



Brussel, 6.2.2014
COM(2014) 61 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over de toepassing van Verordening (EU) nr. 472/2013

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de toepassing van Verordening (EU) nr. 472/2013

1. INLEIDING

Met de economische en financiële crisis is een aantal zwakke punten in het economisch bestuur en toezicht van de EU aan het licht gekomen. De meeste tekortkomingen in het toezicht zijn op doeltreffende wijze aangepakt met de invoering van het Europees semester voor economische beleidscoördinatie en de zes wetgevingsteksten die bekend staan onder de naam "sixpack". Vanwege de grotere kans op substantiële overloopeffecten van het economisch en begrotingsbeleid in een gebied met een eenheidsmunt waren voor de eurozone evenwel krachtigere mechanismen nodig. Daarom heeft de wetgever de Verordeningen (EU) nr. 472/2013 en (EU) nr. 473/2013¹ vastgesteld. Verordening (EU) nr. 472/2013 bevat specifieke procedures voor een verscherpt programma- en post-programmatoezicht op de lidstaten van de eurozone. Daarin is de ad-hoc-aanpak die daarvóór telkens werd gevolgd, formeel vastgelegd en zijn financiële bijstand en het Verdragskader voor de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten aan elkaar gekoppeld. Deze twee verordeningen, ook wel het "twopack" genoemd, zijn op 30 mei 2013 in werking getreden.

Verordening (EU) nr. 472/2013 (hierna "de verordening" genoemd) bevat voorschriften voor een verscherpt toezicht, macro-economische aanpassingsprogramma's en het post-programmatoezicht op grond waarvan de Commissie en de Raad toezicht kunnen uitoefenen naar gelang van de situatie en in aanvulling op de andere bestaande multilaterale toezichtsprocedures. In dit verband kunnen zij concluderen dat een lidstaat verdere maatregelen moet nemen om de specifieke, uit die lidstaat voortkomende risico's voor de financiële stabiliteit in de eurozone aan te pakken. Deze maatregelen moeten ervoor zorgen dat de economische en financiële situatie snel weer gezond wordt en, indien van toepassing, dat de lidstaat zich weer volledig op de financiële markten kan financieren.

De verordening was bedoeld om de gangbare praktijk bij de uitvoering van financiële bijstandsprogramma's in de eurolidstaten in overeenstemming te brengen met het institutionele Verdragskader en daarmee tegelijk te zorgen voor een betere toepassing van de genoemde beginselen in alle lidstaten. Hoe ver de monitoring en het toezicht gaan, hangt af van de ernst van de financiële situatie van de betrokken lidstaat. Ook voorziet de verordening in een vereenvoudiging van elkaar overlappende rapportageverplichtingen voor de specifieke gevallen waarin een lidstaat financiële bijstand ontvangt.

Overeenkomstig artikel 19 van de verordening moet de Commissie uiterlijk in januari 2014, en daarna om de vijf jaar, bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen over de toepassing van deze verordening, in voorkomend geval vergezeld van een voorstel tot wijziging ervan. In het verslag moet onder meer het volgende worden beoordeeld: a) de doeltreffendheid van deze verordening, b) de vooruitgang die is geboekt bij het waarborgen van een nauwere coördinatie van het economisch beleid en een aanhoudende convergentie van de economische prestaties van de lidstaten in overeenstemming met het VWEU, en c) de bijdrage van deze verordening aan de verwezenlijking van de strategie van de Unie voor groei

¹ PB L 140 van 27.5.2013.

en werkgelegenheid. In dit verband moet erop worden gewezen dat het de bedoeling is dat de evaluatie van de verordening een overzicht biedt van de uitvoering ervan vanaf de datum waarop zij in werking is getreden. De voorliggende evaluatie is wat betreft de beoordeling van de economische vooruitgang die de programmalidstaten hebben geboekt, niet bedoeld om de evaluaties die op basis van de periodieke controlebezoeken in het kader van deze programma's zijn verricht, over te doen of over te nemen.

De verordening is nog maar sinds kort van kracht, zodat op dit moment een qua reikwijdte en grondigheid slechts zeer beperkte evaluatie mogelijk is. Bij de evaluatieronde voor de sixpack- en de twopackwetgeving eind 2014 zal daarentegen een bredere en diepgravendere beoordeling van de doeltreffendheid van de verordening mogelijk zijn.

2. TOEPASSING VAN VERORDENING (EU) nr. 472/2013

2.1. Uitvoering van de verordening

Op grond van artikel 2, lid 5, en artikel 7, lid 12, van de verordening moet de Commissie ter informatie twee lijsten van instrumenten voor financiële bijstand publiceren: i) die instrumenten welke anticiperend van aard zijn en, afzonderlijk, ii) die instrumenten waarvoor overeenkomstig de regels van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) geen macro-economisch aanpassingsprogramma vereist is. In oktober 2013 heeft de Commissie deze lijsten bekendgemaakt².

Sinds de inwerkingtreding van de verordening is nog geen eurolidstaat ingevolge artikel 2 onder verscherpt toezicht komen te staan en heeft nog geen eurolidstaat een nieuw macro-economisch aanpassingsprogramma gesloten.

Wel is de verordening, krachtens artikel 16, vanaf de inwerkingtreding ervan van toepassing op de eurolidstaten die al financiële bijstand ontvangen, dat wil zeggen de eurolidstaten waarvoor op 30 mei 2013 al een financiële-bijstandsoperatie liep.

Bij de inwerkingtreding van de verordening waren Griekenland, Ierland, Portugal, Spanje en Cyprus begunstigden van financiële bijstand van een of meer andere lidstaten, het EFSM, het ESM, de EFSF of een andere relevante internationale financiële instelling, zoals het IMF. Op basis van deze verordening zijn nieuwe besluiten vastgesteld waarbij de bestaande macro-economische aanpassingsprogramma's zijn aangepast.

Vier lidstaten krijgen financiële steun waaraan een macro-economisch aanpassingsprogramma is gekoppeld, waardoor artikel 7 van de verordening op hen van toepassing is:

Griekenland

Griekenland heeft twee economische aanpassingsprogramma's gesloten. De uitvoeringsbepalingen van het eerste programma zijn vervat in Besluit 2010/320/EU van de Raad van 26 mei 2010 en zijn daarna enkele malen gewijzigd. Het tweede economische aanpassingsprogramma is ten uitvoer is gelegd bij Besluit 2011/734/EU van de Raad van 12 juli 2011, laatstelijk gewijzigd bij Besluit 2013/6/EU van de Raad³.

² PB C 300 van 16.10.2013.

³ PB L 48 van 21.2.2013.

Ierland

Het Ierse economische aanpassingsprogramma is ten uitvoer gelegd bij Besluit 2011/77/EU van de Raad van februari 2011. De actualiseringen van het macro-economische aanpassingsprogramma zijn op basis van artikel 7, lid 5, van de verordening vastgesteld bij Uitvoeringsbesluit 2013/373/EU van de Raad van 9 juli 2013⁴.

Portugal

Het Portugese economische aanpassingsprogramma is ten uitvoer gelegd bij Besluit 2011/344/EU van de Raad van 20 mei 2011. De actualiseringen van het macro-economische aanpassingsprogramma zijn op basis van artikel 7, lid 5, van de verordening vastgesteld bij Uitvoeringsbesluit 2013/375/EU van de Raad van 9 juli 2013⁵.

Cyprus

Het Cypriotische economische aanpassingsprogramma is ten uitvoer gelegd bij Besluit 2013/236/EU van de Raad van 23 april 2013, kort voor de inwerkingtreding van de verordening. Omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid is het macro-economische aanpassingsprogramma daarna op basis van artikel 7, lid 2, van de verordening bekrachtigd bij Besluit 2013/463/EU van de Raad van 13 september 2013⁶.

Spanje krijgt financiële bijstand voor de herkapitalisatie van financiële instellingen. Dit betekent dat de bepalingen van de verordening die betrekking hebben op macro-economische aanpassingsprogramma's, niet van toepassing zijn op Spanje. Wel zal Spanje overeenkomstig artikel 14 van de verordening aan post-programmatoezicht worden onderworpen zodra het huidige programma voor financiële bijstand afloopt.

2.2. Doeltreffendheid van de verordening

Het voornaamste doel van de verordening is om de lidstaten die moeilijkheden ten aanzien van hun financiële stabiliteit ondervinden of dreigen te ondervinden, intensiever te monitoren en scherper toezicht daarop uit te oefenen. Met de verordening zijn transparante, efficiënte, gestroomlijnde en voorspelbare toezichtsprocedures ingevoerd voor de lidstaten die onder verscherpt toezicht staan, een macro-economisch aanpassingsprogramma doorvoeren of onder post-programmatoezicht staan.

Omdat de verordening nog maar sinds kort van kracht is - zij is op 30 mei 2013 in werking getreden - is het zeer moeilijk om de doeltreffendheid ervan te beoordelen. Er is immers nog maar weinig informatie beschikbaar waarop een dergelijke evaluatie kan worden gebaseerd.

Met name zijn veel bepalingen van de verordening relevant voor de periode waarin een programma wordt ontwikkeld en uitonderhandeld. Bij de bestaande programma's is dit al gebeurd in een eerdere fase, vóór de inwerkingtreding van de verordening. Deze eerdere fasen blijven in de evaluatie van de doeltreffendheid van de verordening als bedoeld in artikel 19, dus buiten schot.

⁴ PB L 191 van 12.7.2013.

⁵ PB L 192 van 13.7.2013.

⁶ PB L 250 van 20.9.2013.

Een evaluatie van de doeltreffendheid van de verordening is evenmin mogelijk voor het verscherpte toezicht, omdat tot dusver nog geen eurolidstaat onder verscherpt toezicht is geplaatst. Om dezelfde redenen kan ook het post-programmatoezicht nog niet aan een dergelijke beoordeling worden onderworpen.

Op dit moment is een doeltreffendheidsevaluatie alleen mogelijk voor de bestaande macro-economische aanpassingsprogramma's. Deze programma's moeten ervoor zorgen dat de economische en financiële situatie snel weer gezond en houdbaar wordt en dat de lidstaat zich weer volledig op de financiële markten kan financieren. Tot dusver zijn de doelen van de verordening bereikt wat de bestaande macro-economische aanpassingsprogramma's betreft.

Niettemin zullen in het kader van de thans lopende uitvoering van het Griekse, het Portugese en het Cypriotische programma nog belangrijke parameters en andere informatie beschikbaar komen waarmee de doeltreffendheidsbeoordeling in de volgende evaluatie-exercitie kan worden onderbouwd. Evenzo zal, nu voor Ierland en Spanje het moment nadert waarop zij een punt gaan zetten achter hun programma voor financiële bijstand, nieuwe informatie beschikbaar komen op basis waarvan later een grondigere doeltreffendheidsbeoordeling voor het post-programmatoezicht kan worden verricht.

Alle eurolidstaten zullen nauwlettend worden gemonitord teneinde onmiddellijk te kunnen ingrijpen indien ergens een fragiele situatie ontstaat, en te voorkomen dat de problemen naar andere landen van de EMU of de Unie overslaan.

2.3. Vooruitgang die is geboekt bij het waarborgen van een nauwere coördinatie van het economisch beleid en een aanhoudende convergentie van de economische prestaties van de lidstaten in overeenstemming met het VWEU

Verordening (EU) nr. 473/2013 en de sixpack-wetgeving worden in 2014 tegen het licht gehouden. In die evaluatie zal naar verwachting in bredere zin worden gekeken naar de vooruitgang die op coördinatie- en convergentiegebied is geboekt.

Verordening (EU) nr. 472/2013 biedt een kader voor de aanscherping van het economische en budgettaire toezicht op eurolidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden. Onder meer voorziet zij in een nauwere coördinatie ten aanzien van de lidstaten die een macro-economisch aanpassingsprogramma doorvoeren, en biedt zij een algemeen kader voor het post-programmatoezicht.

Bovendien voorziet de verordening in een verscherpt economisch toezicht om de samenhang in het economisch beleid, in het bijzonder tussen het in het VWEU vastgelegde multilaterale toezichtskader van de Unie enerzijds en de aan de financiële bijstand verbonden mogelijke beleidsvoorwaarden anderzijds, te waarborgen en een overlapping van rapportageverplichtingen te vermijden. Daartoe zijn in de verordening bepalingen opgenomen die voor consistentie met het stabiliteits- en groeipact, met Verordening (EU) nr. 1176/2011⁷ en met een aantal bepalingen van Verordening (EU) nr. 473/2013⁸⁸ zorgen. Eurolidstaten waarop de verordening van toepassing is, zijn vrijgesteld van bepaalde verplichtingen, juist om deze overlapping van rapportageverplichtingen te vermijden.

⁷ 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).

⁸ De artikelen 1 tot en met 5 en de artikelen 13 tot en met 18 van Verordening (EU) nr. 473/2013 zijn echter niet van toepassing.

De verordening bevat geen overgangsbepalingen voor de lidstaten die tijdens de jaarcyclus van het macro-economisch toezicht hun programma beëindigen en op eigen kracht verder gaan (zoals Ierland). Om de volledige re-integratie van deze lidstaten in de mechanismen voor de economische coördinatie soepel te doen verlopen, zal de Commissie dus meteen de standaardtoezichtsinstrumenten toepassen op de lidstaten die hun economische aanpassingsprogramma met succes hebben afgerond.

3. BEOORDELING VAN DE VOORUITGANG IN DE ECONOMISCHE SITUATIE

Aangezien Verordening (EU) nr. 472/2013 pas onlangs in werking is getreden, is het nog te vroeg om het effect ervan op de economische situatie te beoordelen.

Alle lidstaten waarop de verordening van toepassing is, hebben structurele hervormingen doorgevoerd om de oorzaak van hun kwetsbaarheid en financiële instabiliteit weg te nemen. De problemen van Ierland en Cyprus waren hoofdzakelijk geworteld in de bankensector. Daarom heeft Ierland deze sector gereorganiseerd, levensvatbare banken geherkapitaliseerd en niet-levensvatbare banken geliquideerd, en worden er strenge stresstests uitgevoerd met het oog op een juiste waardering van de activaportefeuilles. Ook op Cyprus zijn banken geherstructureerd en afgewikkeld, in combinatie met een snelle, directe schuldafbouw. Voorts zijn en worden in beide landen hervormingen op de arbeids- en de productenmarkt doorgevoerd. De arbeidsmarkthervormingen bestaan onder meer in de invoering van een actieplan voor banen en een hervorming van het onderwijs- en het opleidingsprogramma in het geval van Ierland en in een opschorting van de loonindexatie in de particuliere sector tot en met 2014 in het geval van Cyprus. De productenmarkthervormingen hebben onder meer betrekking op privatiseringen in diverse energie- en vervoerssectoren en op een handhaving van het mededingingsrecht (Ierland). Bovendien zijn en worden in beide landen hervormingen doorgevoerd om de overheidsfinanciën te consolideren en de financiële druk te verlichten.

Griekenland heeft een indrukwekkende budgettaire consolidatie tot stand gebracht en ingrijpende hervormingen op de arbeidsmarkt en de productenmarkt doorgevoerd, zoals een versoepeling van de formaliteiten bij het opstarten van een nieuw bedrijf en een vereenvoudiging van de ingewikkelde vergunningsprocedures, alsook hervormingen in het pensioenstelsel, de gezondheidszorg en het belastingstelsel om het aanpassingsproces, het concurrentievermogen en de groei te bevorderen. De hoge overheidsschuld, structurele starheden en omslachtige institutionele regelingen blijven een punt van zorg.

Portugal ten slotte heeft te kampen gehad met structurele starheden en een hoge schuld. Om deze bronnen van instabiliteit aan te pakken, zijn diverse pakketten hervormingsmaatregelen ten uitvoer gelegd. Zo zijn de werkloosheidsuitkeringen verlaagd, zijn privatiseringsprogramma's doorgevoerd, is de mededinging in de detailhandel vergroot en is het gemakkelijker geworden om de markt voor de professionele dienstverlening te betreden. Bovendien is de btw-grondslag verbreed en is een aantal aftrekposten in de inkomstenbelasting afgeschaft.

Een gedetailleerde en grondige beoordeling van de situatie van de programmalanden is te vinden in de publicaties van "European economy" over de resultaten van de controlebezoeken, en op de website van de Europese Commissie:

http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm.

4. CONCLUSIE

Deze mededeling bevat een beschrijving van een aantal essentiële aspecten van een van de twopackverordeningen, namelijk Verordening (EU) nr. 472/2013. Mede als gevolg van een ambitieuze begrotingsconsolidatie in combinatie met ingrijpende structurele hervormingen en financiële herstelmaatregelen, ondersteund door externe financiële bijstand, die doorgaans in het kader van macro-economische aanpassingsprogramma's is verleend, is de onrust op de financiële markt bezworen en zijn de markten daarna tot bedaren gekomen.

In het licht daarvan is de Commissie van oordeel dat Verordening (EU) nr. 472/2013 tot dusver een passend kader is gebleken voor een intensievere monitoring van en een scherper toezicht op de eurolidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit.

Het twopack en de daarin vastgelegde procedures lijken een hechter gecoördineerde aanpak voor de verschillende eurolidstaten mogelijk te maken. Zoals echter uiteengezet in deze mededeling, is vanwege het feit dat deze verordening sinds kort van kracht is, nog maar weinig informatie beschikbaar waarop deze evaluatie kan worden gebaseerd. Zo moeten de regels voor het aangescherpte toezicht nog worden beproefd, maar de verordening biedt een kader dat een nauwlettendere monitoring van de eurolidstaten die financiële moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden, mogelijk zou moeten maken. De regels voor het post-programmatoezicht moeten eveneens nog worden beproefd.

Bij de volgende evaluatie van deze verordening, die parallel zal lopen met de evaluatie van Verordening (EU) nr. 473/2013 en van de sixpackwetgeving, zal een systematische en grondige beoordeling op basis van de opgedane ervaring plaatsvinden.