

Bijlage II - Juridisch kader Stabiliteits- en Groeipact

In deze bijlage wordt het juridisch kader geschetst, op hoofdlijnen en voor zover relevant voor de evaluatie van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). De basis voor de regels van het SGP ligt in de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), die hierna in **paragraaf 1** worden besproken. Op basis hiervan zijn de regels van het SGP nader uitgewerkt in secundair Unierecht (richtlijnen en verordeningen) en in een intergouvernementeel verdrag. Deze regels zijn te onderscheiden in de zogenoemde “preventieve arm”, die hierna in **paragraaf 2** wordt besproken, en de “correctieve arm”, die hierna in **paragraaf 3** aan de orde komt. Verder zijn in het kader van het begrotingsbeleid nog regels vastgesteld die macro-economische onevenwichtigheden beogen tegen te gaan. Deze regels worden, voor zover relevant, in **paragraaf 4** besproken.

1. Verdragsbepalingen betreffende het SGP

Als doelstelling is in artikel 3, derde lid van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) geformuleerd dat de Unie een interne markt tot stand brengt. De Unie zet zich voorts in voor een duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei. In artikel 3, vierde lid, VEU is als doelstelling geformuleerd dat de Unie een economische en monetaire unie (‘EMU’) instelt, die de euro als munt heeft. Ingevolge artikelen 2, derde lid en 5 VWEU coördineren de lidstaten hun economisch beleid, conform de bepalingen die in en krachtens het VWEU zijn gesteld.

De bepalingen inzake het economisch en monetair beleid van de Unie zijn neergelegd in Titel VIII van het Derde deel van het VWEU. De regels van het SGP behoren tot het economische beleid en zijn een onderdeel van de ‘economische governance’. De grondslagen van het SGP zijn neergelegd in hoofdstukken 1 en 4 van Titel VIII, waarbij vooral artikel 121 VWEU (dat de grondslagen van het economisch beleid regelt), artikel 126 VWEU (dat de begrotingsregels stelt) en artikel 136 VWEU (dat een grondslag voor specifieke bepalingen voor euro-lidstaten bevat) van belang zijn.¹ Het SGP wordt verder uitgewerkt in secundaire EU-regelgeving (en mededelingen die status van *soft law* hebben).

a. Artikel 121 VWEU: grondslag voor het voeren van economisch beleid

Artikel 121 VWEU draagt de lidstaten op het economisch beleid te beschouwen als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang en dit beleid te coördineren in de Raad, waarin de ministers van de lidstaten zijn vertegenwoordigd. De Raad stelt voor het economische beleid van de lidstaten globale richtsnoeren op. Daarnaast ziet de Raad toe op economische ontwikkelingen in de lidstaten, met het oog waarop de lidstaten informatie verstrekken aan de Commissie over de maatregelen die zij in dat kader hebben genomen.² Wanneer het economisch beleid van een lidstaat de goede werking van de EMU in gevaar dreigt te brengen, kan de Commissie een waarschuwing uitvaardigen en kan de Raad, met gekwalificeerde meerderheid van de stemmen,³ aanbevelingen doen.⁴ Dit begrotingstoezicht heeft dus een multilateraal karakter.

¹ Daarnaast bevat hoofdstuk 1 van Titel VIII nog een aantal andere bepalingen die van belang zijn voor de verdragsdoelinden van het realiseren van economische groei, zoals het verbod op monetaire financiering (artikel 123 VWEU), het verbod op bevoorrechte toegang van EU-instellingen en lidstaten tot financiële instellingen (artikel 124 VWEU) en een bepaling op grond waarvan de Europese en lidstaten niet aansprakelijk mogen zijn voor schulden van andere lidstaten (de no-bailout-bepaling van artikel 125 VWEU).

² Artikel 121, derde lid, VWEU.

³ Overeenkomstig artikel 238, derde lid, onder a, VWEU.

⁴ Artikel 121, vierde lid, VWEU.

Verder bevat artikel 121, zesde lid, VWEU een rechtsgrondslag voor het Europees Parlement en de Raad om volgens de gewone wetgevingsprocedure⁵ nadere bepalingen vast te stellen. Op deze rechtsgrondslag zijn de bepalingen inzake de preventieve arm, die in **paragraaf 2** worden besproken, vastgesteld.

b. Artikel 126 VWEU en Protocol nr. 12: begrotingsregels

Als algemene norm stelt artikel 126, eerste lid, VWEU dat lidstaten buitensporige tekorten moeten vermijden. De Europese Commissie is belast met het toezicht op de begrotingsdiscipline en doet dat op basis van twee begrotingsnormen:

1. **Tekortnorm**, die toeziet of de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands product (bbp) een bepaalde referentiewaarde overschrijdt. Daarbij gelden twee uitzonderingen, namelijk indien: (i) de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert of (ii) de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft.
2. **Schuldnorm**, die toeziet of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp een bepaalde referentiewaarde overschrijdt, tenzij de verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert.

In protocol nr. 12 bij het VWEU zijn de tekort- en schuldnormen nader ingevuld en zijn de bedoelde referentiewaarden vastgesteld op **3%** voor de tekortnorm en **60%** voor de schuldnorm. Verder zijn in het protocol enkele begrippen uit artikel 126 VWEU nader omschreven.⁶

In artikel 2 van Verordening 1467/97⁷ worden deze begrotingsnormen uitgewerkt. Zo wordt de tekortnorm geacht niet te zijn overtreden, indien de overschrijding van deze 3%-referentiewaarde van uitzonderlijke en tijdelijke aard is, bijvoorbeeld als gevolg van een ongewone gebeurtenis die buiten de macht van de lidstaat ligt of een ernstige economische neergang.⁸ Een overschrijding van de tekortnorm wordt ook geacht van tijdelijke aard te zijn, indien de begrotingsprognoses van de Commissie aangeven dat het tekort na de ongewone gebeurtenis weer onder de referentiewaarde van 3% zal dalen. Wat betreft de schuldnorm, wordt een overheidsschuld van meer dan 60% van het bbp geacht in een bevredigend tempo te dalen, indien het verschil met de referentiewaarde gemiddeld over drie jaar met ten minste een twintigste deel per jaar afneemt (het **schuldafbouwpad** of de zgn. '**een-twintigste-regel**'). Dit criterium wordt ook geacht te zijn vervuld indien de prognoses van de Commissie erop wijzen dat binnen drie jaar de vereiste vermindering van het verschil ten opzichte van de referentiewaarde zich zal voordoen.⁹

Artikel 126 VWEU bevat verder een procedure bij buitensporige tekorten en een rechtsgrondslag voor de nadere uitwerking daarvan. Deze wordt nader toegelicht bij de bespreking van de correctieve arm, in **paragraaf 3** hierna.

⁵ Artikel 294 VWEU.

⁶ In Verordening 479/2009 zijn nadere regels gesteld betreffende de toepassing van (de begrippen uit) het protocol.

⁷ 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 1997, L 209, blz. 6).

⁸ Artikel 2, eerste lid Verordening 1467/97 en zie ook de verdragsbepaling van artikel 126, tweede lid, VWEU zelf.

⁹ Artikel 2, eerste lid (bis) Verordening 1467/97. In artikel 4 van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU hebben de eurozone-lidstaten zich ertoe verplicht dat bij overschrijding van het schuldplafond van 60%, deze verhouding overeenkomstig artikel 2 van Verordening 1467/97 vermindert met gemiddeld een twintigste per jaar als benchmark.

c. *Artikel 136 VWEU: specifieke regels voor de eurozone*

Artikel 136 VWEU bevat een grondslag voor de Raad om ten aanzien van de lidstaten die de euro als munt hebben maatregelen vast te stellen ter versterking van de coördinatie en bewaking van hun begrotingsdiscipline. Ook kan de Raad specifieke richtsnoeren voor hun economisch beleid vaststellen. Besluitvorming hierover vindt met gekwalificeerde meerderheid plaats. Artikel 136 VWEU is de rechtsbasis voor de maatregelen uit het zogenoemde *Six-* en *Two-Pack* (uit 2011, resp. 2013) waarmee specifiek voor de eurolanden de regels rondom het SGP zijn aangescherpt en versterkt.

2. Preventieve arm van het SGP

De regels inzake de preventieve arm van het SGP zijn neergelegd in Verordening 1466/97¹⁰ (zoals gewijzigd door Verordening 1055/2005¹¹ en Verordening 1175/2011,¹² als onderdeel van het *Six-Pack* uit 2011). Doel van de preventieve arm is te voorkomen dat de lidstaten worden geconfronteerd met te grote tekorten. Op het moment dat die tekorten toch ontstaan, dan treedt in uitgangspunt het regime van de correctieve arm in werking.

a. *Begrotingstoezicht in kader van het Europees semester*

Het (multilaterale) preventieve begrotingstoezicht vindt op jaarlijkse basis plaats en vangt aan met het zogenoemde Europees semester.¹³ In dat verband vindt economische beleidscoördinatie plaats en worden onder meer globale richtsnoeren voor het economisch- en werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten opgesteld, alsmede stabiliteits- en convergentieprogramma's, hervormingsprogramma's en toezicht voor de preventie en de correctie van macro-economische onevenwichtigheden. Vervolgens moeten de eurozone-lidstaten een **stabiliteitsprogramma** indienen, conform de bepalingen van Afdeling 2 (artikelen 3 t/m 6) van Verordening 1466/97. Voor de overige lidstaten geldt dat zij een convergentieprogramma indienen, conform de bepalingen van Afdeling 3 (artikelen 7 t/m 10) van Verordening 1466/97. Aangezien de normen voor de convergentieprogramma's sterk lijken op die voor de stabiliteitsprogramma's, zal in de bespreking hierna de nadruk liggen op de regels rondom de stabiliteitsprogramma's.

Een stabiliteitsprogramma bevat de belangrijkste uitgangspunten voor de begroting van de lidstaat en moet, ingevolge Artikel 3 van Verordening 1466/97, bepaalde informatie bevatten over de ontwikkeling en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën¹⁴ en moet een middellange-termijndoelstelling (in het Engels, *medium-term budgetary objective*, 'MTO') bevatten voor het **structureel overheidssaldo**. Een MTO, die dus landspecifiek is, dient de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (of snelle verbeteringen daar naartoe) te garanderen. Daarbij wordt ruimte gelaten voor enige budgettaire armslag om publieke

¹⁰ 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 (PB 1997, L 209, blz. 1).

¹¹ Verordening (EG) nr. 1055/2005 van de Raad van 27 juni 2005 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economische beleid (PB 2005, L 174, blz. 1)

¹² Verordening (EU) nr. 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PB 2011 L 306, blz. 12).

¹³ Artikel 2-bis van Verordening 1466/97.

¹⁴ Het gaat daarbij onder meer om veronderstellingen over de verwachte economische ontwikkelingen, een kwantitatieve beoordeling van de budgettaire en economische beleidsmaatregelen en informatie over impliciete verplichtingen die verband houden met vergrijzing en voorwaardelijke verplichtingen, zoals overheids garanties die potentieel grote gevolgen voor de overheidsrekeningen hebben. Zie voorts artikel 3, tweede lid van Verordening 1466/97.

investeringen te doen. De MTO wordt bepaald binnen een marge tussen -1% van het bbp en een evenwicht, dan wel overschot.¹⁵ De eurozone-lidstaten¹⁶ hebben in het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU (VSCB)¹⁷, ter aanscherping van de normen in Verordening 1466/97¹⁸, zich gecommitteerd aan het beginsel van begrotingsevenwicht, ook wel de “**gouden regel**” genoemd. Meer specifiek houdt deze regel in dat voor de MTO voor het structureel tekort een ondergrens van -0,5% van het bbp geldt.¹⁹ Daarvan kan worden afgeweken bij uitzonderlijke omstandigheden.²⁰ Als de overheidsschuld zich ver onder de norm van 60% van het bbp bevindt en er sprake is van beperkte risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn is deze ondergrens maximaal -1% van het bbp.²¹

Box 1: het VSCB: begrotingsregels krachtens intergouvernamenteel verdrag

Het doel van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EMU (VSCB) is de economische pijler van de EMU te versterken. Aanvankelijk was getracht dat te doen door de EU-verdragen te wijzigen, maar daar kwamen de EU-lidstaten niet uit, als gevolg van een impasse tussen het VK (dat toen ook een opt-out ten aanzien van de Europese financiële-reguleringsregelgeving wenste te bedingen), Frankrijk en Duitsland. Derhalve is toen gekozen voor een afzonderlijk, intergouvernamenteel, verdrag, buiten de EU-verdragen om. Een onderdeel van het Verdrag is het **Begrotingspact** (of het *Fiscal Compact*), de regels van Titel III, waarmee de preventieve arm en de correctieve arm (zie hierna) zijn aangescherpt. Dit Begrotingspact bevat ook de verplichting voor de verdragsluitende partijen om de regels van begrotingsdiscipline (de genoemde gouden regel) ook in het nationale recht te verankeren. De bedoeling is dat lidstaten de regels hierdoor beter internaliseren en aldus zelf 'eigenaar' worden van de Europese begrotingsregels. Daarmee wordt de gebleken onvolkomenheid geadresseerd dat de regels te veel werden ervaren als van buitenaf opgelegd. Op de naleving van de regels wordt toegezien door onafhankelijk adviserende nationale autoriteiten.

Zolang het structureel saldo van een lidstaat niet aan de MTO voldoet, moet deze jaarlijks verbeteren met 0,5%-punt van het bbp als ijkpunt. Daarbij wordt rekening gehouden met de omvang van de overheidsschuld en de economische cyclus. Bij een schuld boven de 60% van het bbp en in economisch goede tijden moet een grotere aanpassing worden gepleegd, terwijl in economisch minder goede tijden een minder zware aanpassing toelaatbaar is.²² Ook worden in dat geval voorwaarden gesteld aan de ontwikkeling van de overheidsuitgaven.²³ Bij de beoordeling of een lidstaat aan de voorwaarden heeft voldaan, wordt rekening gehouden met structurele hervormingen die een lidstaat doorvoert, en met het bestaan van eventuele bijzondere omstandigheden.²⁴ De verordening geeft de

¹⁵ Artikel 2 bis van Verordening 1466/97.

¹⁶ Het Verdrag is gesloten door vijftientig toenmalige EU-lidstaten (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië), maar is van toepassing op de verdragsluitende partijen die de euro als munt hebben.

¹⁷ Trb. 2012, 5.1

¹⁸ In artikel 2 bis van Verordening 1466/97 is een ondergrens van -1% opgenomen.

¹⁹ Artikel 3, eerste lid, onder b van het VSCB.

²⁰ Artikel 3, eerste lid onder c VSCB. Onder uitzonderlijke omstandigheden wordt ingevolge artikel 3, derde lid onder b VSCB verstaan: “een buiten de macht van de betrokken verdragsluitende partij vallende ongewone gebeurtenis die een aanzienlijke invloed heeft op de financiële positie van de overheid, of perioden van ernstige economische neergang zoals neergelegd in het herziene stabiliteits- en groeipact, mits de budgettaire houdbaarheid op middellange termijn door de tijdelijke afwijking door de verdragsluitende partij niet in gevaar komt.”

²¹ Artikel 3, eerste lid, onder d van het VSCB.

²² Artikel 5, eerste lid (tweede alinea) Verordening 1466/97.

²³ Artikel 5, eerste lid (derde alinea) Verordening 1466/97.

²⁴ De Commissie heeft in een mededeling sturing gegeven hoe structurele hervormingen in dit verband in aanmerking kunnen worden genomen bij de toepassing van de regels van de preventieve arm. Daarin is ook de zogenoemde ‘**investeringsclausule**’ nader uitgewerkt (vgl. paragraaf 2.2). Mededeling van de Commissie, Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het Stabiliteits- en Groeipact, (COM/2015/012 final).

mogelijkheid tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject richting de MTO, in het geval van een buitengewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt en die een aanzienlijke invloed heeft op de financiële positie van de overheid of in perioden van ernstige economische neergang in het eurogebied of in de Unie (resp. de **unusual events clause** en de **general escape clause**, zie daarover verder hierna). De houdbaarheid van de begroting op de middellange termijn mag erdoor echter niet in gevaar komen.²⁵

Wanneer de lidstaten, uiterlijk op 30 april van elk jaar, hun stabiliteitsprogramma's hebben ingediend, is het aan de Raad en de Commissie deze te onderzoeken. De Raad stelt op basis van **landspecifieke aanbevelingen** van de Commissie binnen drie maanden een advies over het programma vast, met indien nodig het verzoek aan de lidstaat het programma aan te passen.²⁶ Daarmee is het Europees semester afgerond.

b. Handhaving van de begrotingsregels

De Raad en de Commissie houden toezicht op de uitvoering van de stabiliteitsprogramma's, met name om vast te stellen of de feitelijke of verwachte begrotingssituatie afwijkt van de MTO. De procedure van handhaving begint er, ingevolge artikel 6, tweede lid van Verordening 1466/97, mee dat indien een significante afwijking van het aanpassingstraject richting de MTO wordt vastgesteld, de Commissie een waarschuwing aan de lidstaat richt.²⁷ De Raad gaat dan tot onderzoek over en stelt binnen een maand een aanbeveling vast om binnen een termijn van vijf maanden, of in bijzonder ernstige situaties drie maanden, de afwijking te verhelpen.²⁸ Indien de betrokken lidstaat geen passende maatregelen neemt, beveelt de Commissie de Raad onverwijld aan om, met gekwalificeerde meerderheid, bij besluit vast te stellen dat geen effectieve actie is ondernomen.²⁹ Doet de Raad dat niet en blijft de situatie onveranderd, dan herhaalt de Commissie na één maand haar eerdere aanbeveling en alsdan wordt het besluit geacht te zijn vastgesteld, tenzij de Raad bij gewone meerderheid binnen tien dagen besluit de aanbeveling te verwerpen.³⁰ Afwijking van de MTO kan buiten beschouwing worden gelaten wanneer deze het resultaat is van een buitengewone gebeurtenis, die buiten de macht van de lidstaat ligt of in perioden van ernstige economische neergang in het eurogebied of in de Unie (resp. de eerder genoemde **unusual events clause** en de **general escape clause**).³¹

In Verordening 1173/2011,³² dat onderdeel is van het *Six-Pack* uit 2011, is specifiek ter versterking van de handhaving van het SGP in het eurogebied voorzien in een sanctieregeling. Meer specifiek geldt, ingevolge artikel 4 van deze verordening, dat indien een lidstaat geen maatregel heeft genomen ter uitvoering van de aanbeveling van de Raad als bedoeld in artikel 6, tweede lid, Verordening 1466/97, de Commissie een aanbeveling aan de Raad doet om door middel van een nieuw besluit de lidstaat te verplichten bij de Commissie een rentedragend deposito van 0,2% van het bbp van het voorgaande jaar te storten. Dit besluit wordt geacht te zijn genomen, *tenzij* de Raad binnen tien dagen met gekwalificeerde meerderheid besluit de aanbeveling te verwerpen.³³

Box 2: de general escape clause

²⁵ Artikel 5, eerste lid (laatste alinea) Verordening 1466/97.

²⁶ Artikel 5, tweede lid, Verordening 1466/97.

²⁷ Artikel 6, tweede lid, eerste alinea, Verordening 1466/97.

²⁸ Artikel 6, tweede lid, tweede alinea, Verordening 1466/97.

²⁹ Artikel 6, tweede lid, vierde alinea, Verordening 1466/97.

³⁰ Artikel 6, tweede lid, vijfde alinea, Verordening 1466/97.

³¹ Artikel 6, derde lid, laatste alinea, Verordening 1466/97.

³² 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 2011 L 306, blz. 1).

³³ Artikel 4, tweede lid van Verordening 1173/2011.

De algemene ontsnappingsclausule (of *general escape clause*, *GEC*), die aan het begin van de coronacrisis is geactiveerd, geeft lidstaten de mogelijkheid om uitgaven te doen in het geval van een ernstige economische neergang. Deze clausule werkt als volgt.

Voor de preventieve arm is de GEC neergelegd in artikel 5, eerste lid, artikel 6, derde lid, artikel 9, eerste lid en artikel 10, derde lid van Verordening 1466/97. Ingevolge de laatste alinea van het eerste lid van artikel 5 (en artikel 9) kan het lidstaten “ [...] in perioden van ernstige economische neergang in het eurogebied of in de Unie als geheel, [...] worden toegestaan om tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject richting middellangetermijndoelstelling voor de begroting [...], mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt.” Ingevolge artikel 6, derde lid van Verordening 1466/97 is het mogelijk afwijkingen van het MTO om deze redenen buiten beschouwing te laten.

Voor de correctieve arm is de GEC neergelegd in artikel 3, vijfde lid en artikel 5, tweede lid van Verordening 1467/97, dat bepaalt dat in geval van een ernstige economische neergang in het eurogebied of in de Unie als geheel de Raad, op grond van een aanbeveling van de Commissie, een herzien begrotingstraject kan vaststellen.

De algemene ontsnappingsclausule schorst de procedures van het SGP overigens niet. De activering van de GEC betekent dat wordt afgeweken van de begrotingsverplichtingen die normaliter van toepassing zijn, maar stelt de Commissie en de Raad in staat om de nodige maatregelen op het gebied van beleidscoördinatie binnen het kader van het pact te nemen.³⁴

c. *Nadere voorschriften voor de nationale begrotingsregels en -procedures*

Teneinde het toezicht op de naleving van de begrotingsregels te versterken, zijn met Richtlijn 2011/85,³⁵ dat ook onderdeel is van het *Six-Pack*, voorschriften gesteld aan de begrotingsregels van de lidstaten. In deze richtlijn zijn onder meer normen opgenomen ten aanzien van de boekhouding, statistieken en prognoses. Een lidstaat dient onder meer te beschikken over voor hem specifieke cijfermatige begrotingsregels, die de naleving van de Europese begrotingsregels bevorderen, in het bijzonder de tekort- en schuldnormen uit het VWEU en de inachtneming van de MTO.³⁶

Met Verordening 473/2013,³⁷ die onderdeel is van het *Two-Pack* uit 2013, is beoogd de monitoring van het economische en begrotingsbeleid in de eurozone te versterken en zeker te stellen dat nationale begrotingen consistent zijn met de richtsnoeren voor het economisch beleid die zijn afgegeven in het kader van het SGP en het Europees Semester. Onder andere moet de nationale begrotingsprocedure ingevolge artikel 3 van deze verordening overeenstemmen met de algemene richtsnoeren die de Commissie en de Raad aan het begin van het Europees Semester hebben opgesteld en de aanbevelingen die in het kader van het SGP worden gedaan. Verder moeten de begrotingsplannen zijn gebaseerd op door een onafhankelijke instantie opgestelde of bekrachtigde macro-economische prognoses.³⁸ De verordening schrijft een tijdschema voor, met concrete data op welke de begroting moet zijn openbaar gemaakt (15 oktober) en zijn vastgesteld (31 december).³⁹

³⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact (COM(2020) 123 def.).

³⁵ Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB 2011 L 306, blz. 41).

³⁶ Artikel 5 van Richtlijn 2011/85.

³⁷ 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 (PB 2013 L 140, blz. 11).

³⁸ Artikel 4, vierde lid van Verordening 473/2013.

³⁹ Artikel 4, eerste tot en met derde lid van Verordening 473/2013.

Ter versterking van het multilaterale toezicht op Europees niveau, is met Verordening 473/2013 de verplichting voor lidstaten ingevoerd de ontwerpbegroting uiterlijk 15 oktober bij de Commissie en de Eurogroep in te dienen, waarna de Commissie uiterlijk 30 november een advies over deze ontwerpbegroting uitbrengt, ter bespreking in de Eurogroep.⁴⁰ In geval van bijzonder ernstige niet-nakoming van de begrotingsregels, stelt de Commissie binnen twee weken een advies vast, met een verzoek om een herzien begrotingsplan binnen drie weken in te dienen, waarna een nieuw advies volgt.⁴¹

Met Verordening 473/2013 is, tot slot, ook voorzien in de instelling van onafhankelijke instanties die toezicht houden op de begrotingsregels, de zogenoemde **onafhankelijke begrotingsautoriteiten** (of *Independent Fiscal Institutions, IFI's*). Deze autoriteiten houden toezicht op de inachtneming van de cijfermatige begrotingsregels die de MTO in de nationale begrotingsprocedure verwerken en de cijfermatige begrotingsregels van artikel 5 van Richtlijn 2011/85. Bij hun toets aan de nationale begrotingsregels bekijken zij onder meer of zich omstandigheden voordoen die leiden tot de activering van het correctiemechanisme voor gevallen van aanzienlijke geconstateerde afwijking van de MTO of het aanpassingstraject naar die doelstelling. Verder beoordelen zij of de budgettaire correctie verloopt in overeenstemming met de nationale regels en plannen en of zich buitengewone gebeurtenissen voordoen die nopen tot een tijdelijke afwijking van de begrotingsdoelstelling voor de middellange termijn.⁴²

d. Mogelijkheid van verscherpt toezicht

Met het *Two-Pack* is, in Verordening 472/2013,⁴³ voorzien in de mogelijkheid voor de Commissie om lidstaten onder verscherpt toezicht te plaatsen. Deze bevoegdheid heeft de Commissie voor eurozone-lidstaten die ernstige moeilijkheden (dreigen te) ondervinden met betrekking tot hun financiële stabiliteit of de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën of lidstaten die financiële bijstand aanvragen of ontvangen van één of meer andere lidstaten, derde landen of instanties zoals het ESM of het IMF. Een dergelijke lidstaat dient maatregelen te nemen om de (potentiële) bronnen van moeilijkheden aan te pakken en op hem rusten verschillende informatieverplichtingen jegens de Commissie, de ECB of Europese toezichthoudende autoriteiten, zoals de Europese bankenautoriteit.⁴⁴

3. Correctieve arm van het SGP

De regels inzake de correctieve arm zijn in de eerste plaats neergelegd in artikel 126 VWEU, dat, naast de begrotingsnormen (zie hiervoor **paragraaf 1**) ook de buitensporigtekortprocedure bevat. Deze procedure is verder uitgewerkt in Verordening 1467/97 (zoals gewijzigd door Verordening 1056/2005⁴⁵ en Verordening 1177/2011⁴⁶).

⁴⁰ Artikelen 6 en 7 van Verordening 473/2013.

⁴¹ Artikel 7, tweede lid

⁴² Artikel 5 van Verordening 473/2013.

⁴³ Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit (PB 2013, L 140, blz. 1).

⁴⁴ Artikel 3 van Verordening 472/2013.

⁴⁵ Verordening (EG) nr. 1056/2005 van de Raad van 27 juni 2005 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB 2005 L 174, blz. 5).

⁴⁶ 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 2011 L 306, blz. 33).

a. *De buitensporigtekortprocedure*

De procedure bij buitensporige tekorten (*excessive deficit procedure*, ofwel 'EDP') is neergelegd in artikel 126 VWEU en heeft tot doel de betrokken lidstaat ertoe aan te sporen en desnoods ertoe te dwingen, het eventueel vastgestelde tekort te verminderen.⁴⁷ Indien een lidstaat niet voldoet aan de tekort- en/of schuldnorm van artikel 126, tweede lid VWEU jo. Protocol nr. 12 bij het VWEU, stelt de Commissie ingevolge artikel 126, derde lid, VWEU een verslag op. De Commissie kan ook een dergelijk verslag opstellen in het geval een lidstaat weliswaar aan de begrotingsnormen voldoet, maar zij van mening is dat een gevaar voor een buitensporig tekort bestaat. Artikel 2, derde t/m zevende lid van Verordening 1467/97 specificeert de informatie die dit verslag moet bevatten. De Commissie richt haar advies tot de lidstaat, met kennisgeving aan de Raad (artikel 126, vijfde lid, VWEU). Het is aan de Raad om, op voorstel van de Commissie, bij besluit vast te stellen of een buitensporig tekort bestaat (artikel 126, zesde lid, VWEU). Hiervan stelt de Commissie het Europees Parlement op de hoogte (artikel 3, tweede lid van Verordening 1467/97). Een buitensporig tekort ontstaat dus niet van rechtswege, zodra een lidstaat de referentiewaarden van de tekort- en/of schuldnorm overschrijdt. Voor het bestaan van een buitensporig tekort, dat de EDP activeert, is dus een besluit van de Raad nodig.

Besluit de Raad dat sprake is van een buitensporig tekort, dan stelt hij doorgaans binnen vier maanden⁴⁸ **aanbevelingen** voor de lidstaat vast, opdat deze binnen een termijn van maximaal zes maanden een einde maakt aan het tekort (artikel 126, zevende lid, VWEU). De betrokken lidstaat moet binnen deze termijn ook een verslag uitbrengen met onder meer doelstellingen voor zijn overheidsuitgaven en -ontvangsten.⁴⁹ Voldoet een lidstaat niet, dan maakt de Raad zijn aanbevelingen openbaar (artikel 126, achtste lid, VWEU jo. artikel 4, eerste lid Verordening 1467/97). Blijft de lidstaat in verzuim, dan kan de Raad hem binnen twee maanden **aanmanen** alsnog maatregelen te treffen (artikel 126, negende lid, VWEU) en zolang de lidstaat zich daar niet naar voegt, kan de Raad gedurende de inbreuk maatregelen nemen (artikel 126, elfde lid, VWEU, waarover verder hierna). Artikel 6, tweede lid van Verordening 1467/97 bepaalt dat de Raad daartoe overgaat wanneer aan de voorwaarden daarvoor is voldaan en wel binnen vier maanden na de aanmaning.

De Raad neemt besluiten tot het doen van aanbevelingen en aanmaningen met gekwalificeerde meerderheid en op aanbeveling van de Commissie. Ingevolge artikel 7 VSCB hebben de eurozone-lidstaten zich ertoe verbonden steun te verlenen aan voorstellen of aanbevelingen die de Commissie in het kader van de EDP doet, wanneer deze van mening is dat een eurozone-lidstaat niet aan het tekortcriterium⁵⁰ voldoet, *tenzij* een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten tegen het voorgestelde of aanbevolen besluit is.⁵¹ Ingevolge artikel 10 van Verordening 1467/97 volgen de Raad en Commissie de uitvoering van de maatregelen door de lidstaat en neemt de Raad, indien deze naar zijn oordeel niet toereikend zijn, onmiddellijk een besluit over aanmaningen of sancties. Indien de lidstaat effectief gevolg geeft aan de aanbevelingen of aanmaningen van de Raad, maar zich door onverwachte ongunstige economische gebeurtenissen een negatieve weerslag op de overheidsfinanciën voordoet, kan de Raad een herziene aanbeveling of aanmaning doen. Deze houdt met name in dat de termijn wordt verlengd (in de regel met één jaar) waarbinnen het buitensporig tekort moet worden gecorrigeerd (het onderdeel van de **unusual events**

⁴⁷ HvJ EU 13 juli 2004, C-27/04, *Commissie/Raad*, ECLI:EU:C:2004:436, punt 70.

⁴⁸ Artikel 3, derde lid van Verordening 1467/97.

⁴⁹ Artikel 3, vierde lid van Verordening 1467/97.

⁵⁰ Dit geldt dus niet ten aanzien van het schuld criterium.

⁵¹ Deze bepalingen lijken te zijn ingevoerd omdat het op grond van artikel 126 VWEU niet mogelijk is in secundaire EU-wetgeving een omgekeerde QMV in te voeren in de buitensporig-tekortprocedure. Door bij verdrag zich te committeren aan de aanbeveling, tenzij er een gekwalificeerde meerderheid tegen is, hopen de verdragsluitende partijen hetzelfde te bewerkstelligen. Regel is echter niet van toepassing op schuldnorm en ook niet op niet-eurolidstaten.

clause onder de correctieve arm).⁵² De mogelijkheid voor de Commissie of de lidstaten om een klacht bij het Hof van Justitie in te dienen is nadrukkelijk uitgesloten (artikel 126, tiende lid, VWEU).

In beginsel dient een buitensporig tekort binnen één jaar nadat het is vastgesteld te zijn gecorrigeerd, behoudens bijzondere omstandigheden (artikel 3, vierde lid Verordening 1467/97). Gedurende de EDP-procedure gelden ingevolge artikel 10 van Verordening 473/2013, die onderdeel is van het *Two-Pack* uit 2013, aangescherpte rapportagevereisten voor de aan de EDP onderworpen lidstaat.

b. Sancties

In artikel 126, elfde lid, VWEU is bepaald dat indien een lidstaat geen gevolg geeft aan een aanmaning, de Raad maatregelen kan nemen. Onder meer kan de Raad van de lidstaat eisen een passend bedrag te deponeren en kan hij boetes opleggen. In artikel 11 Verordening 1467/97 is bepaald dat een boete het uitgangspunt is, al dan niet naast andere maatregelen. Ingevolge artikel 12 van deze verordening bestaat deze boete uit een vast bestanddeel van 0,2% van het bbp en een variabel deel, met een maximum van 0,5% van het bbp. Met Verordening 1173/2011, dat onderdeel is van het *Six-Pack*, is het sanctieregime uitgebreid en aangescherpt. Als sprake is van een buitensporig tekort, dan beveelt de Commissie de Raad aan om door middel van een nieuw besluit de lidstaat te verplichten bij de Commissie een rentedragend deposito (van 0,2% van het bbp in het voorgaande jaar) te storten. Het besluit wordt geacht te zijn genomen tenzij de Raad binnen tien dagen met gekwalificeerde meerderheid besluit de aanbeveling te verwerpen.⁵³ Voorts geldt dat de Raad, op aanbeveling van de Commissie, besluit tot het opleggen van een boete (van 0,2% in het bbp van het voorgaande jaar) als de Raad heeft besloten dat de lidstaat geen effectieve maatregelen heeft genomen om een einde aan het buitensporig tekort te maken. Het besluit wordt geacht te zijn genomen, tenzij de Raad binnen tien dagen met gekwalificeerde meerderheid de aanbeveling verwerpt.⁵⁴ Voorts is voorzien in sancties voor het manipuleren van statistieken.⁵⁵

Tot slot, stelt Verordening 479/2009 nadere eisen en regels aan de kennisgeving die de lidstaten aan de Commissie moeten doen over hun overheidstekorten (hoofdstuk II van de verordening) en de kwaliteit van de gegevens (hoofdstuk III van de verordening).

4. Macro-economische onevenwichtigheidsprocedure

Met het *Six-Pack* is in 2011 een waarschuwingsmechanisme geïntroduceerd dat macro-economische onevenwichtigheden vroegtijdig kan helpen identificeren: de zogeheten 'macro-economische-onevenwichtigheidsprocedure' (**MEOP**), die is neergelegd in Verordening 1174/2011⁵⁶ en 1176/2011⁵⁷. Op basis van de MEOP beoordeelt de Commissie jaarlijks het risico dat lidstaten geconfronteerd worden met onevenwichtigheden.

⁵² Artikel 3, vijfde lid, resp. artikel 5, tweede lid van Verordening 1467/97.

⁵³ Artikel 5, eerste en tweede lid van Verordening 1173/2011.

⁵⁴ Artikel 6 van Verordening 1173/2011.

⁵⁵ Artikel 8 van Verordening 1173/2011.

⁵⁶ Verordening (EU) nr. 1174/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied (PB 2011 L 306, blz. 8).

⁵⁷ Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB 2011 L 306, blz. 25).

Een eerste inventarisatie vindt plaats op basis van een scorebord van verschillende indicatoren met drempelwaarden.⁵⁸ De indicatoren betreffen onder andere het saldo op de lopende rekening, de concurrentiepositie, de groei van huizenprijzen en kredietverlening en de omvang van de (jeugd)werkloosheid. De Commissie doet vervolgonderzoeken voor lidstaten die bepaalde drempelwaarden duidelijk overschrijden. Als de Commissie de onevenwichtigheid 'buitensporig' vindt, doet de Raad van Ministers beleidsaanbevelingen om deze terug te dringen. Als lidstaten deze niet opvolgen kan de Raad uiteindelijk boetes opleggen.⁵⁹

Box 3: het Europees semester en de Macro-economische Onevenwichtigheidsprocedure

Het Europees semester, geïntroduceerd in 2011 ten tijde van de zogenoemde eurocrisis, is de jaarlijkse cyclus voor Europese afstemming van het economisch- en begrotingsbeleid. De cyclus loopt van november tot november, waarbij de (publicitaire) nadruk ligt op de landspecifieke aanbevelingen van de Europese Commissie aan de lidstaten vlak voor de zomer.

De belangrijkste elementen uit het semester zijn:

- *Het Najaarspakket (november jaar t-1):*
Het pakket bevat onder meer de publicatie van de jaarlijkse groeianalyse, inclusief beleidsrichtsnoeren voor de lidstaten voor jaar t. Voor een deel van deze lidstaten zullen diepgaande evaluaties worden opgesteld (als onderdeel van de Macro-Economische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP)), te verschijnen vlak voor de zomer tezamen met de landspecifieke aanbevelingen.
- *Het Winterpakket (februari jaar t):*
Het pakket bevat landverslagen die ingaan op alle terreinen van macro-economisch en sociaal belang en de balans opmaken van de begrotingssituatie. Tevens wordt de vooruitgang op de landspecifieke aanbevelingen van het voorgaande jaar (t-1) beoordeeld. Op grond van deze evaluatie doet de Commissie een voorstel voor een bijgewerkte status van het land in de MEOP.
- *Nationale programma's (voor eind april jaar t):*
Elke lidstaat dient een hervormingsprogramma in. Stabiliteitsprogramma's worden opgesteld door landen van de eurozone, convergentieprogramma door landen buiten de eurozone. Beide programma's bevatten driejarenbegrotingsplannen. In de programma's lichten lidstaten toe hoe ze van plan zijn werkgelegenheid en groei te stimuleren en hoe onevenwichtigheden te voorkomen of corrigeren. Ook staat vermeld hoe lidstaten willen voldoen aan de land specifieke aanbevelingen en de algemene begrotingsregels van de EU.
- *Landspecifieke aanbevelingen (mei-juli jaar t)*
Na de beoordeling van de plannen van de nationale regeringen geeft de Commissie elk land een reeks landspecifieke aanbevelingen, samen met een overkoepelende mededeling. De aanbevelingen zijn vooral gericht op wat realistisch gezien in de volgende 12-18 maanden kan worden bereikt. Daarvoor worden de prioriteiten die op EU-niveau zijn vastgesteld in de jaarlijkse groeianalyse aangepast aan het nationale niveau. Ook voor de eurozone als geheel wordt dat gedaan. Tevens verschijnen de diepgaande evaluaties onder de MEOP. De aanbevelingen worden in de Raad besproken door vertegenwoordigers van de nationale regeringen, bekrachtigd door de EU-leiders tijdens een top in juni en formeel vastgesteld door de nationale ministers van Financiën in juli.
- *Aanbevelingen omzetten in praktijk (augustus-oktober jaar t)*
Nationale regeringen moeten hun begrotingsplannen voor het volgende jaar (jaar t+1) uiterlijk op 15 oktober indienen. De Commissie beoordeelt deze plannen met het oog op de eisen uit het SGP. De Commissie brengt vervolgens in november over elk plan een formeel advies uit, zodat hiermee nog rekening kan worden gehouden bij het opstellen van de definitieve nationale

⁵⁸ Artikelen 3 t/m 5 van Verordening 1176/2011.

⁵⁹ Artikel 3, tweede lid, van Verordening 1174/2011.

begrotingen. De ministers van financiën/economische zaken van de eurozone bespreken de beoordeling van de plannen door de Commissie in de Eurogroep.