldige analyse, uitgevoerd indien de lidstaat zijn nominale tekortdoelstelling niet haalt of de vereiste verbetering van het structurele saldo niet realiseert.

Tekstvak 9 - Zesde alinea

De Commissie is het er grotendeels mee eens dat de beoordeling van effectief gevolg steeds ingewikkelder is geworden. Er wordt beter rekening gehouden met complexere economische situaties en er worden nieuwe toezichtelementen toegevoegd, waardoor ervoor wordt gezorgd dat alle landen gelijk worden behandeld en dat de vereiste tijd voor de transparante operationalisering van de regels gelijk is (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 89).

91

De top-down- en bottom-upbenadering weerspiegelen de behoefte om een beter beeld te krijgen van heersende economische situaties. De nota waarin de methodologie ten aanzien van de beoordeling van effectief gevolg, met inbegrip van de operationalisering van de bottom-upbenadering, wordt herzien (Herziening van de methodologie voor de beoordeling van effectief gevolg) werd voor het eerst op 26 februari 2014 besproken in het EFC (plaatsvervangers), op 12 juni 2014 door het EFC goedgekeurd en op 20 juni 2014 door de Ecofin bekrachtigd.

De Commissie erkent dat er sprake is van een natuurlijke wisselwerking tussen het definiëren van de gevolgde aanpak waarbij de onderliggende macro-economische situatie en ontwikkelingen zo goed mogelijk worden weergegeven, en de mate van complexiteit van het systeem van de regels.

Teneinde de transparantie te vergroten heeft de Commissie ermee ingestemd de lidstaten alle informatie te verstrekken die nodig is om de berekening van de beoordeling van effectief gevolg te herhalen, waaronder gedetailleerde Excel-spreadsheets met stapsgewijze berekeningen van zowel de top-down- als de bottom-upbenadering. Deze gegevens zijn echter, op speciaal verzoek van de lidstaten, niet volledig openbaar, maar worden gedeeld via een gemeenschappelijk platform, CIRCA, waartoe uitsluitend de leden van het EFC en hun plaatsvervangers in de ministeries toegang wordt verleend.

92

Sinds de hervormingen van het SGP in 2005, waarin werd beoogd beter rekening te houden met de invloed van de conjunctuur op de begrotingssituatie van de lidstaten, is de beoordeling van de begrotingsinspanning gericht op het structurele saldo. Het is waar dat het structurele saldo onlosmakelijk verbonden is met de geraamde potentiële groei, een niet-waarneembare variabele. Dit geeft de macro-economische grenzen weer en is onontkoombaar zolang het structurele saldo een cruciaal onderdeel van de begrotingsbeoordeling blijft zoals voorgeschreven bij de verordening.

Met de lidstaten is via de reeds lang bestaande werkgroep Output Gaps overeenstemming bereikt over een gedetailleerde, door de Raad onderschreven, gemeenschappelijke aanpak voor het schatten van de potentiële output.

94

In de gedragscode wordt erop gewezen dat een bottom-upraming van de begrotingsinspanning (oftewel een die typisch gericht is op de geraamde impact van discretionaire begrotingsmaatregelen op de begroting) de raming van de begrotingsinspanning door de verandering in het structurele saldo (of top-downbenadering) moet aanvullen. De nota waarin de methodologie ten aanzien van de beoordeling van effectief gevolg, met inbegrip van de operationalisering van de bottom-upbenadering, wordt herzien (Herziening van de methodologie voor de beoordeling van effectief gevolg) werd voor het eerst op 26 februari 2014 besproken in het EFC (plaatsvervangers), op 12 juni 2014 door het EFC goedgekeurd en op 20 juni 2014 door de Ecofin bekrachtigd.

Deze methodologie is gebaseerd op de geraamde impact op de begroting van discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en houdt rekening met zowel expliciete als impliciete maatregelen aan de uitgavenzijde.

Met betrekking tot de discretionaire maatregelen heeft de Commissie gezorgd voor een concrete follow-up van haar transparantieverbintenissen door i) sinds het voorjaar van 2014 voor alle landen de gevolgen van de discretionaire maatregelen (lopende inkomsten/kapitaalinkomsten en lopende uitgaven/kapitaall uitgaven) en het niveau van de eenmalige maatregelen online beschikbaar te stellen in de Ameco-databank (d.w.z. de volledig openbare databank van de Commissie) en ii) met ingang van het voorjaar van 2015 de belangrijkste in de bottom-upbenadering voor BTP-landen opgenomen discretionaire belastingmaatregelen te delen met de lidstaten via het CIRCA-platform.

Voorts heeft de Commissie gedetailleerde informatie over de belangrijkste maatregelen bekendgemaakt in de werkdocumenten van de diensten van de Commissie die nieuwe BTP-aanbevelingen vergezellen, met inbegrip van de prognose van de kernvariabelen voor de berekening van de begrotingsinspanning onder het basisscenario (bv. het referentiepunt waarmee toekomstige prognoses zullen worden vergeleken om zowel de top-down- als de bottom-upbenadering te berekenen).

95

De Commissie is het er niet mee eens dat haar analyses minder transparant zijn geworden.

In het begrotingskader van de EU zijn in de afgelopen jaren diverse wijzigingen aangebracht met het oog op de invoering van aanvullende regels, de versterking van mechanismen voor het toezicht op de naleving en meer nationale betrokkenheid. Daarnaast zijn de regels beter afgestemd op uiteenlopende economische omstandigheden.

De wetswijzigingen moesten in technisch opzicht worden geoperationaliseerd. Hiertoe moesten de voor de beoordeling van de naleving van het stabiliteits- en groeipact (SGP) gebruikte methoden en indelingen worden aangepast. Dit proces heeft plaatsgevonden via uitgebreide besprekingen in het Economisch en Financieel Comité (EFC) en andere bevoegde instanties van de Raad. Deze besprekingen werden vergemakkelijkt met behulp van een reeks toelichtingen. De grotere complexiteit van het kader voor toezicht vereiste extra uitleg omwille van de transparantie.

Daarom zijn alle benaderingen van de tenuitvoerlegging van het herziene kader samengevat in het vademecum voor het stabiliteits- en groeipact, dat op de website van de Commissie voor het publiek toegankelijk is. Het vademecum wordt nu jaarlijks bijgewerkt overeenkomstig een toezegging in de mededeling van de Commissie van 21 oktober 2015 over de voltooiing van de EMU (zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 88 t/m 94).

96

Met betrekking tot de top-downbenadering heeft de Commissie, terwijl de voor het herhalen van de berekeningen van de Commissie benodigde gegevens tot 2014 niet systematisch buiten de Commissie beschikbaar waren, aanzienlijke inspanningen geleverd om dit te verhelpen en de Commissie richt zich er nu op volledige transparantie te garanderen door de lidstaten toegang tot alle relevante gegevens te verlenen. Hiertoe heeft de Commissie gedetailleerde informatie over de belangrijkste maatregelen bekendgemaakt in de werkdocumenten van de diensten van de Commissie die nieuwe BTP-aanbevelingen vergezellen, met inbegrip van de prognose van de kernvariabelen voor de berekening van de begrotingsinspanning onder het basisscenario (bv. het referentiepunt waarmee toekomstige prognoses zullen worden vergeleken om zowel de top-down- als de bottom-upbenadering te berekenen). Voorts verstrekt de Commissie na elke prognoseronde (met ingang van de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie) aan de lidstaten een Excel-spreadsheet met daarin alle relevante invoergegevens zodat zij de berekeningen van de Commissie exact kunnen herhalen.

97

De Commissie wenst te verduidelijken dat een bottom-upkwantificering van de maatregelen als onderdeel van de zorgvuldige analyse die moet worden uitgevoerd wanneer de aanbevolen begrotingsdoelstellingen niet worden gehaald, voor het eerst in december 2012 is voorgesteld in de nota van de Commissie „Beoordeling van effectief gevolg” aan de plaatsvervangers van het Economisch en Financieel Comité (de bevoegde instantie van de Raad) en sindsdien is uitgevoerd als aanvullende indicator van de begrotingsinspanning in de zorgvuldige analyse, met name in de werkdocumenten van de diensten van de Commissie die de BTP-aanbevelingen begeleiden of in de nota's inzake begrotingstoezicht die regelmatig met de lidstaten worden besproken. Bij de poging om te zorgen voor meer transparantie ten aanzien van de methodologieën om na te gaan of de BTP-aanbevelingen worden opgevolgd, werd voor het eerst op 26 februari 2014 in het EFC (plaatsvervangers) een nota gepresenteerd waarin de methodologie werd herzien en de bottom-upoperationalisering uitvoerig werd beschreven (Herziening van de methodologie voor de beoordeling van effectief gevolg). Het Economisch en Financieel Comité (EFC, het moedercomité) keurde de nota op 12 juni 2014 goed, waarna de Ecofin deze op 20 juni 2014 bekrachtigde.

De Commissie oordeelde dat Frankrijk naar verwachting de structurele begrotingsdoelstellingen zou halen, overeenkomstig de gezamenlijk overeengekomen methodologie, en besloot de procedure op te schorten. De redenering wordt beschreven in de werkdocumenten van de diensten van de Commissie op http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2015-07-01_fr_communication_swd_en.pdf

98

De Commissie heeft ermee ingestemd de lidstaten alle informatie te verstrekken die nodig is om de berekening van de beoordeling van effectief gevolg te herhalen en dus ook gedetailleerde Excel-spreadsheets met stapsgewijze berekeningen van zowel de top-down- als de bottom-upbenadering. De gegevens zijn echter, op speciaal verzoek van de lidstaten, niet volledig openbaar, maar worden gedeeld via een gemeenschappelijk platform, CIRCA, waartoe uitsluitend de leden van het EFC en hun plaatsvervangers in de ministeries toegang wordt verleend.

99

De beoordeling achteraf van de gevolgen van de afzonderlijke maatregelen levert wellicht geen afdoende resultaten op. Deze gevolgen kunnen namelijk moeilijk te becijferen zijn door problemen bij het isoleren van de gevolgen van de maatregel van meer algemene factoren voor de veranderingen in de ontvangsten en de uitgaven, zoals de economische omgeving, tegenover de tendens van „geen beleidsveranderingen” die zou hebben bestaan. In het algemeen wordt de doeltreffendheid van de discretionaire begrotingsmaatregelen achteraf hoofdzakelijk weerspiegeld in de uitvoering van de begroting en in het al dan niet halen van de vastgestelde begrotingsdoelstellingen. De Commissie beoordeelt of de lidstaat voldoende beleidsmaatregelen heeft genomen om de aanbevolen begrotingsdoelstellingen te halen op basis van twee complementaire instrumenten, te weten de top-down- en de bottom-upbenadering voor de beoordeling van effectief gevolg.

De Commissie (en de lidstaten) monitoren ook de resultaten van de afzonderlijke discretionaire begrotingsmaatregelen. In de Ameco-databank zijn geaggregeerde series beschikbaar. De resultaten worden ex ante geraamd en zo nodig tijdens de uitvoering herzien (onder meer als het ontwerp van de maatregelen wordt gewijzigd, indien deze slechts ten dele zijn uitgevoerd of indien er redenen zijn om de onderliggende aannamen te herzien).

100 (i)

In het geval van Malta is het verslag over de genomen maatregelen ingediend op 1 oktober 2013 (drie maanden na de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2013). Dit verslag bevatte een beschrijving van de maatregelen voor 2013, maar bleef vaag over 2014. In het bijzonder werden in het verslag expansieve maatregelen aan de uitgavenzijde aangekondigd, gecompenseerd door verhogingen van de indirecte belastingen en beperkingen op de aanwerving, maar voor alle details werd enkel naar de komende begroting verwezen.

Het gebrek aan details was een gevolg van het feit dat het begrotingsproces in Malta niet was afgestemd op de Europese kalender. In het bijzonder was het voor de Maltese autoriteiten niet mogelijk om de begrotingsmaatregelen zowel in het verslag over de genomen maatregelen bekend te maken als in het ontwerpbegrotingsplan dat derhalve niet voldoende gedetailleerd was wat betreft de discretionaire maatregelen die aan de begrotingsdoelstellingen ten grondslag liggen. Alle benodigde gegevens zijn pas ter beschikking gesteld na de presentatie van de begroting 2014 (die op 4 november 2013 aan het Parlement is gepresenteerd en op 21 november 2013 is goedgekeurd). De voor 2014 aangekondigde maatregelen waren niet opgenomen in de beoordeling van de Commissie, die was gebaseerd op de op 5 november gepubliceerde najaarsprognoses. Deze maatregelen zijn uiteindelijk in de volgende winterprognoses opgenomen.

100 (ii)

Het in oktober 2013 door Frankrijk ingediende verslag over de genomen maatregelen werd inderdaad samengevoegd met het „Rapport économique social et financier” (RESF) waarin routinematig een beoordeling van de overheidsfinanciën wordt gegeven als onderdeel van de opstelling van de ontwerpbegroting. De Commissie oordeelde in haar analyse van het ontwerpbegrotingsplan dat het document geen schending van de formele rapportagevereisten vormde, maar veeleer dat, in dat stadium, de genoemde maatregelen ontoereikend werden geacht om het tekort tot 3 % terug te dringen. Omdat het om een meerjarige correctie ging, was de beoordeling toegespitst op 2013 en 2014, zoals voorgeschreven in de gedragscode. De aan het gebrek aan informatie voor de latere jaren verbonden risico's werden evenwel naar behoren gesignaleerd in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie dat beschikbaar is op http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/fr_2013-11-15_swd_en.pdf

De Commissie heeft de situatie in Malta opnieuw beoordeeld in de volgende winterprognoses die in februari 2014 zijn gepubliceerd. Volgens deze nieuwe tekortprognose, waarin de bij de begroting 2014 aangekondigde maatregelen zijn opgenomen, is in nominale termen aan de BTP-vereisten voor 2014 voldaan.

101

De Commissie is het niet eens met deze opmerking, aangezien de beoordeling van de genomen maatregelen tegelijkertijd retrospectief en toekomstgericht is, voor zover deze een analyse inhoudt van de naleving van de BTP-doelstellingen voor de afgelopen jaren (op basis van resultaten), met name door middel van de beoordeling van de geschiktheid en geloofwaardigheid van de door de betrokken lidstaat voorgenomen maatregelen om toekomstige BTP-doelstellingen te halen. Dit is de aanpak die doorgaans wordt gevolgd in alle hiermee verband houdende documenten van de Commissie, zoals de mededeling over de genomen maatregelen, het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie bij de beoordeling van het SCP of het advies van de Commissie over de ontwerpbegrotingsplannen, onder meer in de nota's „Gevolgen van de prognoses van de Commissie voor het begrotingstoezicht” waarin periodiek na elke prognoseronde een overzicht wordt verschaft van de naleving van de SGP-vereisten voor alle lidstaten en die met de bevoegde instantie van de Raad worden besproken.

Omdat de procedurele stappen in de BTP wanneer geen effectief gevolg is gegeven aan de aanbeveling van de Raad op degelijk bewijsmateriaal gebaseerd moeten zijn, zijn deze hoofdzakelijk gezet op basis van feitelijke gegevens. De Commissie is van oordeel dat de in het vademecum aangehaalde eerste conformiteitsbeoordeling na het verslag over de genomen maatregelen een voorlopig karakter heeft en aankondigingen van de overheid weerspiegelt, zoals ook uitgelegd in de gedragscode.

Bovendien herinnert de Commissie eraan dat, na de inwerkingtreding van het sixpack, de naleving van de preventieve en de corrigerende tak van het stabiliteits- en groeipact nu voortdurend wordt gemonitord. De prognoses van de Commissie, die drie keer per jaar worden uitgebracht — winter, voorjaar en najaar — vormen de essentiële ijkpunten voor deze regelmatige begrotingsbeoordelingen, met inbegrip van de beoordeling van effectief gevolg voor de lidstaten waarvoor de BTP is opgeschort. Indien op basis van de beoordeling van de Commissie wordt vastgesteld dat de BTP-aanbevelingen niet worden opgevolgd, dan heeft dit uitbreiding van de BTP tot gevolg. Daarom zijn de gevolgen van te soepele streefcijfers voor het eerste jaar niet relevant voor de beoordeling van effectief gevolg.

102

De aanbeveling van de Commissie van 2 juni 2014 voor een aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma bevatte onder meer de aanbeveling om „de begrotingsstrategie te versterken, inclusief door het nader specificeren van de onderliggende maatregelen gedurende 2014 en daarna om te zorgen voor houdbare correctie van het buitensporig tekort tegen 2015 door het realiseren van de structurele aanpassingsinspanning die in de aanbeveling van de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure is gespecificeerd”. Bovendien heeft de Commissie haar advies over het ontwerpbegrotingsplan goedgekeurd en op 28 november 2014 een werkdocument van de diensten van de Commissie gepubliceerd. In het algemeen luidt het standpunt van de Commissie, op basis van haar prognoses, dat Frankrijk dreigde niet te voldoen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact, aangezien het nominale tekort en de aanpassing van het structurele saldo naar verwachting zouden achterblijven bij de aanbeveling voor 2013. De Commissie heeft de autoriteiten verzocht in het nationale begrotingsproces de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de begroting 2015 aan het stabiliteits- en groeipact voldoet.

106

Bij in termen van gemiddelde jaarcijfers geformuleerde aanbevelingen merkte de Commissie op dat dit vaak tot een gebrek aan effectief gevolg in de eerste jaren leidde, hetgeen geen aanleiding gaf tot uitbreiding van de BTP. Daarom heeft de Commissie besloten tot de herziening van haar werkwijze met betrekking tot de manier waarop BTP-aanbevelingen worden opgesteld en dit verklaart waarom alle nieuwe aanbevelingen ingevolge artikel 126, lid 7, sinds 2011 jaarlijkse nominale en structurele streefdoelen voor een periode van meerdere jaren omvatten.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 108 en 109

De Commissie wenst de functie van de structurele hervormingen in het kader van een BTP te verduidelijken.

De Commissie benadrukt dat de tenuitvoerlegging van groeibevorderende structurele hervormingen die uiteindelijk de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën kunnen bevorderen een relevante factor is die in aanmerking moet worden genomen bij de beslissing of een BTP moet worden ingeleid of uitgebreid. In dit verband zij erop gewezen dat de Commissie op grond van artikel 2 van Verordening (EG) nr. 1467/97 verplicht is bij het opstellen van haar aanbevelingen met dergelijke relevante factoren rekening te houden. Wat de handhaving betreft is de wetgeving inzake de BTP echter gericht op het begrotingsresultaat en als zodanig bevat de relevante wetgeving geen specifieke bepaling om de tenuitvoerlegging van structurele hervormingen af te dwingen. Het is namelijk belangrijk om nogmaals duidelijk te maken dat de beoordeling van effectief gevolg in het kader van een BTP gericht is op de verwezenlijking van de vereiste begrotingsaanpassing en niet wordt beïnvloed door de evaluatie van structurele hervormingen. De tenuitvoerlegging van structurele hervormingen, waaronder die in het kader van een economisch partnerschapsprogramma (EPP), wordt gemonitord in de context van het Europees semester, onder meer middels de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden.

110

In het advies van december 2013 over het EPP wees de Raad erop, wetende dat alle hervormingen aan de gang waren, dat sommige landspecifieke aanbevelingen volledig moeten worden opgevolgd, met name de bevoordeling van schulden in de vennootschapsbelasting in landspecifieke aanbeveling 1 en de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën in landspecifieke aanbeveling 2.

In feite wordt in het werkdocument van de diensten van de Commissie de vooruitgang van de autoriteiten bij de tenuitvoerlegging van de landspecifieke aanbevelingen van de Raad van het voorgaande jaar beoordeeld. De verordening voorziet niet in specifieke follow-up van het advies van de Raad over het EPP, noch door de Commissie, noch door de lidstaat. De bijlage bij het nationale hervormingsprogramma 2014 bevat aanvullende informatie over de voorgenomen en genomen maatregelen na de publicatie van de landspecifieke aanbevelingen van het voorgaande jaar, zoals alle lidstaten is gevraagd. De kwaliteit en geloofwaardigheid van de verstrekte informatie kwam volledig tot uiting in de beoordeling van de tenuitvoerlegging en het voorstel van de Commissie voor nieuwe landspecifieke aanbevelingen.

Tekstvak 11 — Eerste punt — Uitgaventoetsing

In alle onlangs door de Commissie uitgegeven documenten over de overheidsfinanciën van Italië, bijvoorbeeld het verslag ingevolge artikel 126, lid 3, van februari 2015 en de adviezen over de ontwerp-begrotingsplannen van 2015 en 2016, wordt vermeld dat de uitgaventoetsing op alle overheidsniveaus een integrerend deel van het begrotingsproces moet gaan vormen.

Tekstvak 11 — Tweede punt — Aanpak van corruptie

De Commissie is het niet eens met de opmerking van de Rekenkamer in tekstvak 11, aangezien in alle beoordelingen van de Commissie sinds de oprichting van de Italiaanse corruptiebestrijdingsdienst (ANAC) bij de anticorruptiewet van november 2012 de nadruk werd gelegd op de moeilijkheden, zowel procedureel als inhoudelijk, die de operationele doeltreffendheid van de nieuwe instelling belemmeren.

In het werkdocument van de diensten van de Commissie „SWD(2013)362final” van mei 2013 werd er reeds op gewezen dat, betreffende de recentelijk goedgekeurde anticorruptiewet, „de wet niet alleen nog steeds uitvoeringshandelingen vereist, maar ook niet ingaat op een aantal kritieke kwesties”. Na de goedkeuring van de verschillende decreten ter uitvoering van de anticorruptiewet werd in het werkdocument van de diensten van de Commissie „SWD(2014)413 final” van juni 2014 benadrukt: „de nationale dienst voor de strijd tegen ambtelijke corruptie (ANAC), die verantwoordelijk is voor het coördineren van landelijke preventieve corruptiebestrijdingsmaatregelen en waarvan het aantal leden in 2013 is uitgebreid van drie naar vijf, telt slechts een beperkt aantal personeelsleden en beschikt niet over voldoende sanctiebevoegdheden”. Bovendien heeft de Commissie zich sinds 2012, toen er voor het eerst een landspecifieke aanbeveling voor Italië over deze kwestie werd gedaan, systematisch gericht op het feit dat Italië zijn verjaringswet moet herzien om de doeltreffendheid van de corruptiebestrijding te vergroten.

Tekstvak 11 — Derde punt — Aanpak van belastingontduiking

De Commissie is het niet eens met de suggestie dat zij niet voldoende aandacht aan belastingontduiking in Italië besteedt, aangezien bij de bredere beoordeling van de Commissie rekening is gehouden met het onderzoek van alle relevante cijfers. Zo werd de omvang van de uitdaging van belastingontduiking in Italië uitgebreid besproken in het landenverslag 2015 voor Italië. Er werd namelijk in benadrukt dat „de naleving van de belastingwetgeving gering en tijdrovend blijft, hetgeen afbreuk kan doen aan het gelijke speelveld en de sociale gelijkheid” (bladzijde 70 en verder). Bovendien omvat de „technische beoordeling van het stabiliteitsprogramma 2015” een kritische beoordeling door de Commissie van de doeltreffendheid, ook in termen van verwachte inkomsten, van de door de Italiaanse regering genomen maatregelen om de bestrijding van belastingontwijking/-ontduiking op te voeren (zie bladzijde 10): „maatregelen ter verbetering van de naleving via mededelingen van de belastingdienst aan de belastingbetalers aan de hand van de kruiscontrole van databanken (inclusief de zogenaamde spesometro (belastingheffing gebaseerd op uiterlijke tekens van rijkdom)) en de latere mogelijkheid voor deze laatste om de belastingaangifte ruim voordat het tot een rechtsgeding komt, autonoom te herzien (de zogenaamde adempimento volontario (vrijwillige naleving)). Hoewel deze laatstgenoemde maatregel, mits naar behoren en conform de verwachtingen uitgevoerd, veelbelovend zou kunnen zijn, zijn de daarmee verband houdende verwachte inkomsten niet meegenomen in de prognoses van de Commissie, aangezien de uitvoering zich nog steeds in de beginfase bevindt”.

Antwoord op het kopje boven paragraaf 113

In verband met de doeltreffendheid van de BTP merkt de Commissie op dat voor 15 van de 23 lidstaten waarvoor in november 2011 een BTP liep, de procedure eind 2015 was geëindigd en dat alle onderzochte lidstaten zowel hun begrotingssaldo als hun structurele saldo hadden verbeterd. Volgens de winterprognoses 2016 van de Commissie waren — naast Griekenland — Spanje, Frankrijk en Finland de enige lidstaten met een nominaal tekort dat de drempel van 3 % in 2015 nog steeds overschreed.

118

In Frankrijk steeg de overheidsschuld overeenkomstig het nog steeds relatief hoge overheidstekort in een context van lage nominale groei.

In Italië steeg de schuldquote tijdens de crisisperiode 2008-2014 jaarlijks met gemiddeld 4,7 procentpunt van het bbp, waarmee de schuldquote in 2014 net boven de 132 % uitkwam ten opzichte van het dieptepunt van voor de crisis (2007) van ongeveer 100 %. De drijvende kracht achter deze aanzienlijke stijging was de schuldverhogende invloed die uitging van het grote verschil tussen de nogal hoge over de schuld betaalde impliciete rente (gemiddeld 4,2 %) en een gemiddelde jaarlijkse nominale bbp-groei van bijna nul (-1,3 % reëel en +1,4 % voor de deflator), d.w.z. het zogenaamde sneeuwbal effect. Het primaire saldo bleef daarentegen gemiddeld een overschot vertonen (1,2 % van het bbp) en een schuldverlagende bijdrage leveren. Dit laatste werd echter gecompenseerd door de grote stock-flow adjustment die hoofdzakelijk verband hield met de financiële steun aan programmalanden van de eurozone en de liquiditeitsophoping in die jaren.

In Duitsland, Malta en de Tsjechische Republiek (waar de drempel niet is overschreden) was de stijging in de periode 2008-2015 gematigd (1,3 % in Malta, 6,6 % in Duitsland en 12,3 % in de Tsjechische Republiek) en vertoont de verhouding nu een dalende trend. Cyprus had te kampen met een ongekende bankencrisis en zijn schuldquote steeg tussen 2008 en 2015 met 63,3 %, waarbij de scherpste stijging plaatsvond tussen 2008 en 2013 (van 45,1 % naar 102,5 %). Sinds daar in 2013 een programma voor financiële bijstand loopt, is de schulddynamiek begonnen te keren en heeft de schuldquote zich gestabiliseerd in 2014 (108,2 %) en 2015 (108,4 %). Tot slot steeg in zowel Frankrijk als Italië de schuldquote gestaag met ongeveer 30 % in de periode 2008-2015.

Tekstvak 12

Met betrekking tot tekstvak 12 wijst de Commissie erop dat de statistisch gevalideerde gegevens over de resultaten voor 2015 pas in april 2016 beschikbaar zullen zijn.

120

De Commissie neemt in overweging dat, hoewel de hoge schuld niveaus in Italië de doeltreffendheid van de Italiaanse BTP belemmerden, in de BTP-aanbeveling van Italië van 2009 2012 als termijn voor correctie was vastgesteld en dat deze is gehaald, waarna de BTP in 2013 is ingetrokken. Dit heeft geholpen de risicopremie op de hoge overheidsschuld te verlagen en derhalve de vermindering ervan te vergemakkelijken.

123

De Commissie staat volledig achter de toepassing van sancties wanneer dit passend is en wordt voorgeschreven volgens de regels.

124

De BTP was tot nu toe meer op de begroting gericht en is niet ontwikkeld vanuit het oogpunt van de tenuitvoerlegging van structurele hervormingen. Sterker nog, de mogelijkheid om sancties op te leggen is beperkt tot de niet-naleving van de BTP-begrotingsdoelstellingen.

Beleidsmaatregelen met een potentieel effect op de begroting en een aanzienlijke invloed op specifieke structurele gebieden worden gemonitord in de context van het Europees semester. Voor de landen die aan specifieke monitoring worden onderworpen in verband met de aanwezigheid van buitensporige onevenwichtigheden wordt de tenuitvoerlegging van de hervormingen evenwel gemonitord in het kader van dit specifieke proces binnen de algemene procedure voor macro-economische onevenwichtigheden. Er zijn verschillende handhavingsmogelijkheden voor het SGP en de PMO:

begrotingsbeleid: handhavingsmaatregelen in het kader van zowel de preventieve als de corrigerende tak van het SGP

macro-economische onevenwichtigheden: handhavingsmaatregelen in het kader van de corrigerende tak (d.w.z. de buitensporigtekortprocedure)

De Commissie is het ermee eens dat de uitvoeringsgraad niet voldoende is en moet worden verbeterd. Te dien einde zijn de volgende maatregelen genomen:

De Commissie steunt een regelmatige dialoog met de lidstaten (d.w.z. via bilaterale vergaderingen), de sociale partners en belanghebbenden op alle niveaus om te zorgen voor nauwgezette monitoring en follow-up, en om de prestaties te beoordelen en de uitwisseling van ervaringen te ondersteunen. In het Europees semester van vorig jaar heeft de Commissie haar contact met de lidstaten over de aanbevelingen geïntensiveerd. Daarnaast heeft de Commissie haar aanwezigheid in de lidstaten versterkt en de politieke contacten aangehaald, onder meer met de nationale parlementen en de sociale partners.

Het nieuwe gestroomlijnde proces dat voor het Europees semester van vorig jaar is gevolgd, biedt de lidstaten meer tijd om de EU-richtsnoeren te onderzoeken en bespreken. De landspecifieke analyses voor de afzonderlijke lidstaten (d.w.z. de landenverslagen) zijn tweeënhalve maand voor de landspecifieke aanbevelingen beschikbaar, samen met de diepgaande verslagen die volgen op het waarschuwingsmechanismeverslag. Hierdoor wordt meer transparantie en feedback van de lidstaten mogelijk voorafgaand aan de goedkeuring van de landspecifieke aanbevelingen en wordt naar verwachting de betrokkenheid groter en uiteindelijk de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen doeltreffender.

De Commissie ziet er tevens op toe dat de EU-financiering in de richting van Europese en nationale prioriteiten wordt gestuurd. De Europese structuur- en investeringsfondsen zijn de belangrijkste investeringsinstrumenten op EU-niveau voor de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen en de landspecifieke aanbevelingen. Het nieuwe investeringsplan voor Europa en de oprichting van een Europees fonds voor strategische investeringen kunnen hier ook toe bijdragen. De EU-financiering zal hoofdzakelijk worden verstrekt voor groeibevorderende investeringen zoals die welke zijn vastgesteld in de landspecifieke aanbevelingen en die de EU in staat stellen om de Europa 2020-doelstellingen te bereiken. Bovendien heeft de Commissie met betrekking tot deze financiering uitsluitend partnerschapsovereenkomsten met de lidstaten gesloten indien aan de voorwaarden is voldaan. Indien nodig kan de Commissie de lidstaten verzoeken hun plannen te wijzigen ter ondersteuning van essentiële structurele hervormingen en de financiering opschorten indien de aanbevelingen herhaaldelijk en ernstig worden geschonden.

Tot slot kan de Commissie op verzoek ook technische bijstand verlenen aan alle lidstaten, teneinde de tenuitvoerlegging van de hervormingen (landspecifieke aanbevelingen) doeltreffender te maken en optimaal gebruik te maken van de structuurfondsen.

127

De Commissie onderstreept de plannen voor de verbetering van het kader voor economische governance dat is vastgelegd in het verslag van de vijf voorzitters.

Conclusies en aanbevelingen

128

De Commissie benadrukt dat er zeer aanzienlijke vooruitgang is geboekt wat betreft de verbetering van de BTP als instrument voor economische governance.

Sinds het voorjaar van 2014 heeft de Commissie de lidstaten toegang verleend tot alle relevante gegevens, indicatoren en de instrumenten voor de berekening van de relevante indicatoren die bij het proces van begrotingstoezicht worden toegepast. Op basis hiervan kunnen de lidstaten de berekeningen van de Commissie volledig herhalen. Om de transparantie in de BTP verder te vergroten deelt de Commissie met ingang van de voorjaarsprognoses 2015 ook de opbrengst van de essentiële afzonderlijke discretionaire belastingmaatregelen voor de lidstaten waarvoor een BTP loopt waarop de bottom-upbenadering van toepassing is.

131

Het onderzoek van de statistische gegevens is gedocumenteerd in een groot aantal interne en externe documenten waarin de processen voor de controle van de BTP-kennisgevingen en -vragenlijsten worden beschreven, alsook de richtsnoeren voor een bezoek.

De basis voor de afbakening van de overheid wordt uiteengezet in het ESR 2010 en in het Handboek overheidstekort en overheidsschuld, inclusief een beslisboom. Voor de controle van de afbakening van de overheid beschikt Eurostat ook over het register van overheidsentiteiten, onderdeel van de BTP-inventaris, de vragenlijst over door de overheid beheerde entiteiten die zijn ingedeeld als niet behorend tot de sector overheid, die beschikbaar is sinds 2011, en documenten over vóór BTP-bezoeken aangevraagde herindelingen. De kwestie van de afbakening van de overheid is een van de belangrijkste onderwerpen bij elk BTP-bezoek.

Aanbeveling 1 — Eerste alinea

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Aanbeveling 1 — Tweede alinea

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie beschikt over passende interne procedures voor haar werkzaamheden op het gebied van kwaliteitsbeoordeling. Deze zijn vastgesteld in interne documenten en geschikt voor het doel ervan.

De Commissie zal desondanks haar procedures op dit gebied herzien en haar uiterste best doen om deze waar nodig te verbeteren.

132

De Commissie beoordeelt tijdens haar bezoeken de controlesystemen in de lidstaten, de BTP-vragenlijsten, de peer reviews, de vragenlijsten en andere instrumenten. Zij heeft bijvoorbeeld bijgedragen tot de ondertekening van

memoranda van overeenstemming tussen de voornaamste instellingen die verantwoordelijk zijn voor BTP-gegevens, ook al is dit geen wettelijke verplichting. Bijgevolg is het systeem van Eurostat, dat uit verschillende elementen bestaat, geschikt voor het doel ervan.

De Commissie kan de documentatie over de door de Rekenkamer geïdentificeerde componenten in voorkomend geval verbeteren (toezicht- en controlesystemen in de lidstaten).

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 59.

Aanbeveling 2

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Institutionele regelingen en toezicht- en controlesystemen maken onderdeel uit van de agenda van zowel upstream- als standaardcontactbezoeken. De Commissie zal onderzoeken hoe deze kwestie in de toekomst beter kan worden gedocumenteerd.

133

De Commissie is van mening dat de duur van de bezoeken toereikend is om problemen met de gegevenskwaliteit adequaat te onderzoeken. Indien nodig heeft Eurostat de mogelijkheid om langere of frequentere bezoeken af te leggen. Bovendien is Eurostat er altijd in geslaagd agendapunten tijdens de bezoeken aan te passen en, indien dit niet het geval was, na het bezoek follow-up aan punten te geven. Dit is steeds doeltreffender met de beschikbare IT-technologie.

Zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 52 en 54.

Het aantal, de duur en de omvang van deze bezoeken hangen af van de beschikbaarheid van personele en financiële middelen.

134

Tijdens de bezoeken worden met betrekking tot sommige kwesties rechtstreekse verificaties verricht (en niet alleen tijdens de bezoeken: bijvoorbeeld wanneer de ambtenaren van Eurostat op kantoor contracten voor publiek-private partnerschappen (PPP's) herzien).

Risicovolle onderwerpen worden op de agenda voor zowel upstream- als standaardcontactbezoeken opgenomen. Naast de algemene risicovolle kwesties die altijd deel van de agenda van een bezoek uitmaken, worden er specifieke op risico's gebaseerde kwesties opgenomen.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 53.

135

De Commissie zal ervoor zorgen dat de eindverslagen van de contactbezoeken binnen een redelijke termijn worden gepubliceerd. De uitwisseling van goede praktijken is echter niet afhankelijk van de publicatiedatum van het verslag van een bezoek, aangezien de lidstaten en de Commissie hiervoor over verschillende gevestigde fora beschikken (bv. de werkgroep BTP, de taskforce inzake methodologie enz.).

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 56.

Aanbeveling 3 — Eerste alinea

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie is van mening dat de duur van haar contactbezoeken passend is.

Als er vaker bezoeken zouden worden afgelegd, zou dit gevolgen voor zowel de personele als de financiële middelen hebben. De Commissie zal de kosten en de baten van deze aanbeveling tegen elkaar afwegen.

Aanbeveling 3 — Tweede alinea

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Aanbeveling 3 — Derde alinea

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie zal ervoor zorgen dat de eindverslagen van de contactbezoeken binnen een redelijke termijn worden gepubliceerd.

136

De Commissie geeft altijd follow-up aan een actiepunt dat een materiële kwestie betreft. Soms moeten termijnen om pragmatische of organisatorische redenen worden verlengd.

De kwaliteitsbeoordelingen van Eurostat omvatten alle belangrijke en materiële kwesties die in de actiepunten aan bod komen.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 56.

Aanbeveling 4

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie zal onderzoeken of en op welke gebieden zij haar bevoegdheden beter moet benutten.

137

Eurostat publiceert uitsluitend advies in overleg met de lidstaten. Met het oog op meer transparantie geeft Eurostat het EFC nu ook informatie over niet-gepubliceerd advies.

Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 57 en 58.

Aanbeveling 5

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

138

Eurostat beschikt over een procedure waarin de stappen, het tijdschema en de rol van elke actor voor de analyse van de verstrekte BTP-gegevens zijn beschreven. Deze procedure omvat periodieke vergaderingen met het hoogste management en met de directeur-generaal. Enkele dagen vóór het persbericht beoordeelt de directeur-generaal, die optreedt als hoofd van het Bureau voor de statistiek van de Europese Unie, de situatie voor elke lidstaat en neemt een besluit over punten van voorbehoud en aanpassingen.

De punten van voorbehoud of wijzigingen van de gegevens zijn gebaseerd op professionele oordeelsvorming, op basis van de voor en tijdens de verduidelijkingsfase beschikbare kwalitatieve en kwantitatieve informatie. Dit proces vindt uitsluitend op statistische basis plaats, waarbij Eurostat zijn statistische bevoegdheid uitoefent die voor dit doel is verleend en in wetgeving is vastgelegd.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 65.

139

Eurostat beschikt over een procedure waarin de stappen, het tijdschema en de rol van elke actor voor de analyse van de verstrekte BTP-gegevens zijn beschreven. Deze procedure omvat periodieke vergaderingen met het hoogste management en met de directeur-generaal. Enkele dagen vóór het persbericht beoordeelt de directeur-generaal, die optreedt als hoofd van het Bureau voor de statistiek van de Europese Unie, de situatie voor elke lidstaat en neemt een besluit over punten van voorbehoud en aanpassingen.

De punten van voorbehoud of wijzigingen van de gegevens zijn gebaseerd op professionele oordeelsvorming, op basis van de voor en tijdens de verduidelijkingsfase beschikbare kwalitatieve en kwantitatieve informatie. Dit proces vindt uitsluitend op statistische basis plaats, waarbij Eurostat zijn statistische bevoegdheid uitoefent die voor dit doel is verleend.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 65.

Aanbeveling 6

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie zorgt ervoor dat alle methodologische problemen met een potentiële/daadwerkelijke invloed op de netto verstrekte of opgenomen leningen op consistente wijze worden aangepakt. De Commissie zal indien nodig de schriftelijke interne documentatie inzake het formuleren van punten van voorbehoud of het wijzigen van gegevens evenwel aanvullen.

140

De Commissie is het niet eens met de opmerking dat het de aan haar aanbevelingen in het kader van de BTP ten grondslag liggende analyse aan transparantie ontbreekt. De transparantie van de beoordelingen van de Commissie en de daaropvolgende aanbevelingen is in de afgelopen jaren aanzienlijk verbeterd.

In het begrotingskader van de EU zijn in de afgelopen jaren diverse wijzigingen aangebracht met het oog op de invoering van aanvullende regels, de versterking van mechanismen voor het toezicht op de naleving en meer nationale betrokkenheid. De wetswijzigingen moesten in technisch opzicht worden geoperationaliseerd en de methoden moesten worden aangepast.

Hiertoe heeft de Commissie de methoden uiteengezet die zij hanteert bij de beoordeling van de naleving van het stabiliteits- en groeipact (SGP) — zoals de methodologie van effectief gevolg voor de beoordeling van de naleving in de context van de BTP en de classificatiebeginselen met betrekking tot eenmalige maatregelen zoals gepubliceerd in het verslag Overheidsfinanciën in de EMU 2015 — en dit is voornamelijk vergemakkelijkt door een bij de bevoegde instanties van de Raad ingediende reeks toelichtingen, waarvan de inhoud is samengevat in het vademecum dat op de website van de Commissie voor het publiek toegankelijk is. Het vademecum wordt nu jaarlijks bijgewerkt overeenkomstig een toezegging in de mededeling van de Commissie van 21 oktober 2015 over de voltooiing van de EMU.

Teneinde de transparantie verder te vergroten heeft de Commissie er sinds het voorjaar van 2014 mee ingestemd de lidstaten alle informatie te verstrekken die nodig is om de onderliggende berekeningen in verband met de conformiteitsbeoordeling voor zowel de preventieve als de corrigerende tak te herhalen, inclusief gedetailleerde Excel-spreadsheets met stapsgewijze berekeningen. Met betrekking tot de discretionaire maatregelen heeft de Commissie geaggregeerde gegevensreeksen betreffende de gevolgen van de discretionaire maatregelen en het niveau van de eenmalige maatregelen sinds het voorjaar van 2014 volledig openbaar gemaakt en, overeenkomstig de conclusies van de Ecofin van juni 2014, verdere vooruitgang geboekt door de opbrengst van de met ingang van het voorjaar van 2015 in de bottom-upbenadering voor BTP-landen opgenomen essentiële afzonderlijke belastingmaatregelen met de lidstaten te delen.

Voorts heeft de Commissie gedetailleerde informatie over de belangrijkste maatregelen bekendgemaakt in de werkdocumenten van de diensten van de Commissie die nieuwe BTP-aanbevelingen vergezellen, met inbegrip van de prognose van de kernvariabelen voor de berekening van de begrotingsinspanning onder het basisscenario (bv. het referentiepunt waarmee toekomstige prognoses zullen worden vergeleken om zowel de top-down- als de bottom-upbenadering te berekenen).

De Commissie erkent dat het kader voor toezicht ingewikkelder is geworden. Er is namelijk sprake van een natuurlijke wisselwerking tussen het definiëren van de regels en benaderingen waarbij de onderliggende macro-economische situatie en ontwikkelingen zo goed mogelijk worden weergegeven, en de mate van complexiteit van het volledige kader. Door de transparante codificatie en publicatie van de methoden zijn de beoordelingsvrijheid en de ruimte voor interpretatie in het systeem beperkt.

De Commissie is, zoals aangegeven in haar mededeling van 21 oktober 2015, voornemens zich verder in te spannen om de duidelijkheid te verbeteren en de complexiteit van het bestaande kader te verminderen, in samenwerking met de lidstaten en indien mogelijk binnen het bestaande wetgevingskader. De Commissie zal ernaar streven de methodologie voor de beoordeling van de naleving van het SGP te stroomlijnen.

141

Een groot deel van de door de Rekenkamer genoemde toenemende complexiteit is ontstaan als gevolg van een poging om grotere transparantie te creëren. Tegelijkertijd vereiste de grotere complexiteit van het kader voor toezicht gedetailleerde uitleg omwille van de transparantie.

De Commissie is van mening dat de transparantie recentelijk aanzienlijk is vergroot en erkent dat er ruimte is voor verbetering, maar is het er niet mee eens dat de inspanningen tot nu toe ontoereikend zijn geweest. De Commissie streeft er namelijk naar volledig transparant te zijn. Op het gebied van statistiek publiceert de Commissie methodologische adviezen en richtsnoeren, mits dit geen schending inhoudt van de statistische geheimhouding die is vastgelegd in Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad. Met het Europees systeem van rekeningen is de aanpak van de Commissie duidelijk op regels gebaseerd en de Commissie wijkt niet af van de vastgestelde procedures. De toepassing van een goed beoordelingsvermogen overeenkomstig de regels in plaats van een zuiver mechanistische benadering is echter een kerntaak van de Commissie en de enige manier om een juist beeld te geven van de diversiteit van de lidstaten en de kwesties waar het om gaat.

Bovendien moeten de wetswijzigingen die de afgelopen jaren in het begrotingskader van de EU zijn aangebracht, in technisch opzicht worden geoperationaliseerd. Hiertoe moesten de voor de beoordeling van de naleving van het stabiliteits- en groeipact (SGP) gebruikte methoden en indelingen worden aangepast. Dit proces heeft plaatsgevonden via uitgebreide besprekingen in het Economisch en Financieel Comité (EFC) en andere bevoegde instanties van de Raad. Deze besprekingen werden vergemakkelijkt met behulp van een reeks toelichtingen. De grotere complexiteit van het kader voor toezicht vereiste extra uitleg omwille van de transparantie.

Daarom zijn alle benaderingen van de tenuitvoerlegging van het herziene kader samengevat in het vademecum voor het stabiliteits- en groeipact, dat op de website van de Commissie voor het publiek toegankelijk is. Het vademecum wordt nu jaarlijks bijgewerkt overeenkomstig een toezegging in de mededeling van de Commissie van 21 oktober 2015 over de voltooiing van de EMU.

De formalisering van dergelijke methoden beperkt doorgaans echter de beoordelingsvrijheid en de ruimte voor interpretatie in het systeem als gevolg van de noodzaak om zich te houden aan de gepubliceerde methodologie.

Teneinde de transparantie verder te vergroten heeft de Commissie er sinds het voorjaar van 2014 mee ingestemd de lidstaten alle informatie te verstrekken die nodig is om de onderliggende berekeningen in verband met de conformiteitsbeoordeling voor zowel de preventieve als de corrigerende tak te herhalen, inclusief gedetailleerde Excel-spreadsheets met stapsgewijze berekeningen. Met betrekking tot de discretionaire maatregelen heeft de Commissie geaggregeerde gegevensreeksen betreffende de gevolgen van de discretionaire maatregelen en het niveau van de eenmalige maatregelen sinds het voorjaar van 2014 volledig openbaar gemaakt en, overeenkomstig de conclusies van de Ecofin van juni 2014, verdere vooruitgang geboekt door de opbrengst van de met ingang van het voorjaar van 2015 in de bottom-upbenadering voor BTP-landen opgenomen essentiële afzonderlijke belastingmaatregelen met de lidstaten te delen.

Voorts heeft de Commissie gedetailleerde informatie over de belangrijkste maatregelen bekendgemaakt in de werkdocumenten van de diensten van de Commissie die nieuwe BTP-aanbevelingen vergezellen, met inbegrip van de prognose van de kernvariabelen voor de berekening van de begrotingsinspanning onder het basisscenario (bv. het referentiepunt waarmee toekomstige prognoses zullen worden vergeleken om zowel de top-down- als de bottom-upbenadering te berekenen).

Aanbeveling 7 — Eerste streepje — Beoordelingsproces

De Commissie aanvaardt de aanbeveling ten dele gezien de zeer aanzienlijke vooruitgang die is geboekt bij het transparanter maken van haar analyses.

In verband met de eenmalige en tijdelijke maatregelen is in de gedragscode bepaald dat de eenmalige en tijdelijke maatregelen maatregelen zijn met een tijdelijk effect op de begroting waardoor de begrotingssituatie niet blijvend verandert en er worden in de gedragscode vervolgens enkele voorbeelden gegeven. Vanwege de zeer grote verschillen in de specifieke kenmerken van landen is het echter heel goed mogelijk dat zich maatregelen voordoen die niet goed in een bestaande categorie passen en het is in dergelijke omstandigheden zeer wenselijk dat de Commissie ruimte voor economische oordeelsvorming houdt. In dit verband heeft de Commissie werk gepubliceerd in eerdere verslagen over de openbare financiën waarin de gevolgde analytische aanpak en grondgedachte worden uiteengezet en is er intern werk verricht om dit materiaal bij te werken. Bijgewerkte en meer gedetailleerde interne richtsnoeren (met inbegrip van een aantal uitgangspunten en typische gevallen) inzake eenmalige maatregelen zijn extern gepubliceerd in het verslag over de openbare financiën van 2015.

Evenzo is het begrip „onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen” niet vooraf definitief gepreciseerd, aangezien het niet mogelijk is om vooraf een uitputtende beschrijving te geven van alle omstandigheden in de afzonderlijke lidstaten waarop dit van toepassing zou kunnen zijn, met name wanneer men bedenkt dat deze gebeurtenissen per definitie onverwacht zijn. De Commissie is echter van mening dat de overeengekomen methodologie voor de beoordeling van effectief gevolg voorziet in een alomvattende benadering van dit onderwerp.

De Commissie geeft een analyse van de relevante factoren zoals voorgeschreven bij Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad, rekening houdend met de direct in de wetgeving vermelde factoren en de factoren die de betrokken lidstaat relevant acht.

De verordening schrijft voor dat in het geval dat het tekortcriterium wordt geschonden en de overheidsschuld groter is dan 60 % van het bbp, in het besluit betreffende het al dan niet inleiden van een BTP alleen met de relevante factoren rekening wordt gehouden indien het tekort dicht bij de referentiewaarde blijft en de overschrijding tijdelijk wordt geacht.

De wetgeving voorziet in een uitgebreide lijst van mogelijke relevante factoren die niet limitatief is, aangezien de Commissie ook factoren in aanmerking dient te nemen die de betrokken lidstaat relevant acht. Dit is een cruciaal element van het rekening houden met de onderliggende landspecifieke omstandigheden die van land tot land verschillend van aard en ernst zijn, en die mogelijk niet altijd kwantificeerbaar zijn.

Bovendien biedt de beoordeling van effectief gevolg op basis van de top-downbenadering tevens de mogelijkheid om te corrigeren voor de invloed van onverwachte gebeurtenissen.

Aanbeveling 7 — Tweede streepje — Beschikbaarheid van de gegevens

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Aanbeveling 7 — Derde streepje — Bottom-upbeoordelingen

De Commissie aanvaardt de aanbeveling niet, aangezien de Commissie juridisch niet bevoegd is om de onafhankelijke nationale begrotingsraden in te schakelen.

Aanbeveling 7 — Vierde streepje — Soliditeit van de analyse

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

142

De opmerking van de Rekenkamer dat de BTP tot nu toe meer op overheidstekort dan op overheidsschuld gericht was, is gegrond. Vóór de inwerkingtreding van het sixpack was de schuldcomponent van het SGP niet voldoende actief wat de processen voor regelmatig toezicht betrof. Daarom was een van de belangrijkste hervormingen in het sixpack de operationalisering van de schuldregel, met name door de overschrijding van de schulddrempel van 60 % van het bbp te verhogen tot de waarde die de aanleiding vormt om de BTP in gang te zetten en een definitie te geven van in een bevredigend tempo afnemende schuld, overeenkomstig de verordening.

Voor de landen waartegen een BTP liep op de datum waarop de wijzigingen van het SGP uit het sixpack werden goedgekeurd, te weten 8 november 2011, geldt voor de eerste drie jaar na de correctie van hun buitensporig tekort een overgangsregeling. Gedurende deze drie jaar wordt de naleving van het schuld criterium beoordeeld aan de hand van de vraag of de betrokken lidstaat voldoende vooruitgang in de richting van naleving boekt.

Deze regeling vormt een praktische erkenning van het feit dat de lidstaten waartegen op het tijdstip van de goedkeuring van het sixpack reeds een BTP liep, al begrotingsconsolidatietrajecten hadden afgesproken, die niet noodzakelijkerwijs overeenstemden met de vereisten van de recent geoperationaliseerde schuldregel. Derhalve zou er sprake zijn geweest van inconsistentie tussen de lopende BTP en de vereisten van de schuldregel. De overgangperiode is daarom een noodzakelijke erkenning dat deze lidstaten tijd nodig hebben om hun structurele aanpassingen af te stemmen op het niveau dat nodig is om aan de nieuwe benchmark te voldoen. Het is belangrijk erop te wijzen dat de landen gedurende deze periode nog steeds de naleving moeten bespoedigen en in geval van niet-naleving worden geconfronteerd met mogelijke procedurele gevolgen; het is niet zo dat de schuldvereiste tijdens de overgang helemaal niet van toepassing is. Bovendien moeten de lidstaten, hoewel de overgangperiode volgens de definitie drie jaar duurt, in het laatste jaar aantonen dat het schuld criterium wordt nageleefd, zodat de overgangsregeling in werkelijkheid alleen in de eerste twee jaar afwijkt van de gebruikelijke benchmark voor schuldvermindering.

143

De Commissie is het er niet mee eens dat de mededeling „Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact” op enigerlei wijze de geloofwaardigheid van het proces heeft ondermijnd of de houdbaarheid van de schuld in gevaar heeft gebracht. In de mededeling werd immers niet afgeweken van het reeds bestaande scenario, aangezien het concept van factoren waarmee rekening moet worden gehouden bij het besluit om geen BTP in te leiden, niet werd opgerekt. In artikel 2 van Verordening (EG) nr. 1467/97, betreffende de inleiding van een BTP, staat duidelijk dat de Commissie bij de opstelling van een verslag krachtens artikel 126, lid 3, rekening moet houden met alle relevante factoren voor zover deze de beoordeling van de naleving van de tekort- en schuldcriteria aanzienlijk beïnvloeden — met inbegrip van ontwikkelingen in de potentiële groei op middellange termijn, de uitvoering van beleidsmaatregelen in het kader van de preventie en correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden en de uitvoering van beleidsmaatregelen in het kader van de gemeenschappelijke groeistrategie van de Unie.

De schuldregel (zowel de volledige regel als de overgangsregel) betekent niet automatisch dat ten aanzien van een lidstaat een BTP wordt ingeleid zodra de kwantitatieve doelstelling niet wordt gehaald. De verordening voorziet er uitdrukkelijk in dat deze procedure niet-automatisch is en dit is economisch gerechtvaardigd, aangezien de ontwikkeling van de schuld (meer dan de ontwikkeling van het tekort) niet volledig onder controle van de overheid staat. De schuldquote is namelijk vooral afhankelijk van de ontwikkelingen in zowel de reële bbp-groei als de inflatie. Daarbij geldt dit ook voor de stock-flow adjustment, die onder meer wordt beïnvloed door wisselkoersen en statistische herindelingen.

Aanbeveling 8

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Realistische en geloofwaardige BTP-doelstellingen moeten ervoor pleiten voorzichtigheid te betrachten bij de overweging om als onderdeel van de BTP-aanbevelingen doelstellingen ten aanzien van de schuldquote te bepalen.

Regeringen oefenen niet dezelfde mate van controle uit op de ontwikkeling van schuldquota als in verband met het tekort. In het bijzonder kunnen financiële transacties die geen verband houden met het tekort (zogenaamde stock-flow adjustments) een aanmerkelijke impact hebben op de schuldquote in een bepaald jaar. Aangezien het een kenmerk van de schulddynamiek is dat het ene jaar voortbouwt op het andere, kunnen dergelijke eenmalige voorvallen een domino-effect voor de volgende jaren hebben waardoor een tegenstrijdigheid zou ontstaan tussen de tekort- en schuld doelstellingen.

144

Wat de handhaving betreft is de wetgeving inzake de BTP gericht op de begrotingsresultaten en als zodanig bevat de relevante wetgeving geen specifieke bepaling om de tenuitvoerlegging van structurele hervormingen af te dwingen. De beoordeling van effectief gevolg in het kader van een BTP is namelijk gericht op de verwezenlijking van de vereiste begrotingsaanpassing en wordt niet beïnvloed door de evaluatie van structurele hervormingen. De tenuitvoerlegging van structurele hervormingen, waaronder die in het kader van een economisch partnerschapsprogramma (EPP), wordt gemonitord in de context van het Europees semester. De verordening voorziet echter niet in specifieke maatregelen in gevallen waarin de structurele maatregelen achterblijven bij hetgeen in de analyse van het EPP is aanbevolen. Voor landen die aan specifieke monitoring worden onderworpen vanwege de aanwezigheid van buitensporige onevenwichtigheden, wordt de tenuitvoerlegging van hervormingen gemonitord in het kader van de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden.

145

Omdat dubbel werk en onnodig ingewikkelde toezichtprocedures moeten worden voorkomen, wordt monitoring niet gewaarborgd in de BTP-documenten.

Dergelijke monitoring is gewaarborgd tijdens het Europees semester, dat in het leven is geroepen om ervoor te zorgen dat het economisch en begrotingsbeleid op integrale wijze worden behandeld, waarbij rekening wordt gehouden met de interactie daartussen en hun onderlinge afhankelijkheid.

De wijzigingen van de Commissie in het Europees semester 2015 waren gericht op meer betrokkenheid op nationaal niveau en vergroting van de verantwoordingsplicht bij de Europese en nationale besluitvorming.

Als onderdeel van het versterkte Europees semester wordt sinds 2015 elk jaar in februari een landenverslag opgesteld voor elke afzonderlijke lidstaat en voor de eurozone, waarin landspecifieke uitdagingen worden vastgesteld, met name in verband met het hervormingsproces, alsook de vooruitgang die is geboekt bij de aanpak van de kwesties die in de voorgaande ronde van landspecifieke aanbevelingen waren vastgesteld. Deze gedetailleerde beoordelingen dienen als basis voor de formulering van de volgende ronde van landspecifieke aanbevelingen.

Bovendien wordt voor de landen die aan specifieke monitoring worden onderworpen in verband met de aanwezigheid van buitensporige onevenwichtigheden, de tenuitvoerlegging van de hervormingen gemonitord in het kader van dit specifieke proces binnen de algemene procedure voor macro-economische onevenwichtigheden.

Met betrekking tot het recente Commissiebesluit om meer rekening te houden met de tenuitvoerlegging van de structurele hervormingen moet worden benadrukt dat de beoordeling van effectief gevolg in het kader van de BTP hierdoor niet wordt beïnvloed.

Aanbeveling 9 — Eerste alinea

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De invoering van economische partnerschapsprogramma's (EPP's) is gebaseerd op het feit dat buitensporige overheidstekorten wellicht – ten minste gedeeltelijk – voortkomen uit structurele zwakheden. Indien deze zwakheden niet rechtstreeks worden aangepakt, zijn begrotingsmaatregelen wellicht niet toereikend om een blijvende correctie van het tekort te bewerkstelligen. Waarschijnlijk is het aanpakken van de onderliggende zwakheden daarentegen uit economisch oogpunt doeltreffender en efficiënter op de middellange en lange termijn. Sinds de inwerkingtreding van het twopack dienen de lidstaten waarvoor een BTP is geopend/de BTP-termijn naar aanleiding van effectief gevolg is herzien, tegelijk een EPP voor te stellen met het verslag over de genomen maatregelen dat drie tot zes maanden na het nemen van de BTP-maatregelen moet worden ingediend.

De EPP's zijn eenmalige documenten die moeten dienen als stappenplan voor de structurele begrotingshervormingen die de lidstaten nodig achten om te zorgen voor een efficiënte en blijvende correctie van hun buitensporige tekort. In hun EPP moeten de lidstaten hun prioriteiten vaststellen en selecteren in termen van concurrentievermogen, duurzame groei op lange termijn en aanpak van hun structurele zwakheden. Het EPP moet de in de loop van een BTP genomen begrotingsmaatregelen aanvullen met een ruimere strategie die gericht is op het voorkomen van buitensporige tekorten. Het eenmalige karakter betekent echter niet dat er geen follow-up wordt gegeven. De Commissie en de Raad monitoren de tenuitvoerlegging van de structurele begrotingshervormingen in de context van het Europees semester. In dit verband moet voor ogen worden gehouden dat dubbel werk en onnodig ingewikkelde toezichtprocedures moeten worden voorkomen.

Aanbeveling 9 — Tweede alinea

De Commissie aanvaardt de aanbeveling niet, aangezien zij van mening is dat zij haar bevoegdheden uit hoofde van de wetgeving reeds ten volle benut en er herhaaldelijk in het openbaar op heeft gewezen dat de lidstaten de noodzakelijke structurele hervormingen moeten doorvoeren.

146

Met betrekking tot de nieuwe rapportageverplichtingen zijn er geen (expliciete) wettelijke bepalingen om ervoor te zorgen dat de lidstaten deze naleven, noch sancties in het geval van niet-naleving. Omdat deze verplichtingen echter uit een verordening voortvloeien, kunnen ze afdwingbaar zijn gezien het feit dat de Commissie bij niet-naleving een inbreukprocedure kan inleiden. De doeltreffendheid van deze corrigerende maatregel dient te worden beoordeeld aan de hand van de vereisten van de BTP.

147

Zoals is geantwoord op overweging b, punt iv), voorziet de verordening niet altijd in door de Commissie openbaar te maken stelselmatige evaluatie/feedback. De Commissie houdt bij haar regelmatige toezicht ten volle rekening met aanvullende rapportage (d.w.z. bij elke prognoseronde; sinds de najaarsprognose van 2013 bevat het landspecifieke deel van de nota's „Gevolgen van de prognoses voor het begrotingstoezicht” doorgaans een korte beoordeling). Alleen in gevallen van niet-naleving van de vereisten zou dit duidelijk worden gesignaleerd en vermeld in een passend Commissiedocument (afhankelijke van de specifieke situatie kan dit een specifieke nota zijn of een deel van de documenten betreffende de beoordeling van het SCP of de BTP). In geval van niet-naleving van de vereisten kan een inbreukprocedure worden ingeleid.

Aanbeveling 10 — Eerste alinea

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Aanbeveling 10 — Tweede alinea

De Commissie aanvaardt de aanbeveling niet, aangezien de doeltreffendheid van deze corrigerende maatregel dient te worden beoordeeld aan de hand van de vereisten van de BTP.

149

De Commissie herhaalt dat zij zich ertoe heeft verbonden indien nodig sancties op te leggen overeenkomstig de bepalingen van het sixpack.

Aanbeveling 11

De Commissie aanvaardt de aanbeveling niet.

De Commissie heeft altijd in overeenstemming met het Verdrag gehandeld. De Commissie blijft de Raad aanbevelen om de procedure te versnellen en in voorkomend geval en overeenkomstig de wetgeving sancties op te leggen.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

De buitensporigtekortprocedure (BTP) is een essentieel element van economische governance in de EU. Indien nodig wordt deze gebruikt om het tekort- en schuldtraject in de lidstaten te corrigeren. Bij deze controle onderzochten we de kwaliteit van de BTP in het recente moeilijke economische klimaat, van de gegevens waarop de besluiten tot het inleiden van de procedure waren gebaseerd tot de uiteindelijke resultaten. Wij constateerden dat er nog werd gewerkt aan de doeltreffende uitvoering ervan, maar dat de Commissie vastbesloten is om door te gaan met het aanbrengen van de noodzakelijke verbeteringen.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau