

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 30.6.2010
COM(2010) 367 definitief

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

**Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie ten behoeve van
stabiliteit, groei en werkgelegenheid –
Instrumenten voor een krachtigere economische governance van de EU**

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

**Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie ten behoeve van
stabiliteit, groei en werkgelegenheid –
Instrumenten voor een krachtigere economische governance van de EU**

Europa heeft veel geleerd van de recente financiële en economische crisis. In een sterk geïntegreerde Unie en nog meer in een monetaire unie blijken onze economieën en successen overduidelijk met elkaar te zijn vervlochten. Hoewel de EU over een reeks instrumenten beschikt om het economisch beleid te coördineren, heeft met de crisis aangetoond dat deze niet volledig worden benut en dat er lacunes bestaan in het huidige governancestelsel. Er is een brede politieke consensus dat daar verandering in moet komen en dat de EU moet worden uitgerust met een breder en effectiever palet aan beleidsinstrumenten om de welvaart en de levensstandaard veilig te stellen.

De EU heeft moedige, brede en consistente maatregelen getroffen om de crisis te boven te komen en herhaling te voorkomen. Met het in 2008 gelanceerde Europees economisch herstelplan konden de gevolgen van de economische inzinking deels worden opgevangen. Met het oog op de stabiliteit van de economische en monetaire unie kregen EU-lidstaten die daaraan behoefte hadden, gecoördineerde steun. In de EU en daarbuiten wordt thans onderhandeld over een aantal maatregelen om het toezicht op en de reglementering van het financiële stelsel aan te scherpen. Inmiddels is er de Europa 2020-strategie, die als kader zal dienen voor een reeks initiatieven om het groei- en werkgelegenheidspotentieel in de EU te ontsluiten.

De EU heeft behoefte aan een duidelijk omliggende beleidsaanpak waarmee het economisch herstel wordt geschraagd, de overheidsfinanciën weer gezond worden gemaakt en duurzame groei en werkgelegenheid worden gestimuleerd. Dit is de beleidsvisie van de onlangs door de Europese Raad onderschreven Europa 2020-strategie. Alle ter zake relevante instrumenten moeten op één lijn worden gebracht zodat toekomstige beleidsbesluiten een grotere onderlinge samenhang krijgen en gericht zijn op voornoemde doelen en niet blijven steken in goede bedoelingen, maar daadwerkelijk worden uitgevoerd en worden gehandhaafd. Met een intensievere coördinatie van het economisch beleid kan de EU een nieuwe en duurzame groeiagenda realiseren.

In de voorliggende mededeling wordt/worden:

- de voorstellen in de mededeling van de Commissie van 12 mei om de coördinatie van en het toezicht op het economisch beleid te intensiveren, concreet uitgewerkt. Daarbij gaat het om: i) een aanpak van onevenwichtigheden middels een aanscherping van het macro-economische toezicht, onder meer via een waarschuwings- en een sanctiemechanisme, ii) een versterking van de nationale begrotingskaders, die aan bepaalde minimumeisen moeten voldoen en waarbij met name moet worden overgestapt van een eenjarige naar een meerjarige begrotingsplanning, en iii) een versterking van het stabiliteits- en groeipact waarbij met name wordt gelet op de schulddynamiek en op tekorten;

- doeltreffende handhavingsmechanismen geschetst die ervoor moeten zorgen dat de lidstaten het overeengekomen EU-kader in acht nemen. Voor gevallen waarin economische ontwikkelingen in een lidstaat een bedreiging vormen voor de Unie als zodanig, wordt een reeks preventieve en corrigerende maatregelen voorgesteld, waaronder eventuele sancties bij overtredingen;
- nader ingegaan op de opzet van een Europees Semester voor beleidscoördinatie, en uitleg verschaft over de procedure en het tijdschema voor de Europese bijdrage aan nationale beleidsbeslissingen om tot een effectievere beleidscoördinatie te komen. Dit geldt ook voor de structurele hervormingen en de groeibevorderende elementen in de Europa 2020-strategie.

Alle voorstellen in deze mededeling kunnen op basis van het Verdrag van Lissabon worden goedgekeurd en zijn bedoeld voor alle 27 lidstaten, ook al gelden bepaalde aspecten van een aantal voorstellen alleen voor de eurolanden. Daarbij moet de landenmonitoring in het kader van het stabiliteits- en groeipact op één lijn worden gebracht met die in het kader van Europa 2020 om ervoor te zorgen dat met het oog op de Europa 2020-streefcijfers een solide economisch en begrotingsbeleid wordt gevoerd. Met de voorliggende voorstellen worden de beleidsideeën zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie van 12 mei 2010¹, verder uitgewerkt. Ze sluiten aan bij de richtsnoeren waarover tijdens de Europese Raad van 17 juni 2010 overeenstemming is bereikt. In de voorstellen is rekening gehouden met de vorderingen die de Taskforce economische governance tot dusver heeft gemaakt. Daarmee wordt voldaan aan het verzoek van de Europese Raad aan de taskforce en de Commissie om zijn richtsnoeren verder te ontwikkelen en operationeel te maken.

Door deze combinatie van voorstellen zullen de EU en de lidstaten meer vertrouwen stellen in de kwaliteit van het beleids- en besluitvormingsproces en sneller worden gewaarschuwd wanneer de situatie in een bepaald land uit de hand loopt. Daarmee zullen de lidstaten maximaal kunnen profiteren van de synergie die voortvloeit uit het lidmaatschap van de Unie. De transparantie en het wederzijdse vertrouwen zullen gebaat zijn bij een collectievere aanpak. De negatieve uitstralingseffecten die optreden wanneer een lidstaat zich niet aan de afgesproken limieten houdt, zullen tot een minimum beperkt blijven en de landen die het algemeen belang met onhoudbare nationale maatregelen in gevaar brengen, zullen dit niet straffeloos kunnen doen. Door het stabiliteits- en groeipact en het Europa 2020-proces op één lijn te brengen, kan de EU in haar streven een slimmere, duurzamere en inclusievere Unie tot stand te brengen, voortbouwen op de consolidatiemaatregelen die noodzakelijk en van essentieel belang zijn voor haar langeretermijnstrategie voor groei.

1. VERBREIDING VAN HET MACRO-ECONOMISCH TOEZICHT

De EU heeft behoefte aan een scherper macro-economisch landentoezicht, dat alle relevante gebieden van het economisch beleid omvat. Daarbij moeten macro-economische onevenwichtigheden in samenhang met structurele hervormingen op het gebied van het begrotingsbeleid en groeibevordering worden gezien. Doel ervan is de macro-economische stabiliteit te waarborgen, schadelijke onevenwichtigheden te voorkomen en brede, macro-economische randvoorwaarden te scheppen voor een duurzame en dynamische groei.

¹ Mededeling van de Commissie "Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie" (COM(2010) 250).

1.1. Toezicht op macro-economische onevenwichtigheden

Toen de crisis in alle hevigheid losbarstte, bleken de omvangrijke macro-economische onevenwichtigheden, waaronder grote, hardnekkige verschillen in de ontwikkeling van het concurrentievermogen, uiterst schadelijk voor de EU, en met name voor de euro. Daarom is het van belang om in de lidstaten een nieuw gestructureerd mechanisme te ontwikkelen voor het toezicht op schadelijke macro-economische onevenwichtigheden en de correctie ervan. De Commissie stelt een tweeledig mechanisme voor, bestaande uit:

- een **preventief deel** met periodieke (jaarlijkse) beoordelingen van de kans op macro-economische onevenwichtigheden en met een **waarschuwingmechanisme**, en
- een **corrigerend deel** om de uitvoering van **correctiemaatregelen** bij schadelijke macro-economische onevenwichtigheden af te dwingen.

Preventief deel: een waarschuwingssysteem

In het kader van het macrostructurele landentoezicht in verband met Europa 2020 bekijkt de Commissie van land tot land of er macrostructurele zwakke punten bestaan, of het concurrentievermogen verslechtert en of er macro-economische onevenwichtigheden ontstaan. Daarbij wordt rekening gehouden met de economische en financiële vervlechting in met name het eurogebied.

Een scorebord met een aantal indicatoren voor externe en interne onevenwichtigheden zal in combinatie met kwalitatieve deskundigenanalyses de basis vormen voor een waarschuwingssysteem. De indicatoren vormen een belangrijke leidraad, maar zullen niet automatisch leiden tot een beleidsmatige follow-up.

Landen met forse risico's worden aan een uitgebreide analyse onderworpen. Als er inderdaad gevaren blijken op te doemen, zal de Commissie de Raad voorstellen om landenspecifieke aanbevelingen te doen voor de aanpak van schadelijke macro-economische onevenwichtigheden. De Commissie kan de betrokken lidstaat ook een rechtstreekse waarschuwing geven.

Afhankelijk van de aard van de onevenwichtigheden in de lidstaat of lidstaten, kunnen de aanbevelingen betrekking hebben op het economisch beleid, de lonen en arbeidsmarkt, de werking van de goederen- en dienstenmarkten en het macroprudentieel beleid. Deze zullen, samen met de aanbevelingen in het kader van het thematisch toezicht op structurele hervormingen (zie hieronder), worden meegenomen in de ene reeks aanbevelingen die de Commissie jaarlijks zal voorstellen.

Dit mechanisme vormt het centrale onderdeel van het aangescherpte (niet-budgettaire) macro-economisch landentoezicht in het kader van Europa 2020. Samen met het budgettaire toezicht in het kader van het stabiliteits- en groeipact moet het landentoezicht zorgen voor een stabiel macro-economisch klimaat dat bevorderlijk is voor de groei en werkgelegenheid. Aldus wordt ten volle rekening gehouden met de onderlinge verwevenheid van de economieën van de lidstaten, met name in het eurogebied. Een en ander zal zorgen voor consistentie binnen Europa 2020, met name doordat de budgettaire/macrobepalingen worden vastgesteld waarbinnen de lidstaten structurele hervormingen moeten doorvoeren en in de groeibevorderende beleidsterreinen van Europa 2020 kunnen investeren.

In bijzonder ernstige gevallen zal de Commissie voorstellen om te bepalen dat de lidstaat in een "situatie van buitensporige onevenwichtigheden" verkeert. Daarmee treedt het hieronder beschreven corrigerende deel van het mechanisme in werking. In een dergelijk geval kan de Commissie de betrokken lidstaat ook een rechtstreekse waarschuwing geven.

Voornaamste kenmerken van het waarschuwingsmechanisme voor macro-economische onevenwichtigheden

Met **het waarschuwingsmechanisme** wordt bepaald in welke lidstaten macro-economische onevenwichtigheden een mogelijk problematische omvang hebben bereikt, en waar een verdere uitgebreide landenspecifieke analyse vereist is.

Het waarschuwingsmechanisme bestaat uit een scorebord met indicatoren, aangevuld met een meer kwalitatieve analyse. Deze indicatoren hebben onder meer betrekking op de externe positie en op het prijs- en kostenconcurrentievermogen, alsook op de interne positie (interne indicatoren). Interne indicatoren zijn nodig omdat externe onevenwichtigheden altijd een interne pendant hebben. Zo kunnen indicatoren als de saldo's op de lopende rekening, nettoposities in buitenlandse activa, de reële effectieve wisselkoers op basis van de loonkosten per eenheid product en een bbp-deflator, stijgingen van de reële huizenprijzen, de overheidsschuld en de kredietverlening als percentage van het bbp deel uitmaken van dit scorebord.

Voor elke indicator worden waarschuwingdrempels vastgesteld en aangekondigd. De drempels kunnen worden berekend op basis van een eenvoudig en transparant statistisch concept. Zo kan worden uitgegaan van het 75%- en 25%-percentiel van de statistische verdelingen van elke variabele (voor alle landen tezamen en over dezelfde periode), waarboven of waaronder een verdere analyse geboden is. Wel moet worden bedacht dat absolute drempels voor afzonderlijke variabelen op zich slechts een geringe economische betekenis hebben en moeten worden aangevuld met een economische argumentatie, omdat de passende waarden kunnen variëren naargelang van de economische situatie in een land.

Voor het eurogebied lijkt een ander scorebord wenselijk dan voor de niet-eurolidstaten. Door verschillen in de wisselkoersregimes en in de voornaamste economische kenmerken wijkt het gedrag van een aantal economische variabelen in het eurogebied namelijk sterk af van het gedrag van deze variabelen in de niet-eurolanden. Daarom zouden voor de landen in het eurogebied andere waarschuwingdrempelwaarden moeten worden gebruikt dan voor de niet-eurolanden. Bovendien is voor het eurogebied een bijzondere analyse van de ontwikkelingen van de reële effectieve wisselkoers wenselijk, omdat er in de monetaire unie geen nominale wisselkoersen bestaan.

Corrigerende maatregelen

Het toezichtskader voor onevenwichtigheden zal een **handhavingsmechanisme** omvatten. Dit houdt in dat de Raad op basis van een aanbeveling van de Commissie mag bepalen dat een lidstaat met aanzienlijke risico's in een situatie van "buitensporige onevenwichtigheden" verkeert. Daarbij wordt rekening gehouden met waarschuwingen en aanbevelingen die de Europese raad voor systeemrisico's heeft geformuleerd met het oog op de macrofinanciële stabiliteit.

Een lidstaat die in een dergelijke situatie verkeert, wordt aan een strenger toezicht onderworpen. De Raad doet dan **beleidsaanbevelingen** (op basis van artikel 121, lid 4, en artikel 136, VWEU voor de eurolidstaten) en de desbetreffende lidstaat moet periodiek aan de Raad (Ecofin) en de Eurogroep verslag uitbrengen (bijv. binnen zes maanden na de

aanbeveling van de Raad en vervolgens elk kwartaal) over de vorderingen die worden gemaakt bij het doorvoeren van de aanbevolen hervormingen.

Dit mechanisme zou moeten gelden voor alle lidstaten. Zoals ook het geval is bij het EU-begrotingskader, dat eveneens op alle EU-lidstaten van toepassing is, zouden strengere regels gelden voor lidstaten van het eurogebied. Gezien de grote economische en financiële vervlechting in het eurogebied en de gevolgen daarvan voor de eenheidsmunt, **kan voor eurolidstaten een speciaal handhavingsmechanisme worden overwogen, dat wordt toegepast bij een herhaalde niet-inachtneming van de aanbevelingen voor de aanpak van schadelijke macro-economische onevenwichtigheden die de werking van de economische en monetaire unie als zodanig in gevaar kunnen brengen.**

Als de aanbevelingen die in het kader van het toezicht op onevenwichtigheden worden gedaan, onvoldoende worden opgevolgd, zal dat als een verzwarende factor worden gezien bij de budgettaire beoordeling in het kader van het stabiliteits- en groeipact.

Uiterlijk eind september zal de Commissie met formele voorstellen voor secundaire wetgeving komen, waarbij op basis van de artikelen 121 en 136 VWEU een kader wordt vastgesteld voor de aanpak van **buitensporige onevenwichtigheden**. Daarin wordt concreet invulling gegeven aan de werking van het waarschuwingsmechanisme, aan de rol en verplichtingen van de Commissie, de lidstaten en de Raad, aan de procedure voor de vaststelling van aanbevelingen en aan de specifieke regels, procedures en handhavingsmechanismen voor de eurolidstaten.

1.2. Thematisch toezicht op structurele hervormingen

Om terug te keren naar een duurzame economische groei en om het concurrentievermogen te vergroten, moeten de lidstaten de macro-economische stabiliteit herstellen en de overheidsfinanciën weer op orde brengen. Tegelijk moeten zij zich richten op de verwezenlijking van de doelen van Europa 2020 en de vijf streefcijfers waarmee de Europese Raad heeft ingestemd. Een geïntegreerde aanpak voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid is, gezien de beperkte financiële middelen van de overheid, van essentieel belang. Een belangrijk onderdeel van het thematisch toezicht is het signaleren van de knelpunten bij de verwezenlijking van de doelen van Europa 2020.

Het thematisch toezicht op structurele hervormingen heeft derhalve een tweeledig doel:

- i) ervoor zorgen dat de doelen van Europa 2020, en met name de vijf kerndoelen², kunnen worden gehaald. Gedacht wordt aan maatregelen op het gebied van werkgelegenheid, sociale integratie, onderzoek en innovatie, energie en klimaatverandering en aan maatregelen om andere belemmeringen voor de economische ontwikkeling en groei in de lidstaten weg te nemen;
- ii) ervoor zorgen dat de structurele hervormingen voortvarend worden doorgevoerd en dat daarbij rekening wordt gehouden met de macrofinanciële beperkingen.

Dit toezicht zal berusten op de artikelen 121 en 148 VWEU en op de geïntegreerde richtsnoeren van Europa 2020. Uitgaande van de nationale hervormingsprogramma's zal de

² Zie http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/115355.pdf voor een beschrijving van de verschillende doelen.

Commissie de door elk land gevolgde aanpak van de knelpunten tegen het licht houden en daarbij nagaan in hoever vorderingen worden gemaakt bij de verwezenlijking van de nationale doelstellingen in het kader van Europa 2020.

Als onvoldoende voortgang wordt geboekt of als het beleid niet voldoende aansluit bij de geïntegreerde richtsnoeren (d.w.z. de geïntegreerde richtsnoeren voor het economisch en het werkgelegenheidsbeleid) volgt een landenspecifieke aanbeveling of een aanbeveling voor het gehele eurogebied.

Als het economisch beleid niet aansluit bij de globale richtsnoeren voor het economisch beleid of als dit beleid een gevaar oplevert voor de economische en monetaire unie, zal de Commissie de desbetreffende lidstaat of lidstaten een rechtstreekse **waarschuwing** geven.

In het verlengde van deze landenspecifieke monitoring zal de Commissie de vorderingen bij het halen van de vijf EU-kerndoelen aan een brede evaluatie onderwerpen, de resultaten toetsen aan die van de voornaamste (internationale) handelspartners en bij onvoldoende voortgang de onderliggende redenen onderzoeken. In dit onderzoek zal zij ook nagaan welke vorderingen zowel op EU-niveau als op nationaal niveau worden gemaakt bij de uitvoering van de kerninitiatieven van Europa 2020, aangezien deze initiatieven een ondersteuning van en een aanvulling vormen op de inspanningen om deze streefcijfers te halen.

Voorts zal zij jaarlijks aan de Europese Raad tijdens de voorjaarsbijeenkomst verslag uitbrengen en zal zij met voorstellen komen voor concrete richtsnoeren om de uitvoering van de desbetreffende hervormingsmaatregelen kracht bij te zetten. Deze richtsnoeren zullen ook doorwerken in de ene reeks landenspecifieke aanbevelingen die de Commissie begin juli zal voorstellen.

2. NATIONALE BEGROTINGSKADERS

Veerkrachtige en doeltreffende nationale begrotingskaders spelen een cruciale rol bij het versterken van de begrotingsconsolidatie en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Hoewel rekening moet worden gehouden met de specifieke behoeften en voorkeuren van de lidstaten, springen een aantal vereisten in het oog waaraan moet worden voldaan om de minimumkwaliteit en de complementariteit met de EU-regelgeving te waarborgen³:

- (1) ten eerste moet gewaarborgd zijn dat in alle lidstaten **kwaliteitsnormen** worden gehanteerd, en is dus een consistente boekhoudkundige aanpak van essentieel belang (voor het begrotingstoezicht op EU-niveau moeten de ESR95-boekhoudregels worden gevolgd). De capaciteit van de nationale bureaus voor de statistiek moet toereikend zijn om te kunnen voldoen aan de EU-gegevens- en rapportagevereisten. De systemen voor de opstelling van prognoses moeten betrouwbare en niet-vertekende budgettaire en groeiprognozes opleveren. Idealiter worden de prognoses van de Commissie als benchmark gebruikt.

De Commissie stelt voor om te zorgen voor een duidelijk verband tussen nationale kasgegevens en ESR95-gegevens waarbij gegevens maandelijks op kasbasis worden geleverd en op kwartaalbasis worden vertaald naar het ESR95. De prognosemethodieken en macro-economische aannames die voor

³ Zie ook de conclusies van de Raad (Ecofin) van 18 mei 2010 inzake de begrotingskaders.

begrotingsdoeleinden worden gehanteerd, moeten aan een deugdelijke audit worden onderworpen;

- (2) ten tweede moet er in de lidstaten **nationale begrotingsregelgeving** bestaan die ervoor zorgt dat de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen hun neerslag vinden in binnenlandse begrotingskaders. Deze regelgeving moet ervoor zorgen dat de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarden voor het tekort en de schuld in acht worden genomen, en moet aansluiten bij de budgettaire middellangetermijndoelstelling (MTD). De begrotingsregelgeving en realistische handhavingsmechanismen moeten in de lidstaten wettelijk worden vastgelegd;
- (3) ten derde moet de hervorming van de nationale begrotingskaders aansturen op een **meerjarige begrotingsplanning** waarbij jaarlijkse begrotingsdoelen worden geschraagd door een meerjarig kader dat is uitgesplitst naar verwachte ontvangsten en uitgaven en dat aangeeft waar de aanpassing moet plaatsvinden om de doelen te verwezenlijken;
- (4) ten vierde moeten de binnenlandse kaders **breed** zijn opgezet en het gehele stelsel van de overheidsfinanciën bestrijken. Dit is met name van belang in gedecentraliseerde economieën. Er moet sprake zijn van een duidelijke verdeling van de budgettaire verantwoordelijkheden over de verschillende overheidsniveaus en er moeten deugdelijke monitoring- en handhavingsvoorschriften bestaan.

De Commissie zal **in september formele voorstellen** indienen **voor de eisen waaraan binnenlandse begrotingskaders in elk geval moeten voldoen**, en voor de procedurele (rapportage)voorschriften om te kunnen verifiëren of aan de regels is voldaan. Deze voorstellen zullen worden gegoten in een nieuwe verordening op basis van artikel 126, lid 14, en Verdragsprotocol nr. 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten. Bij niet-naleving kan een inbreukprocedure worden ingeleid.

3. STERKERE NADRUK IN HET SGP OP DE OVERHEIDSSCHULD EN DE HOUDBAARHEID VAN DE BEGROTING

Het SGP dient beter rekening te houden met de wisselwerking tussen de schuld en het tekort zodat er betere stimulansen ontstaan om een prudent beleid te voeren.

Wat het **preventieve deel** van het SGP betreft, stelt de Commissie voor om de lidstaten die een hoge schuld hebben of duidelijke risico's lopen wat de toekomstige schuldontwikkeling betreft, te verplichten sneller af te koersen op een overheidssaldo dat een veiligheidsmarge biedt ten opzichte van de tekortlimiet van 3% van het bbp en dat de situatie snel weer houdbaar maakt, ook wel de middellangetermijndoelstelling (MTD) geheten.

Wat het **corrigerende deel** betreft, stelt de Commissie voor om wat het schuld criterium van de buitensporigtekortprocedure (BTP) betreft, **een duidelijk en eenvoudig referentiepercentage** toe te passen om uit te maken of de schuldreductie in een bevredigend tempo verloopt. Lidstaten met een schuld van meer dan 60% van het bbp kunnen aan de BTP worden onderworpen als de daling van de schuld in een bepaalde voorgaande periode achterblijft bij dit referentiepercentage (een deel van het gat tussen de feitelijke schuld en de drempel van 60% van het bbp). Evenzo is de terugdringing van het tekort tot onder de 3% van het bbp wellicht niet voldoende voor een stopzetting van de BTP, indien de schuld geen

duurzaam neerwaarts traject volgt. De precieze parameters zullen worden vastgelegd in de gedragscode bij het stabiliteits- en groeipact.

Meer nog dan het tekort is de ontwikkeling van de overheidsschuld onderhevig aan factoren waarop een regering niet direct greep heeft (met name de inflatie, de rente en conjuncturele groei-ontwikkelingen). Daarom is een verdere toetsing nodig voordat besloten wordt of de BTP ten aanzien van het land moet worden ingeleid. Bij deze brede beoordeling moet rekening worden gehouden met een aantal punten, zoals de vraag hoe dicht de schuldquote bij de referentiewaarde van 60% van het bbp ligt en of de overschrijding van tijdelijke of uitzonderlijke aard is, en met andere factoren die aangeven of de schuld kan gaan oplopen of de financiering onder druk kan komen te staan, zoals:

- de looptijdstructuur en valutasamenstelling van de schuld;
- garanties aan corporaties, financiële instellingen en huishoudens;
- opgebouwde reserves en andere overheidsactiva;
- impliciete verplichtingen, met name de vergrijzingskosten;
- de omvang en de ontwikkeling van de particuliere schuld, voor zover deze een impliciete verplichting voor de overheid kunnen vormen;
- de factoren achter de ontwikkeling van de schuld (primair saldo, inflatie, groei, rente en eenmalige maatregelen);
- stock-flows.

Als aanbevelingen niet worden opgevolgd, moeten er sancties worden opgelegd.

In september zal de Commissie met voorstellen komen om **zowel het preventieve deel** (Verordening (EG) nr. 1466/97) **als het corrigerende deel** (Verordening (EG) nr. 1467/97) **van het SGP** te wijzigen en deze uitgangspunten in te voeren.

4. EFFECTIEVE HANDHAVING VAN HET ECONOMISCH TOEZICHT MIDDELS PASSENDE SANCTIES EN STIMULANSEN

De gemeenschappelijke regels en coördinatieprocedures van het Verdrag en het SGP hebben niet kunnen voorkomen dat een aantal lidstaten een begrotingsbeleid heeft gevoerd dat in strijd is met het bestaande kader. Het is duidelijk dat de geloofwaardigheid van het EU-kader voor het begrotingstoezicht moet worden versterkt door de toepassing van sancties meer op vaste regels te baseren. Om de effectiviteit van de sancties te vergroten, moeten deze een breder en preventiever karakter krijgen en moeten ze eerder worden opgelegd. De afschrikkende werking van financiële sancties moet een echte prikkel zijn om de regels na te leven.

Artikel 126, lid 11, VWEU voorziet in uiteenlopende sancties voor gevallen waarin een lidstaat zich niet aan de EU-richtsnoeren houdt: er kan worden geëist dat aanvullende informatie openbaar wordt gemaakt, de Europese Investeringsbank kan worden verzocht om haar beleid inzake kredietverstrekking ten aanzien van de betrokken lidstaat opnieuw te bezien, er kan worden geëist dat de betrokken lidstaat een niet-rentedragend bedrag van een

passende omvang deponereert totdat het buitensporige tekort is gecorrigeerd, en er kunnen boeten van een passende omvang worden opgelegd.

De werking en de omvang van mogelijke financiële prikkels moeten zo worden vastgesteld dat deze effect sorteren en dat de lidstaten gelijk worden behandeld. Met het oog op de evenredigheid kunnen financiële sancties die gekoppeld zijn aan de EU-begroting, worden vastgesteld als percentage van het bni of het bbp van de desbetreffende lidstaat, tot een bepaald maximum dat voor alle lidstaten hetzelfde is. Dit maximum wordt zodanig gekozen dat alle lidstaten de facto aan sancties kunnen worden onderworpen. Voorts worden de bedragen van de opgeschorte en geannuleerde vastleggingen en betalingen vastgesteld naar rata van de in aanmerking komende middelen, tot dit maximum is bereikt.

Het nieuwe sanctie-instrumentarium bevat dus uiteenlopende sancties en stimulansen, waarbij het van de omstandigheden en de ernst van de situatie afhangt welke sancties of stimulansen zullen worden toegepast. De voorgestelde verbeteringen van de bestaande handhavingssystemen moeten tot stand komen middels een wijziging van het preventieve en het corrigerende deel van het SGP (de Verordeningen 1466/97 en 1467/97) en middels een mechanisme dat berust op de diverse wetgevingsbesluiten die aan de EU-uitgavenprogramma's ten grondslag liggen.

Wat het **preventieve deel** betreft (d.w.z. wanneer een lidstaat in goede tijden zijn MTD niet snel genoeg nadert), zullen twee series stimulansen/sancties worden voorgesteld.

Ten eerste zal de stimulans bij de eurolidstaten bestaan uit **een rentedragend bedrag** dat een lidstaat die onvoldoende vorderingen maakt bij de consolidatie van de begroting, tijdelijk moet deponeren. Een mogelijkheid is om een eenvoudige uitgavenregel vast te stellen voor de aanpassing die nodig is om de landenspecifieke MTD te halen. Een duidelijke afwijking van het overeengekomen uitgaventraject zou dan worden aangemerkt als onverstandig begrotingsbeleid en leiden tot een waarschuwing van de Commissie overeenkomstig artikel 121, lid 4, VWEU. Bij voortdurende overtredingen vraagt de Raad een rentedragend bedrag te deponeren, totdat de situatie is rechtgezet. Het bedrag wordt vrijgegeven zodra een eind is gekomen aan de situatie naar aanleiding waarvan deze financiële sanctie is opgelegd.

Ten tweede zal de Commissie in het kader van het preventieve deel voorstellen om voorwaarden vooraf vast te stellen waarbij de uitkering van steun in het kader van het cohesiebeleid wordt gekoppeld aan **structurele en institutionele hervormingen** die rechtstreeks verband houden met het cohesiebeleid, teneinde de effectiviteit en de efficiëntie ervan te verbeteren.

Wat het **corrigerende deel** betreft (d.w.z. wanneer tegen een lidstaat een BTP loopt), zal de Commissie een nieuw systeem van financiële sancties en stimulansen voorstellen dat een aanvulling zal vormen op het systeem van gedeponeerde bedragen en boetes. Daarbij wordt de EU-begroting als aanvullend hefboominstrument gebruikt om de naleving van de voornaamste macro-economische voorwaarden van het SGP te waarborgen. De sancties mogen geen negatieve gevolgen hebben voor de eindbegunstigden van EU-middelen, maar alleen voor de betalingen aan lidstaten of voor betalingen waarvoor de lidstaten als doorgeefluik fungeren. Om uit te maken welke EU-uitgavenrubrieken en -programma's in aanmerking zouden kunnen komen, zullen de volgende criteria worden voorgesteld:

- de effectiviteit van de betrokken middelen hangt af van een solide begrotingsbeleid;

- ze kunnen duidelijk worden toegerekend aan de lidstaat die niet aan het SGP of aan andere voorwaarden blijkt te voldoen;
- ze zijn geprogrammeerd en worden uitgevoerd onder gedeeld beheer, met andere woorden de lidstaten dragen de voornaamste verantwoordelijkheid, of het gaat om uitkeringen van EU-middelen aan de lidstaten;
- ze hebben voldoende volume om de sancties of stimulansen geloofwaardig te maken;
- ze sorteren (mogelijk) effect op de kwaliteit van de overheidsuitgaven en structurele aanpassingen.

Bij de meeste uitgaven in het kader van het cohesiebeleid, het gemeenschappelijk landbouwbeleid (ELGF en ELFPO) en uit het Visserijfonds (EVF) wordt aan deze criteria voldaan. Wat het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het EVF betreft, mag een verlaging van de EU-uitgaven nooit ten koste gaan van het inkomen van landbouwers of vissers. De voorwaarden die aan de betalingen worden verbonden, mogen derhalve alleen gericht zijn op EU-vergoedingen die ten goede komen aan de nationale begroting, met andere woorden de lidstaten moeten de landbouwsubsidies blijven uitkeren, maar de vergoeding van deze uitgaven uit de EU-begroting kan (deels) worden opgeschort.

Bij niet-naleving van de regels kunnen dus stimulansen worden gecreëerd door een deel van de huidige of toekomstige financiële kredieten uit de EU-begroting op te schorten of te annuleren. Geannuleerde middelen verdwijnen niet uit de EU-begroting.

Naast hetgeen in artikel 126, lid 11, is bepaald, kunnen eerder in de BTP al twee financiële sancties worden overwogen:

- Stap 1 – Na de vaststelling van een buitensporig tekort (op basis van artikel 126, lid 6, VWEU) worden vastleggingen voor meerjarige programma's opgeschort. Deze opschorting heeft geen onmiddellijke gevolgen voor de betalingen en er is dus nog tijd om effectieve corrigerende maatregelen te nemen. De lidstaten kan worden verzocht om middelen te herbestemmen om de kwaliteit van de overheidsfinanciën te verbeteren. Bij vergoedingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (ELGF) wordt het besluit meegedeeld dat de betalingen na afloop van een bepaalde termijn worden geschrapt. Heropname in de begroting volgt zodra de lidstaat de aanbevelingen van de Raad heeft opgevolgd.
- Stap 2 – Wanneer de eerste aanbevelingen om het buitensporige tekort te corrigeren niet worden opgevolgd (artikel 126, lid 8, VWEU), worden de vastleggingen van jaar n geschrapt. Evenzo worden de vergoedingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (ELGF) voor het jaar n geschrapt. Daarmee loopt de betrokken lidstaat de betalingen definitief mis.

Er kunnen ook andere prikkels worden gecreëerd, namelijk door medefinancieringspercentages te moduleren of door een **EU-prestatiereserve** in te voeren om een solide begrotingsbeleid te belonen. Een dergelijke reserve kan worden opgebouwd met vastleggingen die in het kader van de bovengenoemde stap 2-procedure worden geschrapt.

De financieringszijde van de EU-begroting leidt ook tot een betere naleving van de regels. In het huidige systeem van eigen middelen is vastgelegd dat boetes die de lidstaten in het kader van de BTP hebben betaald, automatisch leiden tot een verlaging van de bijdrage van de

deelnemende lidstaten zonder buitensporig tekort (naargelang van hun aandeel in het totale bni van de in aanmerking komende lidstaten). Dit systeem zorgt er feitelijk voor dat de bijdrage van de beboete lidstaat aan de begroting stijgt en dat de bijdrage van alle andere lidstaten daalt. De Commissie zal ook nagaan of de ontvangstenzijde van de EU-begroting kan worden gebruikt om de naleving van de regels aan te moedigen.

De vereiste wijzigingen zullen worden opgenomen in de voorstellen van de Commissie in 2011 voor het volgende meerjarig financieel kader. In de tussentijd zal voor de eurolidstaten uiterlijk eind september op basis van artikel 136 VWEU een voorstel worden ingediend voor een verordening tot instelling van een nieuw sanctie-instrumentarium met soortgelijke gevolgen. De Commissie zal onderzoeken hoe dit instrumentarium van sancties en stimulansen zo spoedig mogelijk kan worden uitgebreid tot alle lidstaten.

5. COÖRDINATIECYCLUS IN HET KADER VAN HET EUROPEES SEMESTER

Met een Europees Semester worden de verschillende onderdelen van de economische beleidscoördinatie geïntegreerd. Ook wordt een betere coördinatie vooraf van het economisch beleid mogelijk.

Coördinatie vooraf van het economisch beleid. Het hoofddoel van het voorstel is om de economische beleidscoördinatie in de EU en het eurogebied een duidelijk anticiperende dimensie te geven. Voordat in de lidstaten definitieve besluiten worden genomen over de begroting voor het jaar daarop, zal er in het kader van het Europees Semester met beleidsrichtsnoeren op Europees niveau voor worden gezorgd dat de nationale economische beleidsplannen goed aansluiten op het Europese beleidsniveau. Voor het eurogebied moet de begrotingskoers horizontaal worden beoordeeld op basis van de nationale stabiliteitsprogramma's en de Commissieprognoses. In geval van ernstige economische spanningen in het eurogebied moet bijzondere aandacht worden geschonken aan de algemene koers, omdat het heel goed mogelijk is dat ingrijpende budgettaire beleidsmaatregelen van individuele lidstaten aanzienlijke overloopeffecten sorteren. Ingeval de begrotingsplannen voor het volgende jaar duidelijke onvolkomenheden vertonen, kan eventueel worden aanbevolen de plannen te herzien.

Een beter, geïntegreerd toezicht. Het Europees Semester zal alle elementen van het economisch toezicht bestrijken, dus ook het beleid om de begrotingsdiscipline en de macro-economische stabiliteit te waarborgen en de groei te stimuleren, zulks overeenkomstig de strategie van Europa 2020. Bestaande procedures, zoals die in het kader van het SGP en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, komen qua timing op een lijn te liggen, maar blijven wel juridisch gescheiden. De lidstaten dienen hun stabiliteits- en convergentieprogramma's (SCP's) en nationale hervormingsprogramma's (NHP's) tegelijk in en de Commissie beoordeelt deze programma's ook tegelijkertijd.

De inhoud van de SCP's moet worden aangepast in verband met het Europees Semester. Het is duidelijk niet de bedoeling om de lidstaten te verplichten een volledig uitgewerkte begroting ter "validering" bij de EU in te dienen voordat het nationale parlement zich erover kan buigen. Wel moeten deze programma's de nodige informatie bevatten om vooraf een zinnige discussie over het begrotingsbeleid te kunnen voeren. Daarbij gaat het in elk geval om:

- een volledig bijgewerkt macro-economisch scenario;

- een concreet overzicht van de plannen voor jaar t+1;
- een beschrijving van het beoogde beleid;
- middellangetermijnprognoses voor de voornaamste variabelen van de overheidsfinanciën;
- een beoordeling van de budgettaire ontwikkelingen in jaar t-1;
- een bijwerking van de begrotingsplannen voor het lopende jaar.

Het Europees Semester. De cyclus start in januari met een Annual Growth Survey (AGS) van de Commissie, met daarin een evaluatie van de economische uitdagingen voor de EU en het eurogebied als geheel. Eind februari komt de Europese Raad met strategische beleidsrichtsnoeren, waarmee de lidstaten rekening houden in hun SCP's en NHP's, die in april worden ingediend. De Raad vaardigt begin juli landenspecifieke richtsnoeren uit als bedoeld in hoofdstuk 1. In het tweede helft van het jaar leggen de lidstaten de laatste hand aan hun begroting. In haar AGS van het jaar daarop gaat de Commissie na in hoever de lidstaten rekening hebben gehouden met de EU-richtsnoeren.

Beleidsrichtsnoeren in het kader van het Europees Semester. De aanbevelingen krijgen een open en concreet karakter. Wat het begrotingsbeleid betreft, komt er een sterke nadruk te liggen op jaar t+1. In het kader van het toezicht wordt duidelijk aangegeven of de beoogde doelen en het flankerend beleid passend zijn. Ten aanzien van het beleid om de groei te stimuleren en macrofinanciële risico's tegen te gaan, zullen de aanbevelingen gericht zijn op een beperkt aantal belangrijke hervormingen en zullen er termijnen worden vastgesteld waarbinnen deze moeten zijn doorgevoerd.

Nauwere betrokkenheid van het Europees Parlement. De Commissie zal elk jaar in januari haar AGS indienen bij het Europees Parlement.

Nationale parlementen. Een krachtige economische governance is gebaat bij een vroegtijdige, nauwe betrokkenheid van de nationale parlementen bij het Europees Semester en bij een intensievere dialoog met het Europees Parlement.

Snelle tenuitvoerlegging. De Commissie stelt voor om het Europees Semester in 2011 in te voeren. De wijzigingen in de bestaande gedragscode voor SCP's⁴, waaronder de nieuwe datum voor de indiening van de programma's, zullen ter bekrachtiging bij de Raad (Ecofin) worden ingediend. Wetgevingswijzigingen lijken niet noodzakelijk.

Overgang naar het Europees Semester. De Commissie zal in juli met richtsnoeren komen voor de inhoud van de toekomstige nationale hervormingsprogramma's. Ook zal zij in het najaar van 2010 met een voorstel komen voor een bilaterale dialoog met de lidstaten over:

- een nationaal macro-economisch middellangetermijnsscenario voor de beleidsprogramma's tot en met 2015, met onder meer de groeiverwachtingen en brede budgettaire richtsnoeren;

⁴ Volledige titel van de gedragscode: *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes.*

- de aansluiting van de nationale streefcijfers bij de vijf overeengekomen streefcijfers van Europa 2020. De lidstaten moeten voor elk nationaal streefcijfer aangeven welk beleid zij gaan voeren om dit te halen, en welke investeringen daarvoor nodig zijn;
- de wijze waarop zij de knelpunten bij de verwezenlijking van hun doelen en van de bredere doelen van Europa 2020 gaan aanpakken.

6. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

Eind september zal de Commissie de noodzakelijke formele voorstellen indienen die in deze mededeling worden aangekondigd (zie bijlage).

De Commissie verzoekt de Raad op zijn bijeenkomst op 13 juli in te stemmen met de start in januari 2011 van de toezichtscyclus in het kader van het Europees Semester en met de herziene gedragscode voor de in het kader van het stabiliteits- en groeipact opgestelde SCP's, zoals opgenomen in de bijlage bij de voorliggende mededeling.

Bijlage 1: Routekaart

<i>Thema</i>	<i>Actie</i>	<i>Verwachte datum</i>
Verbreding van het macro-economisch toezicht	Voorstel voor wetgeving in het kader van artikel 121, lid 6, en artikel 136 tot vaststelling van een kader voor de aanpak van buitensporige onevenwichtigheden	Eind september
Thematisch toezicht op structurele hervormingen	Uitvaardiging van specifieke aanbevelingen voor de tenuitvoerlegging van hervormingsmaatregelen	Begin van de jaarlijkse beleidscyclus van Europa 2020: eerste verslag aan de Europese Raad tijdens zijn voorjaarsbijeenkomst in 2011
Begrotingstoezicht: nationale begrotingskaders	Voorstel voor een verordening op basis van artikel 126, lid 14, tot vaststelling van de eisen waaraan binnenlandse begrotingskaders in elk geval moeten voldoen, en van de procedurele rapportagevoorschriften met het oog op nalevingsgerichte controles	Eind september
Begrotingstoezicht: sterkere nadruk in het SGP op de overheidsschuld en de houdbaarheid	Voorstellen tot wijziging van zowel het preventieve deel (Verordening 1466/97) als het corrigerende deel (Verordening 1467/97) van het SGP. Herziening gedragscode (uitgavenregel voor de aanpassing die nodig is om de MTD te halen, en numeriek referentiepercentage voor het minimumtempo waarin de schuld moet worden teruggedrongen).	Eind september
Handhaving van economisch toezicht (sancties en stimulansen): rentedragend bedrag dat een eurolidstaat tijdelijk moet deponeren	Voorstel voor een verordening op basis van artikel 121, lid 6, en artikel 136, lid 1, onder a)	Eind september
Handhaving van economisch toezicht (sancties en stimulansen): EU-begroting als aanvullend hefboominstrument	Invoering van specifieke bepalingen in de wetgeving voor bepaalde EU-uitgavenprogramma's Voorstel voor een verordening op basis van artikel 136, lid 1, onder a), (voor de eurolidstaten) tot invoering van sancties met soortgelijke gevolgen	Op te nemen in de voorstellen van de Commissie in 2011 voor het volgende meerjarig financieel kader Eind september
Opzetten van een Europees Semester	Herziening van de gedragscode voor het stabiliteits- en groeipact (SCP's)	Start in januari 2011 van de toezichtscyclus in het kader van het Europees Semester

BIJLAGE 1

**SPECIFICATIES INZAKE DE UITVOERING VAN HET STABILITEITS- EN
GROEIPACT**

EN

**RICHTSNOEREN INZAKE DE VORM EN DE INHOUD VAN
STABILITEITS- EN CONVERGENTIEPROGRAMMA'S**

INHOUDSTABEL

<u>DEEL I - SPECIFICATIES INZAKE DE UITVOERING VAN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT</u>	<i>Blz. 4</i>
A. HET PREVENTIEVE DEEL VAN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT	<i>Blz. 4</i>
1) Middellangetermijndoelstelling (MTD)	<i>Blz. 4</i>
2) Aanpassingstraject naar de middellangetermijndoelstelling en afwijkingen van dit traject	<i>Blz. 5</i>
3) Beleidsadvies en waarschuwingen van de Commissie	<i>Blz. 6</i>
B. BUITENSPORIGTEKORTPROCEDURE	<i>Blz. 6</i>
1) Verslag van de Commissie in het kader van artikel 104, lid 3	<i>Blz. 6</i>
2) Besluit inzake het bestaan van een buitensporig tekort	<i>Blz. 7</i>
3) Correctie van het buitensporig tekort	<i>Blz. 8</i>
4) Intrekking van besluiten van de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure ten aanzien van lidstaten die pensioenhervormingen hebben doorgevoerd die betrekking hebben op de invoering van een meerpijlerstelsel	<i>Blz. 9</i>
<u>DEEL II - RICHTSNOEREN INZAKE DE VORM EN DE INHOUD VAN STABILITEITS- EN CONVERGENTIEPROGRAMMA'S</u>	<i>Blz. 10</i>
1) Stand van het programma en van de maatregelen	<i>Blz. 10</i>
2) Inhoud van de stabiliteits- en convergentieprogramma's	<i>Blz. 10</i>
<u>BIJLAGE 1 - MODEL VOOR STABILITEITS- EN CONVERGENTIEPROGRAMMA'S</u>	<i>Blz. 14</i>
<u>BIJLAGE 2 – IN DE STABILITEITS- EN CONVERGENTIEPROGRAMMA'S OP TE NEMEN TABELLEN</u>	<i>Blz. 15</i>

INLEIDING

Dit advies actualiseert en vervangt het advies van het Economisch en Financieel Comité over de inhoud en de vorm van de stabiliteits- en convergentieprogramma's, dat op 10 juli 2001 door de Ecofin-raad is bekrachtigd.

Het stabiliteits- en groeipact is op 1 januari 1999 volledig in werking getreden en bestaat uit een op regels gebaseerd kader met zowel preventieve als corrigerende elementen. Het bestond oorspronkelijk uit Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten en de resolutie van 17 juni 1997 betreffende het stabiliteits- en groeipact. Op 20 maart 2005 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan een verslag met de titel "De uitvoering van het stabiliteits- en groeipact verbeteren". Dit verslag werd door de Europese Raad in zijn conclusies van 22 maart 2005 bekrachtigd, waarbij hij verklaarde dat het verslag het stabiliteits- en groeipact actualiseert en aanvult en daarvan thans een integraal deel uitmaakt. Op 27 juni 2005 werd het pact aangevuld met twee verordeningen tot wijziging van de Verordeningen 1466/97 en 1467/97.

Het stabiliteits- en groeipact vormt een belangrijk onderdeel van het macro-economisch wetgevingskader van de Economische en Monetaire Unie dat ertoe bijdraagt macro-economische stabiliteit in de EU te bereiken en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen. Een op regels gebaseerd systeem is de garantie dat toezeggingen worden nageleefd en dat alle lidstaten gelijk worden behandeld. De twee nominale maatstaven van het pact - de 3%-norm voor het tekort in verhouding tot het BBP en de 60%-norm voor de overheidsschuld in verhouding tot het BBP - evenals de begrotingsdoelstellingen op middellange termijn vormen de hoekstenen van het multilateraal toezicht.

De lidstaten, de Commissie en de Raad zijn vastbesloten hun taken tot een goed einde te brengen en het verdrag en het stabiliteits- en groeipact effectief en te gepasten tijde uit te voeren. Daarnaast wordt, aangezien de doeltreffendheid van collegiale ondersteuning en collegiale pressie een onlosmakelijk onderdeel van het stabiliteits- en groeipact vormen, van de Raad en de Commissie verwacht dat zij hun standpunten en besluiten in alle passende fasen van de procedure van het stabiliteits- en groeipact motiveren en bekendmaken. Van de lidstaten wordt verwacht dat zij rekening houden met de richtsnoeren en

aanbeveling van de Raad, met name bij de opstelling van de nationale begrotingen en dat zij het nationale parlement naar behoren bij de verschillende stadia van de procedures betrekken.

Om de betrokkenheid bij de EU-begrotingswetgeving te vergroten dienen de nationale begrotingsvoorschriften een aanvulling te vormen op het stabiliteits- en groeipact. Zonder afbreuk te doen aan het evenwicht tussen nationale bevoegdheden en bevoegdheden van de Gemeenschap, zal de uitvoering ervan op Europees niveau worden besproken in het kader van de stabiliteits- en convergentieprogramma's. Evenzo dienen nationale governanceregelingen het EU-kader aan te vullen. Nationale instellingen kunnen een prominenter rol spelen bij begrotingstoezicht om de handhaving te versterken via de nationale publieke opinie en als aanvulling op de economische en beleidsanalyse op EU-niveau. De lidstaten zouden met name een economische raad van wijzen kunnen instellen die over de voornaamste macro-economische prognoses advies zou kunnen uitbrengen.

Deze richtsnoeren inzake de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact bestaan uit twee delen. In het eerste deel wordt nader ingegaan op de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact; het tweede deel bestaat uit richtsnoeren inzake de inhoud en de vorm van de stabiliteits- en convergentieprogramma's.

DEEL II

RICHTSNOEREN INZAKE DE VORM EN DE INHOUD VAN STABILITEITS- EN CONVERGENTIEPROGRAMMA'S

Krachtens het stabiliteits- en groeipact moeten de lidstaten stabiliteits- of convergentieprogramma's en actualiseringen daarvan indienen, welke de basis vormen voor het toezicht van de Raad op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid. De Raad kan, op aanbeveling van de Commissie en na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité, advies uitbrengen over elk van de geactualiseerde programma's en, indien hij van mening is dat de doelstellingen en de inhoud ervan dienen te worden aangescherpt, de betrokken lidstaat verzoeken zijn programma aan te passen.

Van de lidstaten wordt verwacht dat zij, telkens wanneer zij de beschikking hebben over informatie waaruit een aanzienlijke feitelijke of verwachte afwijking van deze doelstellingen blijkt, de corrigerende maatregelen nemen die zij noodzakelijk achten om de doelstellingen van hun stabiliteits- of convergentieprogramma's te bereiken.

De indiening en beoordeling van stabiliteits- en convergentieprogramma's vormt een belangrijk onderdeel van de coördinatie van en het toezicht op het economisch beleid in het kader van het "Europees Semester". In het kader van het Europees Semester worden de stabiliteits- en convergentieprogramma's door de Commissie en de Raad beoordeeld voordat belangrijke beslissingen over de nationale begroting voor het volgende jaar worden genomen, zodat zij vooraf beleidsadvies kunnen verstrekken over het begrotingsbeleid. De timing van de indiening en beoordeling van de stabiliteits- en convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's wordt op elkaar afgestemd.

In het kader van het Europees Semester begint de cyclus voor beleidstoezicht en -coördinatie aan het begin van het jaar met een horizontale beoordeling waarbij de Europese Raad, op basis van analytische gegevens van de Commissie, de voornaamste economische uitdagingen van de EU en de eurozone aangeeft en strategische richtsnoeren voor het te volgen beleid verstrekt. Van de lidstaten wordt verwacht dat zij volledig rekening houden met de horizontale richtsnoeren van de Europese Raad wanneer zij hun stabiliteits- en convergentieprogramma's opstellen. Evenzo dienen

de Commissie en de Raad rekening te houden met de richtsnoeren van de Europese Raad wanneer zij de programma's beoordelen.

In het licht van de versterkte rol van de stabiliteits- en convergentieprogramma's in de multilaterale toezichtsprocedure in het kader van het Europees Semester is het belangrijk dat de hierin vervatte informatie adequaat is en een onderlinge vergelijking van de lidstaten mogelijk maakt. Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, als gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1055/05 van de Raad, zet de belangrijkste onderdelen van deze programma's uiteen, waarbij wel wordt erkend dat de programma's onder de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten vallen en dat de mogelijkheden en praktijken per land uiteenlopen. Stabiliteits- en convergentieprogramma's bevatten met name de noodzakelijke informatie voor een zinvolle dialoog over het begrotingsbeleid op korte en middellange termijn, zoals een volwaardig macro-economisch scenario, prognoses inzake de voornaamste variabelen van de overheidsfinanciën en de belangrijkste componenten daarvan, evenals een omschrijving van de voorgenomen beleidsmaatregelen.

Uit de ervaring die gedurende de eerste jaren waarin het pact ten uitvoer werd gelegd met de stabiliteits- en convergentieprogramma's is opgedaan, blijkt dat richtsnoeren inzake de inhoud en de vorm van de programma's niet alleen de lidstaten helpen bij het opstellen van hun programma's, maar ook de beoordeling ervan door de Commissie, het Economisch en Financieel Comité en de Raad vergemakkelijken.

De richtsnoeren die hieronder worden beschreven moeten beschouwd worden als een gedragscode en checklist die door de lidstaten moet worden gebruikt bij de opstelling van hun stabiliteits- of convergentieprogramma's. Van de lidstaten wordt verwacht dat zij de richtsnoeren zoveel mogelijk in acht nemen, en een eventuele afwijking daarvan motiveren.

1) Stand van het programma en van de maatregelen

In elk programma wordt aangegeven wat de status ervan is in het kader van de nationale procedures, met name wat de behandeling door het nationaal parlement betreft. Verder wordt vermeld of het advies van de Raad over het voorgaande programma aan het nationaal parlement is voorgelegd.

De stand van uitvoering van de maatregelen (reeds getroffen dan wel gepland) die in het programma worden gepresenteerd, dient te worden vermeld.

2) Inhoud van de stabiliteits- en convergentieprogramma's

Om landen gemakkelijker te kunnen vergelijken wordt van de lidstaten verwacht dat zij zoveel mogelijk de modelstructuur voor de programma's van bijlage 1 aanhouden. De standaardisering van de vorm en de inhoud van de programma's op de hieronder aangegeven wijze zal de voorwaarden voor een gelijke behandeling aanmerkelijk verbeteren.

De kwantitatieve informatie moet worden gepresenteerd in een reeks standaardtabellen (bijlage 2). De lidstaten moeten trachten alle informatie in deze tabellen te verstrekken. De tabellen zouden kunnen worden aangevuld met nadere informatie wanneer de lidstaten dit zinvol achten.

Afgezien van de hieronder uiteengezette richtsnoeren dienen de programma's informatie te bevatten over de consistentie van de begrotingsdoelstellingen en de maatregelen om deze te bereiken met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, evenals over de maatregelen om de kwaliteit van de overheidsfinanciën te verbeteren en houdbaarheid op lange termijn tot stand te brengen.

Doelstellingen en de verwezenlijking ervan

De lidstaten geven in hun stabiliteits- en convergentieprogramma's streefcijfers voor het begrotingssaldo in samenhang met de middellange-termijndoelstellingen, en zetten de verwachte ontwikkeling van de schuldquote uiteen. Convergeringsprogramma's dienen tevens de doelstellingen van het monetaire beleid op middellange termijn te bevatten en hoe die zich verhouden tot de prijs- en wisselkoersstabiliteit.

De lidstaten worden verzocht om bij de eerste actualisering van hun stabiliteits- of convergentieprogramma na het aantreden van een nieuwe regering de continuïteit te handhaven ten opzichte van de begrotingsdoelstellingen die de Raad op basis van de vorige actualisering van het stabiliteits-/convergentieprogramma had goedgekeurd, en om, met het oog op de hele regeerperiode, informatie te verstrekken over de middelen en instrumenten die de nieuwe regering denkt aan te wenden om deze doelstellingen te verwezenlijken, door haar begrotingsstrategie uit te stippelen.

De lidstaten nemen in hun stabiliteits- of convergentieprogramma een actualisering op van de begrotingsplannen voor het jaar waarin het programma wordt ingediend, op basis van de in april toegezonden kennisgeving. Verder dienen zij een

toelichting te geven op wijzigingen van begrotingsdoelstellingen van programma's die in het jaar t-1 zijn ingediend (waarbij zij in het bijzonder aandacht besteden aan de ontwikkeling van de overheidsuitgaven).

Om een beter inzicht te verkrijgen in de wijze waarop het begrotingssaldo van de overheid en de begrotingsstrategie in het algemeen tot stand komt, moet aanvullende informatie worden verstrekt over de uitgaven- en inkomstenquote en de voornaamste componenten daarvan, evenals over eenmalige en andere tijdelijke maatregelen. Voor een beter inzicht in de ontwikkeling van de schuldquote dient zo mogelijk informatie te worden verschaft over de componenten van de stock-flow adjustment, zoals privatiseringsopbrengsten en andere financiële transacties.

Het begrotingssaldo moet worden uitgesplitst naar subsector (centrale overheid, deelstaat overheid voor lidstaten met federale of quasi-federale institutionele regelingen, lagere overheid en sociale-verzekeringsinstellingen).

Veronderstellingen en gegevens

Stabiliteits- en convergentieprogramma's dienen op realistische en voorzichtige macro-economische prognoses te zijn gebaseerd. De prognoses van de Commissie kunnen een grote bijdrage leveren tot de coördinatie van het economisch en het begrotingsbeleid. Het staat de lidstaten vrij hun stabiliteits-/convergentieprogramma's op hun eigen prognoses te baseren. Verschillen tussen de prognoses van de lidstaten en die van de Commissie moeten echter nader worden toegelicht. Die toelichting zal als referentie dienen bij de evaluatie achteraf van prognosefouten.

De programma's moeten de voornaamste veronderstellingen bevatten omtrent verwachte economische ontwikkelingen alsmede belangrijke economische variabelen die voor de uitvoering van de begrotingsplannen van belang zijn, zoals de investeringsuitgaven van de overheid, de reële BBP-groei, werkgelegenheid en inflatie. De hypothesen inzake de reële BBP-groei dienen te worden geschraagd door een indicatie inzake de bijdrage die de vraag naar verwachting aan de groei zal leveren. De mogelijke opwaartse en neerwaartse risico's moeten worden besproken.

Verder dienen de programma's voldoende informatie te verschaffen over de ontwikkeling van het BBP om de conjunctuursituatie van de economie en de bronnen van potentiële groei te kunnen analyseren. Verder moeten de vooruitzichten voor de sectorale

saldi en, met name bij landen met een hoog extern tekort, voor de betalingsbalans worden onderzocht.

Wat de externe macro-economische ontwikkelingen betreft moeten de lidstaten die deel uitmaken van de eurozone en de lidstaten die deelnemen aan WKM II de "gemeenschappelijke externe hypothesen" gebruiken voor de belangrijkste niet-EU-variabelen die door de Commissie in haar voorjaarsprognoses zijn toegepast of moeten zij, terwille van de vergelijkbaarheid, een gevoeligheidsanalyse indienen die gebaseerd is op de gemeenschappelijke hypothesen voor deze variabelen wanneer de verschillen aanzienlijk zijn. De hypothesen moeten te gepaste tijde door de diensten van de Commissie worden verstrekt (na overleg met nationale deskundigen) op basis van de laatste tabel van bijlage 2, om door het EFC te worden besproken.

Veronderstellingen inzake rentevoeten en wisselkoersen dienen, indien zij niet in het programma zijn opgenomen, aan de diensten van de Commissie te worden verstrekt met het oog op de technische beoordeling van de programma's.

Om de beoordeling te vergemakkelijken dienen de gebruikte begrippen in overeenstemming te zijn met de op Europees niveau, met name in het kader van het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR) vastgestelde standaarden. Er moet voor worden gezorgd dat de in de programma's te verstrekken informatie over budgettaire aggregaten en economische hypothesen qua vorm en inhoud in overeenstemming is met ESR-begrippen. Deze informatie kan worden aangevuld met een presentatie van specifieke boekhoudkundige begrippen die voor het betrokken land van bijzonder groot belang zijn.

Maatregelen, structurele hervormingen en houdbaarheid op lange termijn

De programma's dienen de begrotingsmaatregelen en andere economische beleidsmaatregelen te beschrijven die reeds getroffen of voorgenomen zijn om de doelstellingen van het programma te bereiken en, voor de belangrijkste begrotingsmaatregelen, een beoordeling te geven van het kwantitatieve effect ervan op het begrotingssaldo. Maatregelen met een aanzienlijk eenmalig effect dienen uitdrukkelijk te worden vermeld. Hoe verder het programmajaar is voortgeschreden, hoe minder gedetailleerd de informatie behoeft te zijn. Zo zouden de autoriteiten in de laatste programmajaren kunnen aangeven met welke maatregelen zij de doelstellingen van het programma denken te bereiken, waarbij zij een raming geven van het verwachte effect.

Voor een zinvolle dialoog dienen de programma's

evenwel concrete aanwijzingen te bevatten over de beleidsvoornemens voor het jaar $t+1$, met inbegrip van voorlopige prognoses en/of streefcijfers voor het begrotingssaldo, de inkomsten en uitgaven en de voornaamste componenten daarvan, evenals een beschrijving van de beleidsmaatregelen die zijn gepland om de begrotingsdoelstellingen te bereiken. Is dit niet het geval, dan zou de betrokken lidstaat moeten worden verzocht een herzien programma in te dienen overeenkomstig de bepalingen van artikel 5, lid 2, en artikel 8, lid 2, van Verordening nr. 1466/97.

Structurele hervormingen dienen met name te worden onderzocht wanneer hiermee wordt beoogd de doelstellingen van het programma te verwezenlijken. Gezien het belang van "grote structurele hervormingen" bij de bepaling van het aanpassingstraject naar de middellangetermijndoelstelling (voor lidstaten die deze doelstelling nog niet hebben bereikt) en bij het toestaan van een tijdelijke afwijking van de MTD (voor lidstaten die de doelstelling wel hebben bereikt) (zie deel I), zouden de programma's met name uitgebreide informatie moeten bevatten over de budgettaire en economische gevolgen van dergelijke hervormingen. Zij dienen met name een gedetailleerde kwantitatieve kosten-batenanalyse te bevatten van de kosten op korte termijn indien hiervan sprake is, en van de voordelen van de hervormingen op lange termijn voor wat de begroting betreft. Verder dienen zij een analyse te geven van de verwachte gevolgen van de hervormingen op de economische groei op de langere termijn, met een toelichting inzake de toegepaste methodiek.

Verder dienen de programma's informatie te verschaffen over voorgenomen maatregelen om de kwaliteit van de overheidsfinanciën zowel wat de inkomsten- als wat de uitgavenzijde betreft, te verbeteren (zoals belastinghervorming, kosten-batenanalyses, maatregelen om de efficiëntie van de belastinginning en de beheersing van de uitgaven te verbeteren).

Voorts zouden de programma's gegevens kunnen bevatten over de toepassing van bestaande nationale begrotingsvoorschriften (uitgavenregels, enz.) evenals over andere institutionele kenmerken van de overheidsfinanciën, met name begrotingsprocedures en statistische governance op het gebied van de overheidsfinanciën.

Ten slotte dienen de programma's de strategieën te schetsen waarmee de landen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën waarborgen, met name in het licht van de economische en budgettaire gevolgen van de vergrijzing.

De Werkgroep "vergrijzing" die deel uitmaakt van het

Comité voor economische politiek, heeft als taak gemeenschappelijke begrotingsprognoses op te stellen inzake: uitgaven van de overheid ten behoeve van pensioenen, gezondheidszorg, langdurige zorg, onderwijs, werkloosheidsuitkeringen, en waar mogelijk en relevant, leeftijdgerelateerde inkomsten zoals pensioenbijdragen. Deze gemeenschappelijke prognoses vormen de basis voor de beoordeling door de Commissie en de Raad van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de lidstaten in het kader van het SGP. Zij moeten in de programma's worden opgenomen.

De programma's moeten alle noodzakelijke aanvullende informatie bevatten, zowel van kwalitatieve als van kwantitatieve aard, op grond waarvan de Commissie en de Raad de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de lidstaten op basis van het gevoerde beleid kunnen beoordelen. Hiertoe dient de in de programma's vervatte informatie vooral nieuwe belangrijke gegevens te bevatten die niet volledig in de meest recente gemeenschappelijke prognoses van het Comité voor economische politiek zijn weergegeven. Zo zouden sommige lidstaten wellicht informatie willen opnemen over de meest recente demografische ontwikkelingen en belangrijke beleidswijzigingen op het gebied van pensioenstelsels en gezondheidszorg. De programma's moeten een duidelijk onderscheid maken tussen maatregelen die reeds zijn getroffen en maatregelen die zijn voorgenomen.

Omdat de onzekerheid bij langetermijnprognoses groot is dient de beoordeling door de Commissie en de Raad stresstests te omvatten die een indicatie geven van de risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in geval van ongunstige demografische, economische of budgettaire ontwikkelingen.

Afgezien van de bovengenoemde verplichte gegevens kunnen de lidstaten nog andere prognoses indienen die op nationale berekeningen gebaseerd zijn. In zo'n geval dienen zij de hypothesen waarop deze prognoses gebaseerd zijn, de toegepaste methodiek, de beleidsmaatregelen die ten uitvoer zijn gelegd of zijn voorgenomen om de hypothesen te verwezenlijken en de verschillen tussen de nationale prognoses en de gemeenschappelijke prognoses van de Werkgroep "vergrijzing" nader toe te lichten.

Deze nationale prognoses, de hypothesen waarop zij gebaseerd zijn en de aannemelijkheid van die hypothesen vormen de basis voor de beoordeling, door de Commissie en de Raad, van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de lidstaten in het kader van het SGP.

Gevoeligheidsanalyse

Aangezien prognosefouten onvermijdelijk zijn bevatten de stabiliteits- en convergentieprogramma's uitgebreide gevoeligheidsanalyses en/of ontwikkelen zij alternatieve scenario's opdat de Commissie en de Raad het gehele scala van mogelijke begrotingsresultaten kunnen overzien.

Met name dienen de programma's een analyse te bevatten van de wijze waarop wijzigingen van de voornaamste economische hypothesen de begrotings- en schuldsituatie zouden beïnvloeden, en moeten zij de aannames vermelden waarop de prognoses inzake de reactie van inkomsten en uitgaven op verschillende economische variabelen zijn gebaseerd. Hierbij moet tevens rekening worden gehouden met het effect van verschillende rentehypothesen en, voor niet-deelnemende lidstaten, van verschillende wisselkoers hypothesen op de begrotings- en schuldsituatie. Landen die geen gebruik maken van gemeenschappelijke externe hypothesen dienen te trachten een gevoeligheidsanalyse over te leggen betreffende belangrijke niet-EU-variabelen wanneer de verschillen aanzienlijk zijn.

In het geval van "belangrijke structurele hervormingen" (zie deel I) moeten de programma's tevens een analyse bevatten van de wijze waarop wijzigingen in de veronderstellingen de begrotingssituatie en de potentiële groei zouden beïnvloeden.

Tijdshorizon

De informatie over het ontwikkelingspad voor de overschot-/tekortquote van de overheid, de uitgaven- en inkomstenquote en de componenten daarvan evenals voor de schuldquote en de voornaamste economische hypothesen dient op jaarbasis te worden verstrekt en dient niet alleen betrekking te hebben op het lopende en het voorgaande jaar, maar tevens op ten minste de drie volgende jaren (artikel 3, lid 3, en artikel 7, lid 3), waarbij de lidstaten ervoor kunnen opteren informatie over een langere periode in te dienen.

De tijdshorizon voor de langetermijnprognoses inzake de budgettaire gevolgen van de vergrijzing dient gelijk te zijn aan de periode van de prognoses van het Comité voor economische politiek.

Actualisering van programma's

Voor een behoorlijke voorafgaande coördinatie van en toezicht op economische beleidsmaatregelen moeten de actualisering van stabiliteits- en

convergentieprogramma's elk jaar in de eerste 15 dagen van april worden ingediend⁵⁶⁷. De gehele procedure moet worden afgerond met de goedkeuring van het advies van de Raad betreffende de programma's, doorgaans vóór eind juli van elk jaar.

De jaarlijkse actualiseringen van de stabiliteits- en convergentieprogramma's moeten laten zien hoe de ontwikkelingen zijn geweest ten opzichte van de budgettaire streefcijfers van het voorgaande programma of de vorige actualisering. In voorkomend geval moeten zij nader ingaan op de redenen waarom van deze streefcijfers is afgeweken. Wanneer er sprake is van aanzienlijke afwijkingen moet worden vermeld of er maatregelen zijn genomen om de situatie te verhelpen, en moet nadere informatie over deze maatregelen worden verstrekt.

⁵ In het geval van het VK, dat een afwijkend begrotingsjaar kent, moet de indiening zo dicht mogelijk aansluiten bij de presentatie van het pre-Budget report uit het najaar.

⁶ Oostenrijk en Portugal kunnen nog niet voldoen aan dit tijdschema, maar zullen hun stabiliteitsprogramma's uiterlijk 15 december indienen.

⁷ Ierland zal worden geacht te hebben voldaan aan deze verplichting door zijn actualisering van het stabiliteitsprogramma in te dienen op zijn jaarlijkse begrotingsdag, traditiegetrouw de eerste woensdag van december.

BIJLAGE 2

