



## De Europese regelgeving ten aanzien van de overheidsbegrotingen

2013/05

02 | 04 | 2013



MENSEN



WELVAART



BESCHERMING

In het kader van de verwezenlijking van de “Economische en Monetaire Unie” (E.M.U.) heeft de Europese Unie reeds diverse maatregelen genomen met betrekking tot de overheidsbegrotingen van de lidstaten. Op 16 november 2011 hebben het Europees Parlement en de Raad vijf verordeningen aangenomen aangaande het Europees toezicht op de nationale begrotingen. Deze lijst van vijf wordt aangevuld met een richtlijn van de Raad. De vraag stelt zich in welke mate deze Europese regelgeving indruist tegen de vigerende bepalingen in de Belgische begrotingswetgeving. Bovendien moet onderzocht worden of de Europese unie (EU) het recht heeft om in te grijpen binnen de nationale begrotingsprocedures.

PROF. HERMAN MATTHIJS,  
SENIOR FELLOW ITINERA,  
HOGLERAAR OPENBARE  
FINANCIËN (UGENT/VUB)

## I. Overzicht

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is de Europese Unie (E.U.) maatregelen aan het nemen met betrekking tot een betere toestand van de openbare financiën van de lidstaten<sup>1</sup>. De Europese Raad van Amsterdam (1997) heeft het "Stabiliteits- en Groei Pact" (S.G.P.) aangenomen. Dit S.G.P. legt de lidstaten de verplichting op om buitensporige tekorten op hun overheidsbegrotingen te vermijden. De basis hiervoor is gelegd in de verordening nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997<sup>2</sup>. Ingevolge artikel drie van deze E.U. wettekst is elk Euro-land eraan gehouden om elk jaar een stabiliteits-programma aan de Ecofin Raad (i.c. de Ministers van Financiën van de lidstaten) en de E.U. Commissie voor te leggen. In dit S.G.P. worden o.a. de budgettaire middellange termijn-doelstellingen en de verwachte schuldontwikkeling toegelicht.

Het verdrag betreffende de Europese Unie van 7 februari 1992<sup>3</sup> legt in zijn artikel 25 en de bijhorende protocollen nr. 5 en 6 de twee budgettaire parameters vast ten aanzien van de lidstaten. Dit laatste heeft betrekking op het overheidstekort- en de schuld inzake de openbare financiën. Op basis van de ervaring in de jaren 1990 en 1991<sup>4</sup> werd de parameter voor het begrotingstekort vastgelegd op drie procent van het BBP van de lidstaat en voor de overheidsschuld

werd dit zestig procent van het nationale B.B.P. Ook werd er vastgelegd dat parameters in relatie staan met het "Bruto Binnenlands Product" (B.B.P.) van één lidstaat alsook dat het gaat om de optelsom van alle overheidsbegrotingen in een land<sup>5</sup>. Voor federale landen, zoals België, ontstond de moeilijkheid om deze regels te laten toepassen door de federale overheid en door de deelstaten. Hiertoe werd de "afdeling financieringsbehoeften" opgericht bij de "Hoge Raad van Financiën". Deze sub-instelling werd in 1989 opgericht<sup>6</sup> met als doel het bewaken van de verschillende overheden (federale staat, sociale zekerheid, Gemeenschappen, Gewesten en lokale besturen) en hun tekorten op de respectievelijke begrotingen om zodoende het globale tekort in relatie te brengen met de vastgelegde drie procent B.B.P. norm<sup>7</sup>.

Ten aanzien van deze stabiliteitsprogramma's kan de Europese Commissie verslagen maken met opmerkingen. Uiteindelijk is het aan de Raad van de Ministers van Financiën (Ecofin) om hierover een beslissing te nemen. Op basis van de oude pacts (jaren 2002-2005) blijkt dat de grote landen (Bondsrepubliek en Frankrijk) een andere behandeling krijgen dan de kleine landen (bv. Portugal). Dit laatste land werd door de Raad verplicht om een duidelijk stabiliteitsprogramma op te stellen met de inhoud het buitensporig begrotingstekort op één jaar tijd weg te werken.

In 2005 bereikten de E.U. lidstaten binnen de Raad van staats- en regeringsleiders een akkoord

1 A. VAN DER VLEUTEN (red.), De bestuurlijke kaart van de Europese Unie, Bussum, Uitgeverij Coutinho, 2010, blz. 166-167.

2 Publicatieblad (P.B.), L, nr. 209 van 2 augustus 1997, blz. 1 e.v.

3 Het zogenaamde verdrag van Maastricht is door België geratificeerd met de wet van 26 november 1992 (Belgisch Staatsblad van 30 oktober 1993).

4 W. BUITER, Maastricht fiscal rules, Economic policy, april 1993, blz. 57-100.

5 H. MATTHIJS, Overheidsbegrotingen, (vijfde editie), Brugge, die Keure, 2009, blz. 71-72.

6 Als gevolg van artikel 49, § 6, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989.

7 H. MATTHIJS, F. NAERT en J. VUCHELEN, Handboek openbare financiën (vierde editie), Antwerpen, Intersentia, 2007, blz. 301.

over een nieuwe interpretatie van dit pact<sup>8</sup>.

De hervorming van 2005 houdt in dat men nu ook rekening kan houden met de economische toestand in een lidstaat of met andere redenen die een tekort kunnen rechtvaardigen. Voorbeelden hiervan zijn de uitbouw van een kapitalisatiestelsel voor de wettelijke pensioenen en de kosten van de Duitse hereniging. Het uitgangspunt van het "S.G.P." is nu dat de lidstaten ernaar moeten streven om op middellange termijn een begrotingsevenwicht te bereiken.

Ingevolge de bancaire financiële crisis van 2008-2009 zijn de meeste Euro landen budgettair zwaar in de problemen geraakt.

De Raad heeft in 2009 tegen België en 21 andere lidstaten een procedure opgestart met betrekking tot het wegwerken van de buitensporige tekorten<sup>9</sup>.

## II. Het "big six" pakket

Op vraag van de Bondsrepubliek Duitsland komt er in het najaar van 2011 een pakket van vijf verordeningen en één richtlijn om meer Europese convergentie te krijgen over het budgettair alsook het economisch beleid van de Euro landen. Dit pakket van de 'six pack' legt een heel systeem op de tafel van de politieke besluitvorming inzake de 'economic governance' met een versterkt budgettair alsook economisch

toezicht op de lidstaten van de Eurozone, die moeilijkheden ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit. Het "big six pack" beoogt het opvoeren van het economisch toezicht en het opsporen en verhelpen van het gebrek aan competitiviteit en andere oorzaken van een verstoord evenwicht in een lidstaat. Dit 'six pack' voorziet onder andere in maatregelen die de schuldquote gevoelig doen afnemen en in plannen met corrigerende maatregelen bij macro economische onevenwichten.

In de preambules van dit "big six" pakket wordt er gewezen naar diverse artikelen in het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie<sup>10</sup>.

Dit verdrag dat geratificeerd werd door alle lidstaten bevat een aantal artikelen dat reeds de basis bevat voor de bedoelde convergentie.

Zo stelt artikel 121, lid zes, van dit verdrag dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure met verordeningen nadere bepalingen kunnen vastleggen in verband met de coördinatie van het economisch beleid. Dit verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is zonder veel discussie goedgekeurd in de diverse Parlementen<sup>11</sup>. Daardoor hebben de E.U. lidstaten en ook België vrij geruisloos bevoegdheden afgegeven aan de

8 - Verordening nr. 1055 van de Raad van 27 juni 2005 over de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (P.B., L nr. 174 van 7 juli 2005, blz. 5)

- Verordening nr. 1056 van de Raad van 27 juni 2005 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (P.B., L nr. 174 van 7 juli 2005, blz. 5).

9 Verordening nr. 479 van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de toepassing van het aan het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten (P.B. L nr. 145 van 10 juni 2009, blz. 1).

10 Het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, ondertekend te Lissabon op 13 december 2007 en in werking getreden op 1 december 2009 (P.B., C nr. 115 van 9 mei 2008). De geconsolideerde versie van dit verdrag is gepubliceerd in het PB, C nr. 83 van 30 maart 2010.

11 Dit verdrag werd goedgekeurd door de Senaat op 6 maart 2008, de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 10 april 2008, het Waals Parlement op 14 mei 2008, het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap op 19 mei 2008, het Parlement van de Franse Gemeenschap op 20 mei 2008, het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 27 juni 2008 en het Vlaams Parlement op 10 juli 2008.

Unie.

Naast het voorgaande vermelde artikel baseert men zich ook op artikel 126 van het bedoelde verdrag. Dit artikel stelt reeds dat de lidstaten geen buitensporige overheidstekorten mogen hebben.

Dit artikel bevat ook de procedure waarin de commissie aan de Raad kan voorstellen om een procedure op te starten tegen een lidstaat.

Tenslotte wordt erin in het "big six" pakket ook verwezen naar artikel 136 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Daarin wordt vastgelegd dat de Raad maatregelen kan nemen ter versterking van de coördinatie en de bewaking van de begrotingsdiscipline. Tevens kan de Raad maatregelen nemen ten aanzien van de richtsnoeren voor het economisch beleid. Van belang in de diverse hierna beschreven procedures zijn de definitie van een "gekwalificeerde meerderheid" binnen de Raad. Hier aangaande wordt telkens verwezen naar artikel 238 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit verdragsartikel bevat in lid drie de bepaling van gekwalificeerde meerderheid vanaf 1 november 2014. Dit lid gaat meestal van toepassing zijn omdat de Raad enkel stemt met de eurolanden. Vanaf 1 november 2014 verloopt de procedure van een gekwalificeerde meerderheid in de eurogroep als volgt (art. 238, lid drie, verdrag): "a) Onder gekwalificeerde meerderheid wordt verstaan ten minste 55 % van de leden van de Raad die deelnemende lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65 % uitmaakt van alle deelnemende staten. Een blokkerende minderheid moet ten minste uit het minimum aantal van de leden van de Raad bestaan die meer dan 35 % van de bevolking van de deelnemende lidstaten vertegenwoordigen, plus één lid; in het andere geval wordt de gekwalificeerde meerderheid geacht te zijn verkregen.

b) In afwijking van a) wordt, wanneer de Raad niet besluit op voorstel van de Commissie of van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, onder gekwalificeerde meerderheid van stemmen verstaan ten minste 72 % van de leden van de Raad die deelnemende lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65 % uitmaakt van de bevolking van alle deelnemende staten." Tot 31 oktober 2014 blijft de huidige regeling, zoals deze geldt sinds de toetreding van Roemenië en Bulgarije op 1 januari 2007, bestaan. Dit betekent dat de stemmen van de lidstaten "gewogen" worden. Dit wil zeggen dat elke lidstaat een bepaald aantal stemmen krijgt. Bij de verdeling van de stemmen wordt rekening gehouden met het aantal inwoners van de lidstaten<sup>12</sup>.

Een voorstel wordt met gekwalificeerde meerderheid aangenomen als:

- er minstens 255 stemmen voor het voorstel zijn (dit is 73,9 % van alle stemmen) EN
- meer dan de helft van het aantal lidstaten het voorstel steunt (wanneer het voorstel niet van de Europese Commissie of de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid komt, moet twee derde van het aantal lidstaten het voorstel steunen).

Een lidstaat kan bij de stemming ook vragen dat onderzocht wordt of het aantal stemmen waarmee het voorstel goedgekeurd wordt, overeenkomt met 62 % procent van de totale bevolking van de Europese Unie. Als dit niet zo is, dan wordt het besluit niet aangenomen.

Hierna gaat dit artikel in op de inhoud van de zes onderdelen van het zogenaamde 'big six' pakket om telkens een toepassingsanalyse te

<sup>12</sup> Bijvoorbeeld België telt 12 stemmen op een totaal van 345. Voor Nederland zijn dat 13 stemmen.

maken ten aanzien van de Belgische situatie.

#### A. Het begrotingstoezicht

De eerste verordening nr. 1173<sup>13</sup> van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 heeft betrekking op het begrotingstoezicht in het eurogebied. Deze verordening voert een sanctieregeling in ter versterking van de handhaving van het preventieve en het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact. Deze Raadsverordening stelt dat aanvullende sancties nodig zijn om de effectiviteit van het begrotings-toezicht in het eurogebied te vergroten. Alle deposito's en boeten in deze verordening kunnen enkel beslist worden door de eurolidstaten binnen de Raad. Deze laatste neemt zijn besluit zonder rekening te houden met de stem van de gedagvaarde lidstaat<sup>14</sup>. De beslissingen van de Raad worden genomen overeenkomstig de desbetreffende definitie van een gekwalificeerde meerderheid in het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In concreto bepaalt artikel 12, lid twee, van deze verordening dat artikel 238, lid drie, punt B, van het bedoelde verdrag van toepassing is (zie supra onder II).

##### 1. Het preventief deel

De E.U. kan vooreerst preventief optreden. Dit houdt in dat de Raad een besluit kan nemen ten aanzien van een lidstaat als die geen voldoende maatregelen heeft genomen om de vereiste begrotings-doelstellingen te behalen. Dit betekent dat een lidstaat, ook degene met een tekort onder de drie procent tegenover het B.B.P., significant afwijkt van de middellange

<sup>13</sup> PB/L nr. 306 van 23 november 2011, blz. 1 e.v.

<sup>14</sup> Artikel 12, lid één, van verordening nr. 1173/2011.

termijndoelstelling voor de begroting. Het gaat hier in concreto om een inbreuk op het "S.G.P.". Daaropvolgend moet de Europese Commissie, binnen de 20 dagen na de vaststelling van dit besluit voor de Raad, aan dezelfde Raad een voorstel doen om de betrokken lidstaat een rentedragend deposito te laten storten van 0,2 % van zijn "BBP" in het voorgaande jaar<sup>15</sup>. Uiteindelijk neemt de Raad het definitieve besluit met een gekwalificeerde meerderheid. Artikel vier, lid vijf, van deze verordening geeft de volgende definitie van een rentedragend deposito: "een rente die aansluit bij het kredietrisico van de commissie en bij de desbetreffende beleggings-periode". Dit deposito kan verminderd of opgeheven worden als de lidstaat een verzoek indient bij de Commissie. Deze laatste moet de zaak voorleggen aan de Raad. Uiteindelijk beslist de Raad met een gekwalificeerde meerderheid. De Raad kan daartoe beslissen als men overtuigd is dat er een einde is gekomen aan de situatie naar aanleiding waarvoor dit deposito moest worden gestort. De deposito wordt steeds gestort bij de Europese Commissie. Bij een terugbetaling van de deposito blijft de opbrengst van de rente bij de Unie en wordt dit bedrag toegewezen aan de Europese faciliteit voor financiële stabiliteit<sup>16</sup>.

##### 2. Het corrigerend deel

Het corrigerend deel heeft betrekking op een niet rentedragend deposito ten nadele van een Euroland dat een buitensporig begrotingstekort kent. Indien dit het geval is, kan de Commissie aan

<sup>15</sup> Vb. als België een bruto binnenlands product heeft van afgerond 350 miljard euro, dan is de 0,2 % boete een bedrag van 700 miljoen euro.

<sup>16</sup> Artikel 10 van Raadsverordening nr. 473/2011.

de Raad voorstellen om een niet rentedragend deposito bij haar te storten ter waarde van 0,2 % van het nationale BBP in het voorgaande jaar. De Raad neemt zijn besluit met een gekwalificeerde meerderheid. De Commissie kan op basis van uitzonderlijke economische omstandigheden<sup>17</sup> of op verzoek van de betrokken lidstaat aan de Raad voorstellen om het deposito te verminderen of op te heffen. Uiteindelijk beslist de Raad hierover met een gekwalificeerde meerderheid.

### 3. De statistieken

De Commissie kan onderzoeken instellen bij de lidstaten als er vermoedens zijn over manipulatie van statistieken. De lidstaten hebben steeds het recht om gehoord te worden. De commissie kan de Raad voorstellen om een maximale boete op te leggen van 0,2 % van het BBP van de betrokken lidstaat. Die boete dient gestort te worden bij de commissie. In deze procedure met betrekking tot de fraude inzake statistieken heeft het Hof van Justitie van de Unie een volledige rechtsmacht ten aanzien van deze boeten. Zodoende kan het Hof de opgelegde boete intrekken, verminderen of verhogen<sup>18</sup>.

### 4. Beoordeling

Deze verordening kan boeten en/of al dan niet rentedragende deposito's opleggen aan de eurolanden. Merkwaardig genoeg bepalen de begrotingsartikels in de Belgische grondwet (art. 170-181) en de wet van 22 mei

2003<sup>19</sup> houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale staat niets over dergelijke EU straffen. Men gaat er blijkbaar uit van de definitie van een E.U. verordening, namelijk: dat die direct bindend is in een lidstaat. In ieder geval bevat de grondwet of de begrotingswetgeving ook geen bepalingen die een verbod opleggen aan de schatkist om deposito's of boeten te betalen aan supranationale instellingen. Trouwens, de Belgische staat betaalt elk jaar een deel van de geïnde B.T.W. en douanerechten aan de Europese begroting<sup>20</sup>. Op basis van het eigen middelenbesluit<sup>21</sup> financiert België de E.U. begroting ook met een heffing op het bruto nationaal inkomen. Ook deze Europese financiering wordt nergens vermeld in de bedoelde grondwetsartikels of de begrotingswetgeving van 2003. Een andere opmerking over deze verordening is het feit dat ze haar rechtsgrondslag haalt uit het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit verdrag is zonder veel problemen geratificeerd en goedgekeurd in dit land. De vraag stelt zich ook of België hier alle macht over haar begroting heeft overgeheveld aan Europa. Uiteindelijk beslissen de andere eurolanden met een gekwalificeerde meerderheid. Dat soort meerderheid houdt ook in dat de lidstaten beslissen. Het is maar de vraag of dergelijke procedures ooit gaan opgezet worden tegen de invloedrijke landen, zoals Duitsland en Frankrijk.

19 Belgisch Staatsblad van 3 juli 2003.

20 H. MATTHIJS, De begroting van de Europese Unie, in: SEW tijdschrift voor Europees en economisch recht, uitgeverij aparis, februari 2010, blz. 51 e.v.

21 Besluit nr. 436 van de Raad van 7 juni 2007 betreffende het stelsel der eigen middelen (PB, L nr. 163 van 23 juni 2007). Dit besluit is geratificeerd door België met de wet van 31 januari 2009 (Belgisch Staatsblad van 24 februari 2009). Dit nieuwe stelsel trad in werking op 1 maart 2009.

17 Artikel 2, lid 3, van de verordening nr. 1173/2011 omschrijft "uitzonderlijke economische omstandigheden" als omstandigheden waarin een overschrijding van de referentiewaarde voor het overheidstekort als uitzonderlijk wordt beschouwd. Dit houdt ook in dat de overschrijding tijdelijk van aard is en een niveau bereikt dat de referentiewaarde benadert.

18 Ibidem, artikel 8, lid 5.

Als de grotere lidstaten gaan dwars liggen voor elkander dan kunnen zij ontsnappen aan dergelijke financiële straffen. Tenslotte zal de praktijk moeten uitwijzen hoe dat de eurogroep het begrip “uitzonderlijke economische omstandigheden” gaat interpreteren. Indien België ooit dergelijke deposito’s of boeten zou moeten betalen, dan dienen die uit de algemene middelen te komen. Tot heden is er in de staatsbegroting geen gebruik gemaakt van de regel van de niet-affectatie van de ontvangsten (art. 60 van de wet van 22 mei 2003) om bepaalde middelen te voorzien in een begrotingsfonds met het oog op mogelijke betalingen aan de Commissie.

#### B. De macro economische onevenwichten

De tweede Europese regelgeving in het “big six” pakket is de verordening nr. 1174<sup>22</sup> van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro economische onevenwichtigheden in het eurogebied. Zo stelt de Unie dat het economisch beleid van de lidstaten moet worden ontwikkeld. De macro economische evenwichten dienen bereikt te worden door middel van stabiele prijzen, gezonde overheidsfinanciën en een houdbare betalingsbalans. Artikel één van deze verordening stelt dat er een sanctie komt voor de lidstaten met buitensporige macro economische on evenwichten in het eurogebied. Deze verordening maakt een onderscheid tussen een rentedragend deposito en een jaarlijkse boete die bij een besluit van de Raad kunnen opgelegd worden. De Raad stemt met een gekwalificeerde meerderheid zoals bepaald in artikel 238, lid drie, punt B van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Alleen de eurolanden mogen

meestemmen en het besluit van de Raad wordt genomen zonder rekening te houden met de stem van het geviseerde land.

#### 1. Rentedragend deposito

Op aanbeveling van de Europese Commissie kan de Raad een besluit nemen waarbij één bepaalde lidstaat een rentedragend deposito moet betalen omdat dat land de door de Raad aanbevolen corrigerende maatregelen niet heeft genomen<sup>23</sup>. Het staat de Raad altijd vrij om af te wijken van de tekst in de aanbeveling vanwege de E.U. Commissie. Dit deposito kan maximaal 0,1 % bedragen van het BBP van de betrokken lidstaat in het voorgaande jaar<sup>24</sup>. De Commissie kan op basis van uitzonderlijke economische omstandigheden of op een met redenen omkleed verzoek van de betrokken lidstaat, binnen de 20 dagen na de goedkeuring van het Raadsbesluit, voorstellen om het bedrag van het deposito te verminderen of op te heffen. Uiteindelijk moet de Raad hierover beslissen met een gekwalificeerde meerderheid. Als de Raad, op voorstel van de Commissie, concludeert dat de betrokken lidstaat de voorgeschreven corrigerende maatregelen heeft genomen dan krijgt dat land zijn deposito terug<sup>25</sup>. Het genomen Raadsbesluit kan aanleiding geven voor het Europees Parlement om in bevoegde parlementaire commissie van gedachten te wisselen tussen de voorzitters van de eurogroep en de Europese Commissie alsook met de betrokken

23 Artikel 3, lid 1, Raadsverordening nr. 1174/2011.

24 Ibidem, artikel 3, lid 5.

25 De renten op het deposito wordt toegewezen aan de Europese faciliteit voor financiële stabiliteit.

22 PB/L nr. 306 van 23 november 2011, blz. 8 e.v.



lidstaat<sup>26</sup>.

## 2. De boete

Op aanbeveling van de Europese Commissie kan de Raad een jaarlijkse boete opleggen aan een lidstaat<sup>27</sup>. Een dergelijke boete kan worden geheven bij een Raadsbesluit alsook bij twee opeenvolgende aanbevelingen van de Raad wordt vastgesteld dat voor een lidstaat het ingediende actieplan met corrigerende maatregelen niet volstaat. Als de betrokken lidstaat reeds een deposito heeft betaald en het volgende jaar nog geen voldoende corrigerende maatregelen heeft genomen, dan wordt het rentedragend deposito omgezet in een boete. Een dergelijke boete bedraagt maximaal 0,1 % van het BBP van de betrokken lidstaat in het voorgaande jaar. De boeten zijn bestemd voor de Europese faciliteit voor financiële stabiliteit.<sup>28</sup> Ook ten aanzien van de boeten is de bespreking in de bevoegde commissie van het Europees Parlement mogelijk.

## 3. Beoordeling

De regeling omtrent de macro economische evenwichten gelden alleen voor de eurozone. Zodoende bestaat er in feite een dubbele economische politiek in de Unie met langs de ene kant de eurolanden en langs de andere kant de niet-eurolanden. Men kan zich wel de vraag stellen of een dergelijk beleid niet haaks slaat op de ene interne markt. Deze verordening van de Raad nr. 1174/2011 legt een nieuw soort rentedragende deposito's op. Bovendien zijn er nu ook boeten voorzien.

26 Artikel 6 van Raadsverordening nr. 1174/2011.

27 Ibidem, artikel drie.

28 Ibidem, artikel 4.

Het bedrag van de boeten is een lidstaat definitief kwijt net zoals de renten op de deposito's. Ook hier geldt weeral de opmerking van hoe gedragen de lidstaten zich in een gekwalificeerde meerderheid. Deze verordening neemt ook het Europees Parlement mee in de discussie. Naar democratisch oogpunt kan men zich wel de vraag stellen waarom deze dergelijke rentedragende deposito's en/of boeten niet moeten gestemd worden in het Europees Parlement.

## C. Het toezicht

Het stabiliteits- en groeipact is ontstaan in 1997 met verordening nr. 1466/97 van de Raad<sup>29</sup> met betrekking tot de eerste regels aangaande het Europees toezicht op de budgettaire situatie van de lidstaten alsook hun economisch beleid. Het "S.G.P." is gebaseerd op de doelstelling van gezonde openbare financiën als middel ter versterking van de prijsstabiliteit, duurzame groei en financiële stabiliteit. De derde verandering in het "big six" pakket heeft betrekking op de versterking van het toezicht op de begrotingssituatie en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid<sup>30</sup>. In essentie komt deze derde verordening erop neer dat de basisverordening van de Raad nr. 1466/97<sup>31</sup> wordt gewijzigd met het oog op een strikter budgettair toezicht van Europa op de lidstaten. Dit toezicht heeft betrekking op de goedkeuring door de Europese Raad en de uitvoering vanwege de lidstaten van de stabiliteits- en

29 Zie voetnoot nr. 2.

30 Verordening nr. 1175 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 (PB, L nr. 306 van 23 november 2011, blz. 12 e.v.).

31 Verordening nr. 1466/97 van de Raad (PB, L nr. 209, 2 augustus 1997, blz.1 e.v.)



convergentieprogramma's.

### 1. Het Europees semester

De verordening van 2011 introduceert het Europees semester voor economische beleidscoördinatie<sup>32</sup>. Voortaan oefent de Raad het multilateraal toezicht uit om een nauwere coördinatie te waarborgen van het economisch beleid en de duurzame convergentie van de economische prestaties van de lidstaten. Het Europees Semester<sup>33</sup> houdt in dat het begrotingsbeleid en de structurele hervormingen van de lidstaten worden bewaakt. Hiertoe moeten de lidstaten vanaf 2011 jaarlijks in april een stabiliteitsprogramma (lidstaten van de eurozone) of een convergentieprogramma (lidstaten buiten de eurozone) aan de Europese Commissie voorleggen. Op basis van de thematische doelstellingen van Europa 2020 (tewerkstellingsgraad, O&O, CO<sub>2</sub>-uitstoot, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie, aantal schoolverlaters, armoede) moet bovendien elke lidstaat zijn eigen prioriteiten bepalen in een nationaal hervormingsprogramma. De Europese Commissie beoordeelt deze programma's en formuleert geïntegreerde landen specifieke aanbevelingen. Deze worden door de Raad aangenomen en overgezonden aan de lidstaten die ermee rekening houden bij het opstellen van hun ontwerpbegroting voor het volgende jaar (Nationaal Semester). Die aanbevelingen worden door de Raad in de loop van de maand juni overgezonden aan de lidstaten. De Raad stelt het Europees Parlement hiervan in kennis. De lidstaten dienen rekening te houden met die aanbevelingen en dat inzonderheid bij de ontwikkeling van hun economisch,

32 Artikel 2bis, lid 1, Raadsverordening nr. 1466/1997, zoals gewijzigd door artikel 1, punt drie, Raadsverordening nr. 1175/2011.

33 Ibidem, lid 2.

werkgelegenheids- en begrotingsbeleid<sup>34</sup>. Het toezicht is in handen van de Europese Commissie. De verordening nr. 1175/2011<sup>35</sup> bepaalt ook de straffen voor de lidstaten als ze de ontvangen richtsnoeren niet nakomen, namelijk:

- verdere aanbevelingen vanwege de Raad om specifieke maatregelen te nemen,
- een waarschuwing vanwege de Europese Commissie die ook kan leiden tot een aanbeveling vanwege de Raad<sup>36</sup>,

Het Europees semester stipuleert ook het belang van de economische dialoog. Dit houdt in dat de Raad en de Europese Commissie het Europees Parlement informeren over de genomen maatregelen tegenover de lidstaten in het kader van het Europees semester<sup>37</sup>.

Bij de start van een nieuw 'Europees semester' worden de verwezenlijkingen van de lidstaten met betrekking tot de overgezonden aanbevelingen tegen het licht gehouden door de Commissie.

### 2. Het stabiliteitsprogramma

De Europese begrotingsdiscipline werd bepaald in het Verdrag van Maastricht (1992). De Maastrichtnormen bestaan erin dat een tekort van een Europese lidstaat de 3 %-norm (van het bruto binnenlands product) niet of slechts incidenteel zou overschrijden, op straffe van een boete. De staatsschuld zou ten hoogste 60 % van het bruto nationaal product mogen bedragen. Ook zijn er toen regels vastgelegd met betrekking tot de inflatie, de rente en de wisselstabiliteit der munten. In 2000 zijn deze afspraken omgezet in het

34 Ibidem, lid 3, tweede alinea.

35 Ibidem, lid 3, derde alinea.

36 Zie ook: artikel 121, lid 4, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

37 Artikel 2 bis, lid 4 en artikel 2 bis/ter van Raadsverordening nr. 1466/1997.

“Stabiliteits- en Groeipact” (SGP) met het oog op het doen naleven van de begrotingsnormen binnen de eurozone. De EMU-lidstaten moeten jaarlijks een stabiliteits-programma opstellen. Dit houdt in dat men een meerjarenplan moet opstellen dat het groeipad van de begroting op middellange termijn vastlegt. De begrotings- en schuldnormen dienen als land te worden gehaald. Dit betekent dat de resultaten van de federale overheid en de sociale zekerheid (samen Entiteit I) moeten worden geconsolideerd met de resultaten van de Gewesten en Gemeenschappen (Entiteit II) en de lokale besturen (provincies en gemeenten: Entiteit III). Al die budgettaire entiteiten moeten dus samen aan de bedoelde normen voldoen. Een monetaire unie brengt het risico van ‘free-rider’-gedrag mee: een lidstaat kan de voordelen plukken van de inspanningen van anderen zonder zelf een verantwoord beleid te voeren. Een lakse budgettaire politiek van één lidstaat kan de één gemaakte rentevoet van de Europese monetaire unie de hoogte in drijven, waardoor de Europese groei in zijn geheel wordt geremd en ook andere lidstaten voor het slechte beleid moeten opdraaien. Daarom werd op de Europese Raad te Dublin in december 1996 beslist een kader te scheppen om het budgettair beleid in de lidstaten te sturen en te controleren: het Stabiliteits- en Groeipact. Het SGP verplicht elke lidstaat onder meer jaarlijks een stabiliteits-programma op te stellen, waarin elke lidstaat een budgettair beleid voor de volgende jaren uitstippelt en de toestand van haar overheidsfinanciën grondig toelicht verantwoordt. Dit stabiliteitsprogramma geldt enkel voor de aan de euro deelnemende lidstaten<sup>38</sup>. Elk stabiliteitsprogramma bevat de volgende

informatie<sup>39</sup>.

- een doelstelling op middellange termijn met een begroting die voorkomt dat het tekort meer bedraagt dan 3 % van het BBP en garandeert dat de overheidsfinanciën op lange termijn gezond blijven; voorts moet worden aangegeven hoe het land die doelstelling denkt te bereiken (met streefcijfers per jaar) en hoe de schuld zich zal ontwikkelen;
- de hieraan ten grondslag liggende veronderstellingen (groei, werkgelegenheid, inflatie en andere belangrijke economische variabelen);
- informatie over de consistentie van het stabiliteitsprogramma met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en het nationaal hervormingsprogramma;
- een analyse van de invloed van wijzigingen in de belangrijkste economische veronderstellingen op de begrotings- en schuldsituatie (bv. de vergrijzing, de overheidsgaranties)<sup>40</sup>;
- de doelstellingen van het monetaire beleid op middellange termijn en hoe die zich verhouden tot de prijs- en wisselkoersstabiliteit (alleen voor landen buiten de eurozone);
- alle informatie moet het voorgaande, het lopende en ten minste drie volgende jaren bestrijken.

Elk stabiliteitsprogramma dient ook informatie te bevatten over het status in het kader van de nationale procedures<sup>41</sup>. Hiermee vraagt Europa dat de lidstaten duidelijk mededelen of het desbetreffende programma is voorgelegd aan het nationale Parlement. Het stabiliteitsprogramma wordt jaarlijks door elke lidstaat ingediend voor

38 Artikels 2 en 3, lid één, van Raadsverordening nr. 1476/1997.

39 Artikel drie, lid twee, van Raadsverordening 1476/1997 zoals gewijzigd door artikel 1, punt 6b, van Raadsverordening 1175/2011.

40 Ten aanzien van de overheidsgaranties denkt men aan de staatswaarborgen aan de banken.

41 Artikel 3, lid 4, van Raadsverordening nr. 1476/1997.

30 april bij de Europese Commissie<sup>42</sup>. De lidstaten zijn ook verplicht om hun stabiliteitsprogramma openbaar te maken. De toetsing van deze nationale programma's gebeurt door de Raad en dit op basis van de desbetreffende beoordeling door de Europese Commissie alsook het economisch/financieel comité. De door de Raad te onderzoeken items zijn de volgende<sup>43</sup>:

- de middellange termijn doelstellingen van de begroting inzake tekorten en schulden,
- de realistische aanvaardbaarheid van de economische veronderstellingen in de programma's.

De Raad en de Commissie onderzoeken speciaal de programma's van de lidstaten met begrotings-tekorten van meer dan drie procent tegenover het BBP en/of een overheidsschuld van meer dan 60 % tegenover het BBP. (o.a. België met meer dan 60% schuld ) Die lidstaten dienen een verbetering te realiseren op het vlak van het conjunctuur gezuiverd<sup>44</sup> begrotingssaldo groter dan 0,5 % van hun BBP. Bij de bedoelde beoordeling vanwege de Commissie en de Raad zijn er drie mogelijkheden<sup>45</sup>:

- voor lidstaten die hun middellange termijn doelstelling voor de begroting hebben verwezenlijkt, ligt de jaarlijkse groei van de uitgaven niet hoger dan een referentiepercentage van potentiële groei van het BBP op middellange termijn, tenzij de overschrijding door discretionaire maatregelen

42 Artikel 4 van Raadsverordening nr. 1476/1997.

43 Ibidem, artikel 5, lid 1, eerste alinea.

44 Het conjunctuur gezuiverd begrotingssaldo poogt weer te geven wat het begrotingssaldo zou zijn als men abstractie maakt van de effecten van conjunctuurschommelingen op overheidsontvangsten en -uitgaven. Maar deze berekening is niet eenvoudig. Zie: W. MOESEN en T. VAN PUYENBROECK, Handboek openbare financiën, Acco, 2006, blz. 238.

45 Artikel 5, lid 1, derde alinea, van Raadsverordening nr. 1476/1997.

aan de ontvangstenzijde wordt gecompenseerd;

- voor lidstaten die hun middellange termijn doelstelling voor de begroting nog niet hebben verwezenlijkt, ligt de jaarlijkse groei van de uitgaven niet hoger dan een percentage beneden een referentiepercentage van potentiële groei van het BBP op middellange termijn, tenzij de overschrijding door discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde wordt gecompenseerd.

De grootte van het tekort van het groeipercentage van de overheidsuitgaven, afgezet tegen een referentiepercentage van potentiële groei van het BBP op middellange termijn, wordt op zodanige wijze bepaald dat een deugdelijke aanpassing richting de middellange termijn doelstelling voor de begroting wordt gewaarborgd;

- voor lidstaten die de middellange termijn doelstelling voor de begroting nog niet hebben verwezenlijkt, worden discretionaire verminderingen van overheidsontvangsten hetzij door uitgavenreducties, hetzij door discretionaire verhogingen van andere overheidsontvangsten hetzij door beide gecompenseerd.

Maar de wijzigingen aan Raadsverordening nr. 1466/1997 vanwege verordening nr. 1175/2011 bevatten wel een aantal belangrijke bepalingen waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling. De voornaamste bepalingen zijn:

- in de totale uitgaven wordt geen rekening gehouden met rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit fondsen van de Unie worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen;
- de pensioenhervorming en de uitbouw van een meer pijlerstelsel dat een verplichte pijler met volledige kapitaaldekking omvat;
- de bevordering door het stabiliteitsprogramma van een duurzame alsook daadwerkelijke convergentie binnen het eurogebied.

In het geval van een buitengewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt en 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 als geheel, kan het de lidstaten worden toegestaan om tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject richting middellange termijn doelstelling voor de begroting als bedoeld in de derde alinea, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt<sup>46</sup>. Na de indiening van het stabiliteitsprogramma door de lidstaat voor 30 april bij de Commissie, onderzoekt deze laatste instelling het ingediende werkstuk. De Europese Commissie zendt haar aanbeveling toe aan de Raad. Het volledige onderzoek door de Commissie en de Raad mag hoogstens drie maanden duren te tellen vanaf de dag van indiening door de lidstaat<sup>47</sup>. Het toezicht ten aanzien van het stabiliteitsprogramma houdt in dat de Europese Commissie het aanpassingstraject richting de middellange termijn doelstelling voor de begroting van de lidstaat speciaal superviseert. Trouwens, vanaf het begrotingsjaar 2012 mag het gezamenlijk tekort van een lidstaat niet meer bedragen dan drie procent van het nationale BBP. Het is de bedoeling dat deze landen in het jaar 2015 op zijn minst een evenwicht kunnen voorleggen met betrekking tot de gezamenlijke tekorten van alle overheden. De Commissie zet de vaststelling van de inbreuk om in een waarschuwing. Nadat de Europese Commissie de waarschuwing heeft aangenomen heeft de Raad één maand om een beslissing te nemen. Het is de Raad

die de definitieve waarschuwing aanneemt<sup>48</sup>. In de regel heeft de lidstaat maximaal vijf maanden om de Raad te informeren aangaande de genomen maatregelen ter verwezenlijking van de eisen in de aanbeveling. Uiteraard bestaat er de theoretische mogelijkheid dat een lidstaat niet antwoordt of geen passende maatregelen neemt binnen de gestelde termijn door de Raad. Daarop kan de Europese Commissie<sup>49</sup> opnieuw aan de Raad een aanbeveling voorstellen. Dit laatste moet als inhoud hebben dat de betrokken lidstaat blijft verzuimen om passende maatregelen te nemen.

De procedure is in dit geval als volgt<sup>50</sup>:

- de Europese Commissie doet een voorstel aan de Raad;

- de Raad kan de voorgestelde aanbeveling vanwege de Commissie enkel binnen de tien dagen na de verzending verwerpen of herzien. Dit laatste gebeurt bij een gewone meerderheid in de Raad. Alleen de deelnemende landen aan de eurozone nemen deel aan deze stemming en de stem van de betrokken lidstaat telt niet mee bij de berekening van de voorziene meerderheid;
- als de Raad binnen de tien dagen niets onderneemt met betrekking tot de aanbeveling van de Commissie dan wordt het voorstel een besluit van de Raad gericht aan de lidstaat;
- de Raad legt aan de Europese Raad een formeel verslag voor over de aldus genomen

48 Het nieuwe artikel zes, tweede lid, van verordening nr. 1466/97 stipuleert dat de Raad zijn beslissing niet een gekwalificeerde meerderheid zoals voorgeschreven in artikel 238, lid 3, punt a, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

49 Artikel 6, lid 2, vijfde alinea, van Raadsverordening nr. 1476/97.

50 Ibidem, zesde en zevende alinea.

46 Ibidem, tiende alinea.

47 Ibidem, artikel vijf, tweede lid.

besluiten.

### 3. Het convergentieprogramma

Elk niet deelnemend land aan de euro moet een convergentieprogramma indienen bij de Commissie en de Raad. Dit convergentieprogramma bevat alle informatie inzake de houdbaarheid van gezonde overheidsfinanciën die bevorderlijk zijn voor prijsstabiliteit, een duurzame groei en het scheppen van werkgelegenheid<sup>51</sup>. De convergentieprogramma's worden jaarlijks ingediend uiterlijk 30 april. De lidstaten maken hun convergentieprogramma's openbaar<sup>52</sup>.

Ook hier geldt een toezicht procedure door de Commissie en de Raad à la het stabiliteitsprogramma.

### 4. Beoordeling

De verordening 1475/2011 introduceert een aantal belangrijke nieuwigheden in de budgettaire procedures van de lidstaten. Het "Europees semester" stelt de lidstaten in belangrijke mate onder een toezicht vanwege de Commissie en de Raad. Deze verordening heeft als basis artikel 121, lid 6, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit lid zegt duidelijk dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordening bepalingen kunnen vastleggen inzake het multilateraal sociaal-economisch-budgettair toezicht op de lidstaten. Zodoende hebben de lidstaten hun budgettaire autonomie opgegeven.

De techniek en de procedures van het stabiliteitsprogramma worden verder verfijnd. Opmerkelijk is dat de begrotings-

wetgeving van 2003 hierover niets zegt. Wel onderstreept de nieuwe EU regeling het belang van de betrokkenheid van de nationale Parlementen.

Zo stelt punt 16 in de toelichting van verordening 1175/2011 dat de nationale Parlementen betrokken worden bij de goedkeuring van het Europees semester, het stabiliteitsprogramma en het hervormings-programma. Ook wijst dit punt op de consultatie van de sociale partners in het kader van de opstelling van al die plannen. Ten aanzien van de vastlegging van inbreuken door de lidstaten ligt alle macht bij de Raad. Hier kan een lidstaat, via een gekwalificeerde meerderheid, gedwongen worden om maatregelen te nemen. In de praktijk stelt zich hier de vraag hoe de eurolanden zich plaatsen in een dergelijke stemming. Tevens moet er gewezen worden op de talrijke parameters waarmee men moet rekening houden bij de beoordeling. De vraag stelt zich hier in welke mate de Raad al die parameters tegenover elkander gaat afwegen om tot een beslissing te komen. Tenslotte blijft er discrepantie tussen de eurolanden met een stabiliteitsprogramma en de andere lidstaten met een convergentieprogramma. Ook met al deze nieuwe regels blijft het moeilijk om in een Unie met een interne markt één economisch-budgettair beleid te voeren als maar een deel van de lidstaten de euro als munt hanteren.

#### D. De macro onevenwichten

De vierde verordening<sup>53</sup> in het "big six" pakket heeft betrekking op de preventie en correctie van macro-economische onevenwichten. Het uitgangspunt is een versterking van het economisch bestuur binnen de Europese Unie. Deze verordening is gebaseerd op artikel 121,

51 Artikel 7, lid 1, van Raadsverordening nr. 1466/97.

52 Artikel 8 van Raadsverordening nr. 1466/97.

53 Verordening nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 ( PB, L nr. 306 van 23 november 2011, blz. 25 e.v. )

lid zes, in het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dat lid bepaalt dat het Europees Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure, bij verordening nadere bepalingen kunnen vastleggen inzake het economisch alsook het budgettair toezicht op de lidstaten. De Europese regeling maakt een onderscheid tussen “onevenwichten” en “buitensporige onevenwichten”.

### 1. De onevenwichten

Deze verordening verstaat onder “onevenwichten”<sup>54</sup> elke trend die macro-economische ontwikkelingen in de hand werkt, welke een ongunstige invloed uitoefenen of kunnen uitoefenen op de goede werking van de economie van een lidstaat dan wel van de economische en monetaire unie of van de unie als geheel. Jaarlijks dient de Europese Commissie een rapport op te stellen over de economische en de financiële beoordeling van de lidstaten. Dit rapport wordt opgesteld met behulp van de techniek van het “scorebord” met daarin een lijst van interne<sup>55</sup> en externe<sup>56</sup> onevenwichten. In dit rapport duidt de Commissie de lidstaten aan met onevenwichten. Dit rapport wordt door de Europese Commissie doorgestuurd aan het Europees Parlement, de Raad en het economisch en sociaal comité. Binnen de Raad wordt dit rapport bespro-

54 Definitie zoals bepaald in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 1176/2011.

55 Interne onevenwichten kunnen zijn: de schuldbalans van de overheden en de particulieren, de toestand van de vastgoedmarkt, de werkloosheidsgraad en de ontwikkeling van de kredietstromen (art. 4, lid 3a, van de verordening nr. 1176/2011).

56 Externe onevenwichten kunnen zijn: de ontwikkeling van de betalingsbalans, de wisselkoers, de toestand van de export, de ontwikkeling van lonen en prijzen, het niet prijsgebonden concurrentievermogen (art. 4, lid 3b, van de verordening nr. 1176/2011).

ken door alle lidstaten en door de eurogroep. Uiteindelijk beslist de Raad<sup>57</sup> in zijn geheel over een aanbeveling aan een lidstaat. Die aanbeveling bevat preventieve maatregelen met een waarschuwend karakter. De Raad beziet de aanbeveling jaarlijks opnieuw in het kader van het Europees semester<sup>58</sup>.

### 2. De buitensporige onevenwichten

De definitie met betrekking tot de “buitensporige onevenwichten” luidt als volgt<sup>59</sup>: “ernstige onevenwichten, waaronder onevenwichtigheden die de goede werking van de economische en monetaire unie in gevaar brengen of dreigen te brengen.

Dergelijke buitensporige onevenwichten kunnen worden vastgesteld door de Commissie aan de hand van de opmaak van het reeds vermelde jaarlijkse rapport met betrekking tot de economische en de financiële beoordeling van de lidstaten. Daarbij werkt men met de reeds geciteerde techniek van het scorebord. Dit laatste wordt ontwikkeld op basis van een reeks te bewaken parameters. De lidstaten zullen daaraan getoetst worden. Als er knipperlichten aangaan, volgt een diepte analyse, die kan leiden tot concrete aanbevelingen.

Uiteindelijk beslist de Raad met een gekwalificeerde meerderheid<sup>60</sup> over een aanbeveling met corrigerende maatregelen aan de betrokken lidstaat. Die aanbeveling legt ook een termijn op aan de lidstaat waarin ze een plan met corrigerende maatregelen moet voorleggen.

57 De Raad beslist – overeenkomstig artikel 238, lid drie, punt a, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

58 Artikel 6, lid 4, van verordening nr. 1176/2011.

59 Ibidem, artikel 2, lid 2.

60 Ibidem zoals in voetnoot 58.



Het plan met corrigerende maatregelen moet rekening houden met de economische en sociale gevolgen van de beleidsmaatregelen en moet in overeenstemming zijn met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de richtsnoeren voor werkgelegenheid<sup>61</sup>. Het ingediende plan van de lidstaat moet opnieuw door de Raad worden beoordeeld en dit op voorstel van de Europese Commissie. De Raad beslist hierover opnieuw met een gekwalificeerde meerderheid. Er zijn bij deze beoordeling twee mogelijkheden. Ten eerste kan de Raad het plan aanvaarden. Dan neemt de Raad een nieuwe aanbeveling aan waarin de vereiste specifieke maatregelen en de termijnen voor het nemen daarvan worden opgesomd<sup>62</sup>. Het toezicht op deze aanbeveling is in handen van de Europese Commissie<sup>63</sup>. Voor de landen in de eurozone gebeurt dit toezicht in samenwerking met de "Europese Centrale Bank"<sup>64</sup>. Een tweede mogelijkheid is dat de Raad het ingediende plan ontoereikend vindt. Dan stelt de Raad een nieuwe aanbeveling op met het verzoek aan de lidstaat om een nieuw plan met corrigerende maatregelen in te dienen en dit binnen een termijn van twee maanden<sup>65</sup>. De Raad trekt, op basis van een voorstel van de Commissie, de aanbeveling in met betrekking tot de corrigerende maatregelen bij buitensporige onevenwichten in een lidstaat. Dit kan gebeuren als er in de betrokken lidstaat niet langer sprake

is van buitensporige onevenwichten<sup>66</sup>.

Indien een lidstaat de door de Raad aanbevolen corrigerende maatregelen niet heeft genomen, dan kan men sancties opleggen. Deze regeling van sancties (in casu: boeten of rentedragend deposito) is het voorwerp van een andere verordening<sup>67</sup>. Het niet nakomen van de aanbeveling kan gesanctioneerd worden met een deposito of later een financiële boete.

### 3. Beoordeling

Deze verordening dient gelezen te worden met de verordening 1174/2011 van de Raad en het Europees Parlement. Deze verordening geeft de Raad de bevoegdheid om de lidstaten te waarschuwen en bij te sturen met budgettaire onevenwichten. Vooral de "buitensporige onevenwichten" van de lidstaten kunnen door de Raad worden aangepakt. Ook hier stelt zich de vraag hoe de gekwalificeerde meerderheden zich gaan vormen tussen de lidstaten. De verordeningen nr. 1174 en nr. 1176 leggen wel duidelijk procedures en sancties vast die de lidstaten kunnen treffen. Deze vorm van Europees begrotingstoezicht is wederom gebaseerd op het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

#### E. Buitensporige tekorten

De vijfde verordening in het "big six" pakket heeft betrekking op de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten<sup>68</sup>. Deze verordening is

61 Ibidem, artikel 8, lid 1.

62 Ibidem, artikel 8, lid 2.

63 Ibidem, artikel 9, lid 1.

64 Ibidem, artikel 9, lid 3.

65 Ibidem, artikel 8, lid 3.

66 Ibidem, artikel 11.

67 Verordening nr. 1174/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende handavingsmaatregelen.

68 Verordening nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011 (PB/L nr. 306 van 23 november 2011, blz. 33 e.v.) die de verordening 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 wijzigd.



gebaseerd op artikel 126 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit artikel handelt over de buitensporige overheidstekorten en lid 14 stelt dat de verdere bepalingen betreffende de procedures tot vermindering van de overheidstekorten door de Raad kunnen vastgesteld worden met eenparigheid van stemmen. Deze verordening nr. 1177/2011 stelt de bepalingen vast voor het bespoedigen en verduidelijken van de procedures bij buitensporige tekorten.

### 1. Het rapport

De Europese Commissie stelt een verslag<sup>69</sup> op over de deelnemende landen aan de eurozone<sup>70</sup> en meer bepaald betreffende hun overtreding van de regels aangaande de budgettaire tekorten (3 % van het BBP) en de overheidsschuld (60 % van het BBP). Maar de Europese Commissie dient wel rekening te houden met de volgende elementen bij een overschrijding van de referentiewaarden:

- een overheidstekort dat boven de referentiewaarde gaat, is te catalogeren als uitzonderlijk indien deze wordt veroorzaakt door een ongewone gebeurtenis die buiten de macht van de lidstaat valt en een aanzienlijk effect heeft op de financiële positie van de overheid of als ze wordt veroorzaakt door een ernstige economische neergang<sup>71</sup>;
- als de overheidsschuld de BBP referentiewaarde (in casu: 60 % BBP) overschrijdt, dan wordt dit beschouwd als in voldoende mate af te nemen indien het verschil ten opzichte van de referentiewaarde in de loop van de voorafgaande drie jaren met

gemiddeld 1/20 per jaar<sup>72</sup> is verminderd<sup>73</sup>. Tevens moet het rapport ingaan op andere budgettaire parameters, zoals:

- de potentiële economische groei,
- de spaarquota's van de private sector (vb. hoge spaarquota in België)
- de verwezenlijkingen in het kader van het aanpassingstraject ter verwezenlijking van de middellange-termijndoelstellingen voor de begroting,
- de schuldpositie van de overheid,
- andere factoren die naar het oordeel van de lidstaat relevant zijn. (vb. waarborgen aan de banken)

Dit rapport van de Commissie moet een evenwichtige en algemene beoordeling omvatten van alle relevante factoren in die mate dat deze als verzwarende of verzachtende omstandigheden kunnen beoordeeld worden in relatie met de tekorten en/of het schuldcriterium<sup>74</sup>. Bij deze beoordeling moet de Commissie ook rekening houden met de pensioenhervormingen waarbij een meer pijlersysteem wordt ingevoerd. Dat dient een verplichte pijler te omvatten met volledige kapitaaldekking naast de openbaar beheerde pijler<sup>75</sup>.

### 2. De Raad

Uiteindelijk beslist de Raad (de eurolanden) over de rapporten van de Commissie ten aanzien van de landen met begrotingstekorten en/of schulden die hoger zijn dan de referentiewaarden. De Raad stelt met een gekwalificeerde meerderheid<sup>76</sup> een aanbeveling aan een lidstaat om

69 Artikel 2, lid 3, verordening 1167/97 dat gebaseerd is op artikel 126, lid 3, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

70 Artikel 1, lid 2, verordening 1167/97.

71 Ibidem, artikel 2, lid 1, eerste alinea.

72 Bijvoorbeeld de Belgische overheidsschuld bedraagt 100 % van het BBP. Het verschil met de referentiewaarde is 40 %. Dan moet de schuld gemiddeld met 1/20 van 40 % per jaar dalen. Dat vereist dit een vermindering van 100 % naar 94 % van het BBP.

73 Artikel 2, lid 1 bis, verordening 1167/97.

74 Ibidem, artikel 2, lid 4.

75 Ibidem, artikel 2, lid 5.

76 Dit is een gekwalificeerde meerderheid zoals voorzien in

binnen een bepaalde periode een einde te maken aan het te hoge deficit<sup>77</sup>. De verbetering van het tekort moet minstens 0,5 % van het BBP bedragen in de richting van de referentiewaarde. Wanneer de Raad vaststelt dat de betrokken lidstaat binnen de voorgeschreven periode geen effectief gevolg heeft gegeven aan die aanbeveling, dan kan de Raad de tekst openbaar maken<sup>78</sup>. Zolang een lidstaat zich niet in overeenstemming brengt met de aanbeveling van de Raad, kan deze laatste de volgende maatregelen te nemen<sup>79</sup>:

- de Europese Investerings Bank verzoeken haar beleid inzake kredietverstrekking ten aanzien van de betrokken lidstaat opnieuw te bekijken;
- een boete of een niet rentedragend bedrag te betalen. Deze verordening opteert voor een boete. De lidstaten die zich niet voegen naar de aanbevelingen van de Raad worden onder versterkt toezicht geplaatst van de Europese Commissie<sup>80</sup>. Deze laatste kan daarvoor ook beroep doen op de Europese Centrale Bank. De Raad kan een boete<sup>81</sup> opleggen bestaande uit een vast bestanddeel (0,2 % van het nationale BBP) en een variabel deel (1/10 van de absolute waarde van het verschil tussen het als percentage van het BBP uitgedrukte saldo in het voorgaande jaar en de referentiewaarde)<sup>82</sup>.

---

artikel 238, lid 3, punt a, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

77 Artikel 126, lid 7, van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

78 Ibidem, artikel 126, lid 8.

79 Ibidem, artikel 126, lid 11.

80 Artikel 10bis, verordening 1167/97.

81 Ibidem, artikel 12, lid 1.

82 Bijvoorbeeld het tekort bedraagt 4 % van het BBP. Het verschil met de referentiewaarde is dan 1 %. Het variabel deel is dan 1/10 van 1 % BBP of 0,1 % van het BBP. De globale boete is dan 0,3 % van het BBP.

De som van het vast en het variabel deel tezamen mag niet meer dan 0,5 % van het BBP van de lidstaat bedragen<sup>83</sup>. Die grens houdt ook in dat de tekorten boven de 6 % van het BBP niet beboet kunnen worden<sup>84</sup>.

Elk jaar dat volgt op het jaar waarin dat de boete is opgelegd en totdat het besluit omtrent het bestaan van een buitensporig tekort wordt ingetrokken, beoordeelt de Raad of de betrokken lidstaat effectief gevolg heeft gegeven aan de aanmaning vanwege de Raad<sup>85</sup>. De Raad beslist of een lidstaat terug voldoet aan de voorwaarden en beslist daarover met de reeds vermelde gekwalificeerde meerderheid alsook op voorstel van de Commissie.

Bij een dergelijke beslissing wordt de boete niet terugbetaald, dat bedrag<sup>86</sup> wordt altijd toegewezen aan de "Europese Faciliteit voor Financiële stabiliteit"<sup>87</sup>.

### 3. Beoordeling

Deze vijfde verordening is er één enkel van de Raad. Het zijn hier de eurolanden die door de Commissie worden geanalyseerd ten aanzien van hun tekorten alsook schulden. Maar de verordening laat ook de nodige flexibiliteit ten aanzien van het bereiken van de bud-

---

83 Artikel 12, lid 3, verordening 1167/97.

84 Bijvoorbeeld het tekort van een euroland is 7 % van het BBP. Het vaste deel is 0,2 % en het variabel deel kan maximaal 0,3 % van het BBP bedragen. Want 1/10 van 3 % is reeds 0,3 % van het BBP.

85 Artikel 12, lid 2, verordening 1167/97.

86 Bijvoorbeeld het BBP van België bedraagt ongeveer 350 miljard euro. Een maximale boete van 0,5 % houdt in dat dit land 1,75 miljard euro dient te betalen om nooit meer terug te zien.

87 Artikels 15 en 16 van verordening 1167/97.

gettaire referentiewaarden door de eurolanden. Tevens wordt de budgettaire situatie veel ruimer geïnterpreteerd dan alleen de twee gekende parameters. Ook besteedt Europa aandacht aan de spaarquota's, het pensioensysteem enz. Met andere woorden het Europees toezicht gaat over meer dan de strikt budgettaire toestand in een lidstaat. Een bredere kijk op 's land economisch-financiële toestand is heden ook reeds het voorwerp van de algemene toelichting zoals voorzien in de wet van 22 mei 2003. Alleen is dit een louter informatief document vanwege de regering aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Het opstellen en het uitvoeren van de begroting is nu een exclusieve bevoegdheid van de regering<sup>88</sup>. Onder de uitvoering van de begroting verstaat men ook in het begrotingsrecht de wijzigingen aan de ontvangsten en/of de uitgaven tijdens het lopende begrotingsjaar<sup>89</sup>. Deze Raadsverordening geeft de Europese Commissie de bevoegdheid om toezicht uit te oefenen op de begrotingsprocedure van een euroland. Dat supranationaal toezicht is nergens voorzien doch ook niet formeel verboden in de vigerende Belgische begrotingswetgeving. Ook deze verordening bevat de mogelijkheid om een tweedelige boete op te leggen aan een lidstaat.

#### F. Voorschriften begrotingskaders

Het laatste deel van het "Big six" pakket heeft betrekking op de richtlijn nr. 85/2011 van 8 november 2011<sup>90</sup>. Deze richtlijn is gebaseerd op artikel 126, lid 14,

88 Artikel 45 van de wet van 22 mei 2003.

89 H. MATTHIJS, Overheidsbegrotingen, o.c., blz. 369 e.v.

90 Richtlijn nr. 85 van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (PB/L nr. 306 van 23 november 2011, blz. 41 e.v.).

derde alinea en behandelt de voorschriften voor de kenmerken van de begrotingskaders van de lidstaten. Dit lid stelt dat de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadgeving van het Europees Parlement, nadere bepalingen vastlegt ten aanzien van protocol nr. 12 bij het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie<sup>91</sup>. Deze richtlijn legt de lidstaten de verplichting op om hun begrotingsreglementering tegen 31 december 2013 in overeenstemming te brengen met de bepalingen in deze richtlijn<sup>92</sup>.

#### 1. De EU eisen

In deze richtlijn staan diverse vragen van de Raad aan de lidstaten om hun begrotingswetgeving in overeenstemming te brengen met een relatief geharmoniseerd Europees systeem.

Zo dienen de lidstaten dienen te beschikken over een stelsel van overheidsboekhouden dat voldoet aan de volgende voorwaarden<sup>93</sup>:

- volledig en coherent alle subsectoren<sup>94</sup> van de overheid bestrijkt;
- dat stelsel moet de transactiegegevens bevatten in het kader van de "ESR-95"<sup>95</sup>;

91 Protocol 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten.

92 Artikel 15, lid 1, richtlijn nr. 85/2011.

93 Ibidem, artikel 3, lid 1.

94 Ten aanzien van België gaat het om de budgettaire boekhouding van de federale staat, de sociale zekerheid, de overheidsbedrijven, de deelstaten alsook de lokale besturen.

95 Om de naleving van de verplichtingen van de Maastrichtnormen op te volgen (en op die manier de realisatie van de EMU te bereiken) werd door de Europese Unie een instrumentarium uitgewerkt dat toelaat een betrouwbare en vergelijkbare kwantitatieve beschrijving van de economie van de E.U.-lidstaten te creëren. Het "Europees Systeem van Rekeningen" 1995, of het "ESR95", is het resultaat van dit opzet. De grote waarde van het systeem is de internationale vergelijkbaarheid en de inschatting door dit uniform systeem in welke mate de Maastrichtnormen worden gerealiseerd.

- dat stelsel zijn onderworpen aan een interne en onafhankelijke audits.

Deze richtlijn voorziet in een belangrijke impact vanwege de Europese Commissie in de begrotingsprocedures van de lidstaten. De voornaamste nieuwigheden in de nationale begrotingsprocedures ten aanzien van de inbreng van de Commissie zijn de volgende:

- de lidstaten zien erop toe dat de begrotingsplanning gebaseerd is op realistische macro-economische alsook budgettaire prognoses en deze worden vergeleken met de prognoses van de Europese Commissie<sup>96</sup>;
- tenminste één maal per jaar gaan de lidstaten en de Commissie een technische dialoog aan over de prognoses<sup>97</sup>;
- de macro-economische alsook budgettaire prognoses voor de begrotingsplanning worden op gezette tijden onderworpen aan een onpartijdige evaluatie en dit op basis van objectieve criteria<sup>98</sup>;

---

seerd. Het "ESR 1995" is volledig in navolging van de herziene mondiale richtlijnen voor nationale rekeningen: het "System of National Accounts (SNA 1993)". Deze richtlijnen kwamen tot stand onder de vleugels van de Verenigde Naties, het IMF, de Europese Commissie, de OESO en de Wereldbank.

"ESR95" is een boekhoudkundig systeem dat toelaat te komen tot een systematische, uitvoerige beschrijving van de economie van een lidstaat, de verschillende elementen van die economie en de verbanden tussen de verschillende economieën. Het ESR95 voert een aantal macro-economische saldi in. Op het vlak van de openbare financiën zijn vooral het vorderingensaldo en het schuldsaldo of de schuldgraad van belang. Het vorderingensaldo drukt het jaarlijks begrotingsresultaat (overschot of tekort) van alle overheden uit in een percentage van het bruto binnenlands product (BBP). Dit saldo mag maximaal een tekort van 3% van het BBP bedragen. De schuldgraad of het schuldsaldo drukt de totale overheidsschuld uit in een percentage van het BBP, dit mag niet meer dan 60% bedragen.

96 Artikel 4, lid 1, van richtlijn 85/2011.

97 Ibidem, lid 3.

98 Ibidem, lid 4.

- de schuld en het begrotingstekort van de gezamenlijke overheden in de lidstaten wordt door de Commissie om de drie maanden bekendgemaakt<sup>99</sup>;
- de begrotingswetgeving van de lidstaten dient rekening te houden met het bereiken van de referentiewaarde van de tekorten alsook de schuld. Daarnaast dienen de nationale begrotingen middellange termijndoelstellingen te bevatten<sup>100</sup>;
- de lidstaten stellen een begrotingskader op voor de middellange termijn van drie jaar<sup>101</sup>;
- de lidstaten moeten hun fiscale uitgaven publiceren<sup>102</sup>.

De lidstaten zien erop toe dat de naleving van de Europese begrotingsregels ook wordt toegepast door de andere entiteiten van de overheid<sup>103</sup>. De lidstaten stellen passende coördinatiemechanismen op zodat alle entiteiten van de overheid worden meegenomen in de begrotingsplanning<sup>104</sup> en daarom moeten de budgettaire verantwoordelijken van elk bestuursniveau duidelijk zijn vastgesteld<sup>105</sup>.

## 2. Beoordeling

Deze richtlijn voert een aantal belangrijke verplichtingen in voor de nationale begrotingswetgeving. Door het feit dat het om een richtlijn gaat, staat het de lidstaten vrij om het voorgeschreven doel te bereiken. In België zijn reeds diverse jaren geleden wetten/decre-

99 Ibidem, lid 5.

100 Ibidem, artikel 5. Deze regel is niet van toepassing op het Verenigd Koninkrijk (art. 8 van deze richtlijn).

101 Artikel 9, lid 1, richtlijn 85/2011.

102 Ibidem, artikel 14, lid 2.

103 Ibidem, artikel 12.

104 Ibidem, artikel 13, lid 1.

105 Ibidem, artikel 13, lid 2.

ten gestemd om tot een coherenter begrotingssysteem te komen. Dat geldt zowel voor de federale overheid<sup>106</sup> als de deelstaten<sup>107</sup>. Op hun beurt hebben de Gemeenschappen en de Gewesten ook de desbetreffende van deze begrotingswetten uitgevoerd in decreten of ordonnanties. De “ESR 95” normen in relatie met de begroting zijn al doorgevoerd in het begin van deze eeuw. Zo voert de wet van 22 mei 2003 een algemene rekening in (art. 4 v/d wet), een algemeen boekhoudplan (art. 5 v/d wet) en er is het concept van de transactiebasis. De ontvangsten en de uitgaven in de begroting worden geboekt op het moment van de vaststelling van het recht en niet meer op het ogenblik van de betaling. Eveneens eist deze richtlijn een stelsel van interne en externe audits. Het Belgische stelsel van overheidsbegrotingen kent reeds een systeem van interne en externe controle. Als gevolg van de nieuwe begrotingswetgeving is er een hervorming van de interne controle op federaal vlak met een intern controlesysteem<sup>108</sup> de opstart van een interne audit bij sommige federale diensten<sup>109</sup> en de oprichting van het “Audit Comité van de Federale Overheid” (ACFO)<sup>110</sup>.

106 Wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale staat (B.S. van 3 juli 2003).

107 Wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten (B.S. van 25 juni 2003).

108 K.B. van 17 augustus 2007 betreffende het intern controlesysteem binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht (B.S. van 18 oktober 2007).

109 K.B. van 17 augustus 2007 betreffende de interne audit activiteiten binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht (B.S. van 18 oktober 2007).

110 K.B. van 17 augustus 2007 tot oprichting van het ACFO (B.S. van 18 oktober 2007).

De vraag stelt zich wel of deze auditororganen onafhankelijk genoeg staan van de administratie en/of de ministeriële kabinetten. Men kan niet steeds spreken van een onafhankelijke interne controle. Die laatste rol is wel weggelegd voor de “Inspectie van Financiën” (IF). Zij staan wel garant voor een onafhankelijke interne controle. Hun rol bestaat er ook in om een opportuniteitscontrole te doen over de voorgestelde uitgaven<sup>111</sup>.

De externe controle is geregeld via het Rekenhof<sup>112</sup>. Als orgaan van de Kamer van Volksvertegenwoordigers staat dit orgaan in voor de controle op de wettigheid en de regelmatigheid a posteriori. Dit Rekenhof en de inspectie van financiën doen respectievelijk ook de externe en de onafhankelijke interne controle binnen de Vlaamse administratie. De eigenlijke interne audit binnen de Vlaamse Gemeenschap/het Vlaamse Gewest is in handen van een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid “Interne Audit van de Vlaamse Administratie” (IAVA)<sup>113</sup>. Op lokaal vlak bestaat er wel een interne controle door middel van de ontvangers bij de provincies, de gemeenten en de O.C.M.W.’s. Het Rekenhof doet de externe controle op de provincies. Maar er is helemaal geen externe controle voorzien voor de plaatselijke besturen (gemeenten, intercommunales, politiezones, O.C.M.W.)<sup>114</sup>.

111 Artikel 32, 33 en 34 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale staat.

112 Artikel 180 grondwet en de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof laatst gewijzigd door de wet van 22 mei 2003 (B.S. van 3 juli 2003).

113 Besluit van de Vlaamse regering van 16 april 2004 (B.S. van 13 mei 2004).

114 VLABEST (Vlaamse Adviesraad Bestuurszaken), Externe audit van de lokale en de provinciale besturen, 29 april 2010.

Voorts eist deze Raadsrichtlijn dat de begrotingsprognoses van de lidstaten op een realistische basis moeten gebeuren<sup>115</sup>. De begrotingswetgeving bevat geen bepalingen over de impact van de Europese Commissie bij de opmaak van de begroting. Ook dient de wet van 2003 rekening te houden met het bereiken van de referentiewaarden inzake de overheidstekorten alsook schuld. Europa dringt ook op een systeem van meerjarenbegrotingen aan. Ten aanzien van deze vraag dient men te antwoorden dat België hieraan voldoet. Inderdaad, de "algemene toelichting" op de begroting bevat een meerjarenplanning<sup>116</sup>. Deze vereiste mag wel geen afbreuk doen aan het begrotingsbeginsel van de eenjarigheid zoals bepaald in de grondwet<sup>117</sup>.

Europa vraagt ook een overzicht van de fiscale uitgaven. Die vereiste is in België gerealiseerd met de rijksmiddelenbegroting. Dit laatste document bevat ook een inventaris<sup>118</sup> van alle fiscale uitgaven (vrijstellingen, aftrekken en verminderingen)<sup>119</sup>. Tenslotte vraagt deze richtlijn een goed overleg tussen de diverse bestuur entiteiten in België met het oog op het bereiken van de macro-economische evenwichten alsook de budgettaire para-

meters inzake begrotingstekort en schuld. Dit houdt in dat er een akkoord moet zijn tussen de federale overheid enerzijds en de deelstaten anderzijds. Zij dienen tezamen een akkoord te bereiken over hoe dat men de budgettaire parameters denkt te behalen. Het laatste akkoord heeft betrekking op de periode 2009-2010<sup>120</sup>. Voor 2012 is alleen geweten dat Vlaanderen een begrotingsevenwicht nastreeft.

### G. Besluit

Deze vier verordeningen vanwege het Europees Parlement en de Raad, de enige Raadsverordening in dit pakket en de richtlijn van de Raad leggen diverse voorschriften op aan de lidstaten en meer bepaald de eurolanden met betrekking tot hun begrotingsprocedures alsook doelstellingen. Is dit Europees "big six" pakket een inbreuk op de nationale begrotingssoevereiniteit? Het antwoord hierop is "neen". Er moet gewezen worden dat de lidstaten reeds in 2008 het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie hebben goedgekeurd. Dit verdrag geeft de mogelijkheid aan de instanties van de Unie (in casu: Parlement en/of Raad) om dergelijke maatregelen te kunnen nemen. De in dit artikel aangehaalde artikelen in dit verdrag laten die mogelijkheid open. Het is geen verplichting voor de Raad, doch er is duidelijk voor de politieke optie gekozen om een budgettaire convergentie door te voeren in de groep van de eurolanden. Centraal in dit verhaal staat de rol van de Europese Commissie om na te gaan of de lidstaten de betrokken regelgeving naleven. Uiteindelijk moet er een politieke beslissing worden genomen binnen de Raad en dit op basis

115 Begin januari 2012 vroeg de Europese Commissie nadere uitleg aan België over de te hoge gehanteerde prognose aan economische groei van 0,8 %.

116 Artikel 46 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale staat.

117 De artikelen 171 en 174, eerste lid, van de grondwet.

118 De meest recente inventaris is die van het jaar 2010 (Parl. St. Kamer, doc. nr. 1943/002 van 22 december 2011).

119 Artikel 47, lid 2 en 3, van de wet van 22 mei 2003 houdende de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale staat.

120 Overeenkomst van 15 december 2009 tussen de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de COCOF.

van het voorstel van de Commissie alsook met de techniek van de gekwalificeerde meerderheid. Opvallend is ook dat de lidstaten of enkel de eurolanden zelf beslissen binnen de Raad over een andere lidstaat. Het Europees Parlement wordt in het beste geval geïnformeerd. De ingreep van dit Europees wetgevingspakket gaat vooral over het "Europees semester" (verordening nr. 1175/2011) met het stabiliteitsprogramma. De periode van dit semester (april) loopt samen met de periode van de wettelijke verplichte begrotingscontrole in België<sup>121</sup>. Hier aangaande dient de nieuwe beëdigde regering Di Rupo aanstonds werk van te maken<sup>122</sup>. De verordening nr. 1175/2011 bepaalt ook dat het nationaal stabiliteitsprogramma moet voorgelegd worden aan het Parlement van de lidstaat. Als het de bedoeling is om het stabiliteitsprogramma een parlementaire basis te geven dan vereist dat een goedkeuring via een wet. De openbaarheid van dit programma is reeds een feit in België. Ten aanzien van de voortaan verplichte voorschriften in de nationale begrotingsreglementering, zoals bepaald in de richtlijn nr. 85/2011 van de Raad, is er reeds gesteld dat de meeste zaken in België in voege zijn. Alleen moet er op gewezen worden dat de te bereiken parameters voor de begrotingstekorten en de schuld niet het voorwerp uitmaken van de huidige tekst der Belgische grondwet en/of begrotingswetgeving. Bij de beoordeling van de situatie van de lidstaten dient de Europese Commissie rekening te houden met diverse parameters (tekort, schuld, sparen, pensioenen, economie, enz.). De vraag stelt zich hoe men al deze parameters tegen elkander gaat afwegen? Bovendien is de grens van drie procent begrotingstekort en de zestig procent schuld tegenover

het nationaal BBP niet strikt te interpreteren. Zo stelt o.a. de Raadsverordening nr. 1177/2011 dat er zich uitzonderlijke onvoorziene omstandigheden kunnen voordoen. De praktijk zal moeten uitwijzen hoe de Raad dat in de praktijk gaat interpreteren. Ten aanzien van de schuldparameter zegt de aangehaalde Raadsverordening dat men voldoet aan deze begrotingsnorm als men evolueert in de richting van de zestig procent schuld ten aanzien van het nationaal BBP. Die bepaling moet zeker een haalbare kaart zijn voor België. Dit "big six" pakket springt vooral in het oog met de moeilijkheid aan financiële sancties. Men maakt het niet overzichtelijker door een verschil te maken tussen boeten, rentedragende deposito's en niet-rentedragende deposito's. Hierna geven we een overzicht van de mogelijke financiële sancties voor een lidstaat die door de Raad kunnen opgelegd worden.

121 Artikel 53 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale staat.

122 O.a. het stabiliteitsprogramma van België (2011-2014) in het documentatieblad van de FOD Financiën, nr. 1, 2011, blz. 45 e.v.



### Boeten

Verordening nr.1173/2011	Geknoei statistieken	Max 0,2 % BBP
Verordening nr. 1174/2011 ( deze boet komt van een rentedragend deposito )	Macroeconomische onevenwichten	Max 0,1 % BBP
Verordening nr. 1177/2011	Budgettaire parameters	Max 0,5 % BBP

### Rentedragend deposito

Verordening nr. 1173/2011	Preventief optreden	Max 0,2 % BBP
Verordening nr. 1174/2011	Macroeconomische onevenwichten	Max 0,2 % BBP

### Niet-rentedragend deposito

Verordening nr. 1173/2011	Corrigerend optreden	Max 0,2 % BBP
---------------------------	----------------------	---------------

De praktijk moet uitwijzen of hoe dat de Raad deze mogelijkheden van financiële sancties gaat hanteren. De theoretisch hoogste financiële sanctie kan bestaan uit een boete voor geknoei met de nationale statistieken (0,2 % BBP), het preventief of corrigerend optreden in het kader van verordening nr. 1173/2011 (0,2 % BBP), de boete omwille van macro-economische onevenwichten (0,1 % BBP) en de boete op basis van verordening nr. 1177/2011 (max. 0,5 % BBP). In deze combinatie kan een euroland

een sanctie opgelegd krijgen van 1 % van het nationaleBBP.

Concluderend dienen we te stellen dat deze Europese verordeningen en de richtlijn een belangrijke impact gaan hebben op het Belgisch beheer van de openbare financiën. Er moet nu rekening gehouden worden met het EU toezicht en de naleving van de budgettaire alsook macro-economische parameters. Het probleem voor de Europese Unie blijft de opdeling in één "Eurogroep" en één "niet-Eurogroep".

Voor duurzame economische groei en sociale bescherming.