

## III

*(Vorbereidende handelingen)*

## EUROPESE CENTRALE BANK

## ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 11 mei 2018

**inzake een voorstel voor een verordening tot vaststelling van bepalingen ter versterking van de begrotingsverantwoordelijkheid en de begrotingskoers op middellange termijn in de lidstaten**

(CON/2018/25)

(2018/C 261/01)

**Inleiding en rechtsgrondslag**

Op 1 februari 2018 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) een verzoek van de Raad van de Europese Unie om een advies inzake een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van bepalingen ter versterking van de begrotingsverantwoordelijkheid en de begrotingskoers op middellange termijn in de lidstaten<sup>(1)</sup> (hierna „het voorstel” genoemd).

De ECB-adviesbevoegdheid is gebaseerd op artikel 127, lid 4, en artikel 282, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), aangezien het voorstel relevant is voor de primaire doelstelling van het Europees Stelsel van centrale banken, namelijk de handhaving van prijsstabiliteit, zoals bedoeld in artikel 127, lid 1, en artikel 282, lid 2, van het VWEU en artikel 2 van de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank (hierna de „ESCB-statuten” genoemd). De ECB mag tevens geraadpleegd worden krachtens artikel 126, lid 14, van het VWEU dat de rechtsgrondslag is van het voorstel, luidens welk artikel de Raad van de Europese Unie na raadpleging van het Europees Parlement en de ECB, met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, passende bepalingen vaststelt die in de plaats van Protocol nr. 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten komen, welk protocol is aangehecht aan het VWEU en het Verdrag betreffende de Europese Unie. Overeenkomstig de eerste zin van artikel 17.5 van het reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

**1. Algemene opmerkingen**

- 1.1. De financiële en economische crisis hebben duidelijk gemaakt dat ambitieuze hervorming van het economische bestuurskader bij uitstek van eminent belang is van voor de Europese Unie, de lidstaten en, met name, het eurogebied<sup>(2)</sup>. Het stabiliteits- en groeipact (SGP), dat ten uitvoer werd gelegd en versterkt middels secundaire wetgeving in de vorm van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad<sup>(3)</sup> en Verordening (EG) nr. 1467/97

<sup>(1)</sup> COM(2017) 824 final.

<sup>(2)</sup> Zie de Adviezen CON/2011/13 en CON/2012/18. Alle ECB-Adviezen worden op de ECB-website bekendgemaakt onder [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

<sup>(3)</sup> 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 L 209 van 2.8.1997, blz. 1).

van de Raad <sup>(1)</sup>, vormde een robuuster Uniekader voor de coördinatie van en het toezicht op het economisch beleid en het begrotingsbeleid <sup>(2)</sup>.

- 1.2. Overeenkomstig het binnen het kader van de vaststelling van de bovengenoemde rechtshandelingen gecommuniceerde standpunt, verwelkomt de ECB het voorstel dat beoogt de inhoud van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur (VSCB) in het rechtskader van de Unie te integreren. Het voorstel is een vervolg op artikel 16 van het VSCB dat stipuleerde dat binnen vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van het VSCB de inhoud van het VSCB in het rechtskader van de Unie wordt geïntegreerd, derhalve op 1 januari 2018 <sup>(3)</sup>. De Europese Commissie is ervan uitgegaan dat de inhoud van het VSCB gelijk is aan de inhoud van het zogenoemde „begrotingspact” <sup>(4)</sup>. De ECB is van mening dat een aantal wijzigingen van het voorstel noodzakelijk is om de begrotingsverantwoordelijkheid in de lidstaten nader aan te scherpen, het rechtskader te vereenvoudigen en te waarborgen dat de begrotingsregels op het niveau van de Unie en op nationaal niveau effectief worden uitgevoerd en gehandhaafd.

## 2. Specifieke opmerkingen

### 2.1. Vereenvoudiging van het vigerende rechtskader

- 2.1.1. Het voorstel beoogt het rechtskader te vereenvoudigen en een effectiever en meer systematisch toezicht op de implementatie en handhaving van begrotingsregels op Unie- en nationaal niveau te waarborgen als onderdeel van het totale economische bestuurskader van de Unie. Het voorstel beoogt ook de kans op dubbel werk en conflicterende handelingen te verminderen die inherent zijn aan bestaande intergouvernementele overeenkomsten naast de regelingen uit hoofde van het Unierecht. Zoals bepaald in paragraaf 1.2. verwelkomt de ECB enerzijds de doelstellingen van het voorstel, anderzijds vraagt zij zich af of het voorstel deze doelstellingen verwezenlijkt.

- 2.1.2. Aangaande het VSCB beoogt het voorstel het begrotingspact in Unierecht te integreren. De voorschriften van het voorstel wijken evenwel aanzienlijk af van de voorschriften van het begrotingspact waardoor de regels van het begrotingspact wellicht afgezwakt worden en onzekerheid toeneemt vanwege het gelijktijdige bestaan van meerdere begrotingskaders. De begrotingsregels worden met name afgezwakt omdat het voorstel geen gewag maakt van de verplichting van lidstaten uit hoofde van het begrotingspact om een begroting in evenwicht te hebben, of een begrotingsoverschot, of een maximaalstructureeltekort aan te houden van 0,5 % van het bruto binnenlands product, dat kan oplopen tot 1,0 % indien het schuldenniveau duidelijk onder 60 % van het bruto binnenlands product ligt en indien er weinig risico's zijn voor de duurzaamheid. In dezelfde geest is het krachtens het begrotingspact verplicht om overeenkomstig het SGP snel te convergeren naar het midellangetermijnobjectief. De ECB is van oordeel dat deze verplichtingen duidelijk deel moeten uitmaken van het voorstel.

<sup>(1)</sup> Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

<sup>(2)</sup> Het SGP was verankerd in de wetgevingspakketten bekend als de „Six-pack” (Verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 1); 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 L 306 van 23.11.2011, blz. 8); 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 L 306 van 23.11.2011, blz. 12); 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 L 306 van 23.11.2011, blz. 25); Verordening (EU) nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 33); en Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 41)), dat op 13 december 2011 in werking is getreden, en het „Two-pack” (Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en 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 L 140 van 27.5.2013, blz. 1); en 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 L 140 van 27.5.2013, blz. 11), dat op 30 mei 2013 in werking is getreden.

<sup>(3)</sup> Artikel 16 van VSCB bepaalde dat binnen maximaal vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van het VSCB noodzakelijke stappen moeten worden genomen om de inhoud van het VSCB in het kader van de Europese Unie te integreren, derhalve op 1 januari 2018, zulks op basis van de beoordeling van de implementatie-ervaring. Dit strookt ook met het Verslag van de vijf voorzitters over „De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie” van Jean-Claude Juncker, in nauwe samenwerking met Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi en Martin Schulz, 22 juni 2015, beschikbaar op de Commissie-website onder [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>(4)</sup> Het begrotingspact is vastgelegd in titel III van het VSCB.

- 2.1.3. Bovendien zal het voorstel het VSCB niet vervangen, aangezien het VSCB voorschriften omvat die een breder toepassingsgebied hebben dan het voorstel. Aangezien het VSCB evenwel nog steeds zal gelden voor alle lidstaten, met uitzondering van de Tsjechische Republiek en het Verenigd Koninkrijk, lijkt het voorstel de kans op dubbel werk en conflicterende handelingen, die inherent zijn aan bestaande intergouvernementele overeenkomsten naast de regelingen uit hoofde van het Unierecht, niet te verminderen. De toelichting bij het voorstel bepaalt dat het voorstel de verplichtingen van de VSCB-contractpartijen uit hoofde van artikel 7 en 13 van het VSCB onverlet moet laten. Het voorstel zal raken aan de verplichtingen van de lidstaten die VSCB-verdragsluitende partijen zijn, zulks uit hoofde van artikel 3 van het VSCB dat de begrotingsvoorschriften omvat, zonder dat deze worden ingetrokken of vervangen<sup>(1)</sup>. Afstemming van de voorschriften van het voorstel op artikel 3 van het VSCB zou duidelijkheid waarborgen aangaande het bestaan van VSCB naast het voorstel en bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het voorstel.
- 2.1.4. Bovendien begrijpt de ECB dat de meeste lidstaten, die VSCB-verdragsluitende partijen zijn, de begrotingspactregels reeds in hun nationale wetgeving hebben opgenomen. In aantal gevallen is op constitutioneel niveau geïmplementeerd, of op een equivalent niveau. Overwegende dat het begrotingspact voorschriften omvat die strikter zijn dan de voorschriften in het voorstel, met name aangaande de bovengrens voor het structurele tekort van 0,5 % van het bruto binnenlands product, zal deze nationale wetgeving ook striktere begrotingsvoorschriften omvatten. Derhalve, indien lidstaten, die het begrotingspact nog niet volledig in hun nationale wetgeving hebben omgezet, besluiten de begrotingspactvoorschriften soepeler toe te passen vanwege het vastgestelde voorstel, of indien een aantal lidstaten hun nationale wetgeving op die wijze wijzigt, kan zulks resulteren in ongelijke en niet-gelijkwaardige begrotingsregels in de Unie. Dit verleent de ECB-suggestie meer cachet om in paragraaf 2.1.2 van het voorstel de verplichtingen van het begrotingspact duidelijk op te nemen. Indien gewaarborgd wordt dat de begrotingspactvoorschriften worden opgenomen, zal dat rechtsduidelijkheid en gelijke behandeling in de Unie tot gevolg hebben.
- 2.1.5. Ten slotte, aangaande het Unie-begrotingskader in het algemeen lijkt het erop dat het voorstel voorschriften omvat die gelijkaardig zijn aan of verband houden met de SGP-, de „Six-pack“- of de „Two-pack“-voorschriften. Voorbeelden zijn de voorschriften tot oprichting van onafhankelijke organen in het voorstel en in Verordening (EU) nr. 473/2013, alsook de voorschriften over cijfermatige begrotingsregels en middellangetermijnbegrotingskaders van Richtlijn 2011/85/EU. De ECB is van mening dat het voorstel in deze gevallen moet verduidelijken welke in de praktijk de interactie is tussen voorschriften van het voorstel en vigerende voorschriften van Uniewetgeving, en indien nodig moet het voorstel de betrokken rechtshandelingen wijzigen om rechtsduidelijkheid te waarborgen.

## 2.2. Middellangetermijndoelstellingen

- 2.2.1. Het voorstel bepaalt dat lidstaten een kader van bindende en permanente cijfermatige begrotingsregels moeten invoeren die eigen aan de lidstaten zijn. Dit kader moet een middellangetermijndoelstelling invoeren in termen van structurele balans om te waarborgen dat de ratio tussen de overheidsschuld en het bruto binnenlands product tegen marktprijzen niet hoger is dan bepaald in artikel 1 van protocol (nr. 12) betreffende de procedure bij buitensporige tekorten<sup>(2)</sup>, of de referentiewaarde in een tevredenstellend tempo nadert. De ECB begrijpt dat deze middellangetermijndoelstelling geen gewag maakt van de middellangetermijndoelstelling uit hoofde van het SGP, en met name uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1466/97, en dat de Commissie beoogt lidstaten ertoe te verplichten in hun begrotingskaders een middellangetermijndoelstelling op te nemen die kan verschillen van de in het SGP opgenomen middellangetermijndoelstelling. De ECB is van mening dat het voorstel duidelijk en alomvattend moet vastleggen hoe deze nieuwe middellangetermijndoelstelling in termen van structurele balans wordt geformuleerd, en, zoals opgemerkt in paragraaf 2.1.2, hoe de maximumstructureeltekortlimiet van 0,5 % van het bruto binnenlands product uit het begrotingspact wordt verwerkt. Een dergelijke definitie zou waarborgen dat lidstaten duidelijkheid hebben over hun verplichtingen en dat er uniforme en geharmoniseerde begrotingsvoorschriften bestaan in hele Unie.
- 2.2.2. Het begrotingspact omvat tevens een verplichting voor de verdragsluitende partijen om te waarborgen dat snel geconvergeerd wordt naar hun middellangetermijndoelstelling overeenkomstig het SGP, waarbij het tijdschema voor die convergentie rekening houdt met landspecifieke duurzaamheid. De ECB merkt op dat het voorstel een verplichting tot een snelle convergentie zou moeten omvatten. De ECB is van mening dat de convergentie naar de in het voorstel genoemde middellangetermijndoelstelling nader moet worden uitgewerkt, waarbij de regels in het SGP dienen als een minimumconvergentietempo.

<sup>(1)</sup> Dat moeten de VSCB-verdragsluitende partijen beslissen.

<sup>(2)</sup> Aangehecht aan het VWEU.

2.2.3. Tenslotte verwelkomt de ECB de verplichting voor lidstaten om in hun begrotingsplanning een middellangetermijngroei-traject voor overheidsbestedingen op te nemen, exclusief discretionaire inkomstenmaatregelen, en dat bindend en permanent zou zijn. In tegenstelling tot de in het begrotingspact genoemde bestedingsregels, die het SGP overneemt, bepaalt de bestedingsregel in het voorstel vaste meerjarenbestedingsdoelstellingen die gedurende de kabinetsperiode toegepast moeten worden zodra nieuwe regeringen aantreden. De jaarlijkse begrotingen moeten die doelstellingen gedurende die periode respecteren. Enerzijds steunt een vast voorschrift wellicht begrotingsdiscipline en creëert aanvullende begrotingsruimte in tijden van economische expansie, anderzijds moet duidelijker worden hoe deze regel gedurende de middellange termijn wordt gehandhaafd. Bovendien moet het voorstel verduidelijken of lidstaten hun jaarlijkse bestedingsdoelstelling moeten aanpassen indien de economie zich anders ontwikkelt dan vastgelegd in de ramingen van de lidstaten bij de vaststelling van hun meerjarenbestedingsdoelstellingen.

### 2.3. *Automatisch correctiemechanisme*

2.3.1. De ECB verwelkomt de invoering van een automatisch correctiemechanisme, overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder e) van het VSCB dat verder strekt dan de procedure voor de correctie van de in artikel 6, lid 2 van Verordening (EG) nr. 1466/97 genoemde afwijkingen. Met dit instrument kunnen lidstaten afwijkingen van de middellangetermijndoelstelling en het aanpassingstraject er naar toe corrigeren, en afwijkingen van het in het voorstel genoemde overheidsbestedingstraject <sup>(1)</sup> compenseren.

2.3.2. De ECB heeft desalniettemin een aantal elementen van dit mechanisme vastgesteld die nader zouden kunnen worden herzien om te waarborgen dat de lidstaten het mechanisme effectiever toepassen. Enerzijds omdat het voorstel bepaalt dat het correctiemechanisme automatisch in werking treedt ingeval van een „significante waargenomen” afwijking, anderzijds werkt het voorstel deze term niet uit, noch omvat het voorstel richtsnoeren aangaande haar toepassingsgebied. De ECB stelt voor de term „significante waargenomen afwijking” in het voorstel uit te werken om rechtsduidelijkheid te verkrijgen aangaande de toepasselijkheid van het correctiemechanisme.

### 2.4. *Onafhankelijke organen*

2.4.1. De ECB steunt de bepalingen van het voorstel die beogen de rol van onafhankelijke lichamen te versterken door hun een mandaat toe te wijzen dat verder gaat dan hun taken uit hoofde van Verordening (EU) nr. 473/2013. De ECB verwelkomt met name de verankering van het „naleven-of-rechtvaardigen-beginsel” in Uniewetgeving, aangezien die de rol van onafhankelijke organen in het begrotingstoezichtproces zou versterken. Verordening (EU) nr. 473/2013 voorziet evenwel reeds in de oprichting van deze onafhankelijke organen en bedeeft hun een aantal verband houdende taken toe. Het voorstel moet derhalve voorschriften van Uniewetgeving niet dupliceren, maar alleen de taken nader uitwerken die aan deze onafhankelijke organen toebedeeld werden om te verzekeren dat zij het toepassingsgebied van het voorstel kunnen bestrijken.

Indien de ECB wijzigingen van het voorstel aanbeveelt, worden daartoe in een apart technisch werkdocument specifiek onderbouwde formuleringsvoorstellen opgenomen met een toelichting. Het technische werkdocument is in de Engelse taal beschikbaar op de ECB-website.

Gedaan te Frankfurt am Main, 11 mei 2018.

*De president van de ECB*

Mario DRAGHI

---

<sup>(1)</sup> Zie artikel 3, lid 2, onder b), van het voorstel.