



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, XXX
[...] (2017) XXX draft

ANNEX 2

BIJLAGE

Landbijlage

BELGIË

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

bij

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**ingediend in het kader van artikel 8 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en
bestuur in de economische en monetaire Unie**

BELGIË

Op 28 maart 2014 heeft België zijn akten van ratificatie van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (VSCB) bij het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie neergelegd.

De nationale bepalingen die in deze beoordeling worden onderzocht, zijn de bepalingen van:

- het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de federale overheid en de acht deelstaten (de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies), zoals voor onbepaalde duur goedgekeurd door de respectieve parlementen (hierna "het samenwerkingsakkoord van 2013" genoemd),
- het koninklijk besluit van 3 april 2006 betreffende de Hoge Raad van Financiën,
- de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten,
- de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

1. Juridische status van de bepalingen

Aangezien er in België geen hiërarchische orde bestaat tussen het federale niveau en de deelstaten, kan een samenwerkingsakkoord worden gesloten dat betrekking heeft op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden (artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). De positie van samenwerkingsakkoorden in de hiërarchie van de Belgische rechtsnormen is niet specifiek bepaald. Volgens de overwegingen van het samenwerkingsakkoord van 2013 is dit akkoord bindend voor elke ondertekenende partij (de federale staat en de deelstaten) en heeft het een permanent karakter.

Het Belgisch Grondwettelijk Hof oordeelde in zijn arrest 62/2016 van 28 april 2016 dat het samenwerkingsakkoord niet bij een latere wetgevende norm kan worden gewijzigd zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de federale loyauteit en dat de partijen bij dat akkoord ertoe gehouden zijn bij de jaarlijkse goedkeuring van hun begroting de naleving van de aangegane verbintenissen te bewaken¹.

Tegen deze achtergrond voldoen de Belgische bepalingen aan het criterium van bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen of bepalingen met andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen.

2. Regel inzake begrotingsevenwicht

Formulering: De regel inzake begrotingsevenwicht is geïmplementeerd in artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 2013.

De formulering van de regel inzake begrotingsevenwicht volgt de formulering van het VSCB nauwkeurig. Artikel 2, § 1, bepaalt met name dat de begrotingen van de akkoordsluitende partijen in de lijn moeten liggen van de evenwichtsdoelstelling van de rekeningen van de overheid zoals bepaald in artikel 3 van het VSCB. Artikel 2, § 2, bepaalt dat aan deze regel is voldaan indien het jaarlijks structureel saldo van de gezamenlijke overheid voldoet aan de middellangetermijndoelstelling (MTD), of aan het aanpassingstraject naar deze doelstelling zoals bepaald in het stabiliteitsprogramma dat aan de Commissie moet worden meegedeeld

¹ Arrest nr. 62/2016 van 28 april 2016, de punten B.3.4, B.6.6 en B.8.6.

(overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97). De MTD is gebaseerd op Verordening (EG) nr. 1466/97, aangevuld met de specifieke benedengrenzen van het VSCB.

Artikel 2, § 4, weerspiegelt de federale aard van de gezamenlijke overheid in België en stelt een mechanisme in voor de coördinatie tussen de verschillende niveaus van de gezamenlijke overheid bij de voorbereiding van het stabiliteitsprogramma. Volgens artikel 2, § 4, worden de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen van de gezamenlijke overheid verdeeld in nominale en structurele termen onder de diverse geledingen van de gezamenlijke overheid, op basis van een advies van de Hoge Raad van Financiën (HRF). De HRF moet bovendien rekening houden met de investeringscyclus op het niveau van de lokale overheden en met de eventuele update van de MTD. De structurele doelstelling moeten worden bepaald overeenkomstig de "methodes van de Commissie", mogelijk met nationale parameters en rekening houdend met de verdeling over sub-sectoren. Uiteindelijk beslist het Overlegcomité² over de doelstellingen van elke regering op basis van het advies van de HRF.

Convergentie naar de MTD: Aan deze regel wordt overeenkomstig artikel 2, § 2, geacht te zijn voldaan indien het jaarlijks structureel saldo van de gezamenlijke overheid het aanpassingstraject naar de MTD zoals bepaald in het stabiliteitsprogramma respecteert. Artikel 2, § 4, bepaalt bovendien dat de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen van de gezamenlijke overheid in het raam van de actualisering van het stabiliteitsprogramma bepaald worden op basis van een advies van de HRF. Hoewel het samenwerkingsakkoord van 2013 op dit punt niet expliciet is, benadrukt de interpretatie van de bepalingen die door de Belgische autoriteiten bij de Commissie is ingediend dat indien het stabiliteitsprogramma door de Commissie strijdig wordt geacht met het Unierecht, het noodzakelijk is het desbetreffende stabiliteitsprogramma te wijzigen om naleving te garanderen. Dus wordt ervan uitgegaan dat de jaarlijkse doelstellingen in het stabiliteitsprogramma in overeenstemming zijn met het stabiliteits- en groeipact (SGP).

Ontsnappingsclausules: Artikel 2, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 2013 bepaalt dat een tijdelijke afwijking van de MTD of van het aanpassingstraject enkel wordt toegestaan in uitzonderlijke omstandigheden. Deze worden gedefinieerd in artikel 1, § 2, in overeenstemming met het VSCB. De HRF moet het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden controleren.

Alles in rekening genomen voldoet de regel inzake begrotingsevenwicht aan de voorschriften van het VSCB. De formulering van de MTD en de ontsnappingsclausule zijn in overeenstemming met het VSCB. Op grond van de interpretatie die de Belgische autoriteiten hebben verstrekt, zijn er bovendien voldoende garanties in de nationale bepalingen om te waarborgen dat het aanpassingstraject naar de MTD voldoet aan de voorschriften van het SGP.

3. Het correctiemechanisme

De bepalingen in verband met het correctiemechanisme zijn voornamelijk te vinden in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 2013.

Activering: De afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën (HRF-FO) moet jaarlijks de naleving evalueren van de verbintenissen van de akkoordsluitende partijen in het raam van het samenwerkingsakkoord van 2013 en van de beslissingen van het overlegcomité (artikel 4, § 1). Het correctiemechanisme wordt

² Dit Overlegcomité, waarin alle Belgische regeringen vertegenwoordigd zijn, is in 1980 opgericht om bevoegdheidsconflicten te voorkomen en belangenconflicten tussen de verschillende regeringen op te lossen.

automatisch geactiveerd zodra de HRF-FO ex post een significante afwijking van de verbintenissen van een akkoordsluitende partij vaststelt (artikel 4, § 2).

Hoewel het samenwerkingsakkoord van 2013 zelf niet nader ingaat op het begrip "significante afwijking", hebben de Belgische autoriteiten verduidelijkt dat dit moet worden afgeleid van de EU-criteria, en de HRF-FO heeft bevestigd dat het begrip wordt uitgelegd aan de hand van het criterium uit het preventieve deel van het SGP. De Belgische autoriteiten hebben eveneens aangegeven dat een significante afwijking op het niveau van de gezamenlijke overheid zich enkel kan voordoen bij een significante afwijking op het niveau van een akkoordsluitende partij bij het samenwerkingsakkoord van 2013.

Over het tijdschema van de activering geeft het samenwerkingsakkoord van 2013 geen nadere details, aangezien de HRF-FO in 2015 zijn ex-postverslag van oktober tot juli heeft uitgebracht, waardoor een snellere reactie mogelijk is. Met dat tijdschema kan de HRF-FO ook rekening houden met de richtsnoeren van de Commissie en de Raad in het voorjaar en in het begin van de zomer, ook in het geval wanneer de instellingen van de Unie een significante afwijking vaststellen.

Inhoud van de correctie: Op grond van artikel 4, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 2013 moeten onmiddellijk correctiemaatregelen worden getroffen door de akkoordsluitende partij(en) waarbij een significante afwijking is vastgesteld. De belangrijkste corrigerende regel is dat de maatregelen een einde moeten maken aan de afwijking binnen een termijn van 18 maanden. Aangezien het correctiemechanisme ongeveer in het midden van het jaar na de significante afwijking zou worden geactiveerd, heeft dit principe tot gevolg dat de terugkeer naar de oorspronkelijk voorziene structurele doelstellingen twee jaar na de significante afwijking plaatsvindt. De HRF moet jaarlijks verslag uitbrengen over de omvang van de te treffen correctiemaatregelen en toezicht houden op de verdere implementatie daarvan (artikel 4, § 3).

Het vereiste voor correctiemaatregelen om binnen 18 maanden effect te sorteren, is in overeenstemming met het vereiste van het VSCB om de afwijkingen "binnen een welbepaalde termijn" te corrigeren en met de gemeenschappelijke beginselen (beginsel nr. 4). Voorts hebben de Belgische autoriteiten verduidelijkt dat de bewoordingen van het samenwerkingsakkoord van 2013 waarin dat beginsel is vervat ("remédier à l'écart/een einde maken aan de afwijking") als een volledige correctie moeten worden geïnterpreteerd, in de zin van een terugkeer naar de oorspronkelijke structurele doelstellingen.

Het samenwerkingsakkoord van 2013 bevat tevens een mogelijkheid om van die belangrijkste corrigerende regel af te wijken. Op basis van de bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 2013 kan die flexibiliteit bovendien gebruikt worden wanneer "volgens het advies van de HRF-FO de economische of institutionele realiteit een langere termijn rechtvaardigt". Hoewel een dergelijke clausule in heel wat omstandigheden zou kunnen worden ingeroepen en daardoor het risico van misbruik inhoudt, merken de Belgische autoriteiten op dat daarvoor een advies vereist is van de HRF-FO, die bij de voorbereiding van dat advies wel bijzondere aandacht zal besteden aan de aanbevelingen van de instellingen van de Unie. Het samenwerkingsakkoord bepaalt bovendien dat de verlenging van de termijn van 18 maanden in geen geval in tegenspraak mag zijn met een termijn die door de Europese Unie wordt opgelegd.

Ten slotte zal de sanctie, in geval van een door de Raad van de Europese Unie opgelegde financiële sanctie, worden verdeeld tussen de akkoordsluitende partijen a rato van de door de HRF-FO vastgestelde tekortkomingen.

Algemeen: In het licht van de toelichtingen van de Belgische autoriteiten is het correctiemechanisme in overeenstemming met de vereisten van het VSCB en met de gemeenschappelijke beginselen. De activering ervan gebeurt door de HRF-FO op basis van het begrip "vastgestelde significante afwijking" dat in overeenstemming met die vereisten wordt geïnterpreteerd. De belangrijkste corrigerende regel is in overeenstemming met die vereisten. De mogelijkheid om daarvan af te wijken wordt beperkt door de verplichting om de op het niveau van de Unie opgelegde termijnen na te leven. De geloofwaardigheid van het mechanisme steunt in grote mate op de rol van de HRF-FO.

4. Toezichthoudende instelling

De Belgische toezichthoudende instelling is de HRF-FO.

Wettelijk statuut en structuur: De HRF werd oorspronkelijk opgericht in 1936 en is in 1989 en 2006 ingrijpend hervormd. Hij heeft momenteel zijn rechtsgrondslag in het koninklijk besluit van 3 april 2006 (hierna "het koninklijk besluit van 2006" genoemd) dat eerdere besluiten opheft. De HRF is een adviesorgaan van de federale minister van Begroting en de minister van Financiën voor budgettaire, financiële en fiscale aangelegenheden, opgericht bij de FOD Financiën. De HRF telt twee permanente afdelingen: de HRF-FO en een afdeling voor fiscaliteit en parafiscaliteit. De HRF-FO was reeds opgericht bij de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (artikel 49). Het specifieke mandaat van de HRF-FO met betrekking tot het begrotingspact is verleend bij artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 2013.

Mandaat: Op basis van het samenwerkingsakkoord van 2013 heeft de HRF-FO naast zijn reeds bestaande adviserende rol³ tevens de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de budgettaire verbintenissen van de federale staat en de deelstaten op het vlak van de regel inzake structureel begrotingsevenwicht en de verdeling van de federale begrotingsdoelstelling over individuele doelstellingen voor elk bestuursniveau. De HRF-FO beoordeelt met name het volgende:

- het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden,
- het bestaan van een significante afwijking van de begroting van de federale regering of van een deelstaatregering ten opzichte van de volgens de verdeling aan die regering toegekende doelstelling conform de regel inzake begrotingsevenwicht,
- in geval van vastgestelde afwijking op het niveau van de lokale overheden het aandeel van deze afwijking voortvloeiend uit de maatregelen genomen door de federale overheid en waarvoor de deelstaten niet verantwoordelijk zijn,
- de omvang van de te treffen correctiemaatregelen,
- de vorderingen bij de implementatie van het correctieplan (er dient een jaarlijks advies te worden uitgebracht).

De HRF-FO moet daarnaast tegen uiterlijk 31 december 2017 een evaluatie maken van de toepassing van het begrotingspact en van het samenwerkingsakkoord van 2013 door alle bestuursniveaus.

³ Met betrekking tot het stabiliteitsprogramma in het bijzonder de budgettaire middellangetermijndoelstelling voor de gezamenlijke overheid en de interne verdeling van die doelstellingen onder de besturen. De respectieve adviezen zijn niet bindend.

"Pas toe of leg uit"-principe: Overeenkomstig artikel 4, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 2013 moet de HRF-FO beoordelen of er bij een partij (d.w.z. de federale regering of een deelstaatregering) een significante afwijking bestaat, en moet die partij deze afwijking rechtvaardigen en correctiemaatregelen treffen, die binnen een termijn van 18 maanden effect moeten sorteren. Wat betreft het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden en de vorderingen bij de implementatie van de correctiemaatregelen bij de regel inzake begrotingsevenwicht voor de federale regering zijn er geen wettelijke bepalingen die een "pas toe of leg uit"-principe vaststellen voor de evaluatie door de HRF-FO. De Belgische autoriteiten hebben echter formeel hun intentie uitgedrukt na te gaan welke mogelijkheden er bestaan om het samenwerkingsakkoord van 2013 te wijzigen om het toepassingsgebied van het "pas toe of leg uit"-principe dienovereenkomstig uit te breiden⁴.

Bescherming tegen inmenging en benoemingsprocedure: De HRF lijkt nauwe banden te hebben met de FOD Financiën, die zorgt voor logistieke middelen, budget en personeel. Het Koninklijk besluit bepaalt voorts dat de HRF wordt voorgezeten door de minister van Financiën (die de debatten leidt, maar niet deelneemt aan de stemming), en twee vicevoorzitters telt die worden aangeduid door de minister van Financiën en de minister van Begroting.

Overeenkomstig het koninklijk besluit van 2006 en de bijzondere wet van 16 januari 1989 moeten de twaalf leden (met inbegrip van de voorzitter) van de HRF-FO worden benoemd op basis van hun bijzondere onderlegdheid en ervaring op financieel en economisch gebied, op voordracht van de minister van Financiën en van de minister van Begroting of op voordracht van de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten (acht leden) en door de centrale bank (drie leden). In eerdere verslagen van de HRF-FO met betrekking tot zijn mandaat in verband met het VSCB waren de leden van die raad uitdrukkelijk geïdentificeerd als "vertegenwoordigers" van de verschillende regeringen van nationaal, gewestelijk en gemeenschapsniveau die hen als leden hadden voorgedragen. Het koninklijk besluit bevat geen bepalingen over het ontslag van de leden. De leden kunnen geen politieke mandaten uitoefenen (tenzij in kleine gemeenten) of deel uitmaken van het kabinet van een minister. De HRF-FO wordt bovendien ondersteund door het secretariaat van de HRF, dat bestaat uit de voorzitter (de minister van Financiën), de twee vicevoorzitters, de voorzitters van de permanente afdelingen en andere leden (doorgaans gekozen uit de personeelsleden van de FOD Financiën). Terwijl de benoemingsprocedure voor de leden van de HRF-FO gebaseerd is op onderlegdheid en ervaring creëert het huidige wettelijke en institutionele kader een sterke onderlinge verwevenheid tussen de FOD Financiën en andere instellingen en regeringen die leden van de HRF-FO benoemen, waardoor het vermogen van de HRF-FO om als autonoom orgaan op te treden en onafhankelijk en onbevooroordeeld toezicht uit te oefenen, wordt verzwakt.

De Belgische autoriteiten hebben echter formeel toegezegd alles in het werk te stellen om een reeks wijzigingen van het koninklijk besluit van 2006 goed te keuren⁵. De voorgenomen wijzigingen hebben onder meer tot doel om uitdrukkelijke vermeldingen op te nemen met betrekking tot de autonomie van de HRF-FO binnen de HRF, de onafhankelijkheid van de leden ervan bij de uitoefening van hun functie en het verbod op inmenging, ook vanwege de instantie waardoor de leden benoemd zijn. De ontwerpwijzigingen beogen bovendien een vast secretariaat voor de HRF-FO, dat enkel instructies ontvangt van de voorzitter van de HRF-FO.

⁴ Brief van de Belgische autoriteiten van 17 oktober 2016.

⁵ Brief van de Belgische autoriteiten van 20 juli 2016.

Communicatiebevoegdheid: Overeenkomstig het koninklijk besluit van 2006 zendt de HRF zijn adviezen aan de minister van Financiën of aan de minister van Begroting, naar gelang van de betrokken aangelegenheid. Er zijn geen bepalingen over specifieke communicatie door de HRF-FO of de openbare aard daarvan. De Belgische autoriteiten hebben echter toegezegd alles in het werk te stellen om een ontwerpwijziging van het koninklijk besluit van 2006 goed te keuren die een bepaling bevat op grond waarvan de HRF-FO onafhankelijk en in het openbaar kan communiceren zonder enige belemmering of censuur, onder meer door de publicatie van zijn verslagen en adviezen. Met het oog op zijn communicatie heeft de HRF onlangs zijn eigen website opgezet, met een vaste rubriek voor de HRF-FO⁶.

Middelen en toegang tot informatie: De wetgeving bevat geen verwijzingen naar een specifiek budget voor de HRF of voor de HRF-RO in het bijzonder. De bovengenoemde ontwerpwijzigingen van het koninklijk besluit van 2006 voorzien echter ook in een bepaling op basis waarvan de HRF-FO voor de uitvoering van zijn taken de passende middelen kan ontvangen. Vanaf de begroting voor 2017 willen de Belgische autoriteiten voorzien in een begrotingspost voor de HRF-FO in het budget van de FOD Financiën. Het personeel (vijf VTE) en de werkingskosten van het secretariaat van de HRF-FO worden geraamd op 400 000 EUR voor 2017.

Wat betreft toegang tot informatie, bepaalt artikel 4, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 2013 dat bij de activering van het correctiemechanisme de betrokken regering de HRF alle gegevens moet verstrekken die vereist zijn voor het toezicht op de implementatie van de correctiemaatregelen. Die bepaling wordt niet herhaald voor de andere evaluaties die de HRF-FO verstrekt met betrekking tot zijn mandaat in verband met het VSCB. De Belgische autoriteiten hebben toegezegd te zullen onderzoeken hoe de HRF-FO kan deelnemen aan de uitwisseling van gegevens volgens een bestaand protocol (ten behoeve van de nationale overheidsrekeningen en de buitensporigtekortprocedure) dat in april 2014 werd ondertekend door het Instituut voor de Nationale Rekeningen, de federale staat en de deelstaten.

Over het algemeen is de structuur van de Belgische toezichthoudende instelling in overeenstemming met de vereisten van artikel 3, lid 2, van het VSCB en met de gemeenschappelijke beginselen, mits passende wijzigingen worden goedgekeurd van enerzijds het koninklijk besluit van 2006 en van anderzijds het samenwerkingsakkoord van 2013 of andere juridisch bindende documenten die het toepassingsgebied van het "pas toe of leg uit"-principe voor de gezamenlijke overheid aanvullen, en mits mogelijkheden worden gezocht om de toezichthoudende instelling ruimere toegang tot informatie te bieden. De HRF-FO heeft een wettelijke basis en het mandaat ervan omvat de taken die door het begrotingspact en de gemeenschappelijke beginselen zijn voorgeschreven. Omdat het juridische kader onvoldoende garanties bevat voor functionele autonomie, hebben de Belgische autoriteiten formeel toegezegd het koninklijk besluit van 2006 te wijzigen om de onafhankelijkheid van de HRF en de leden ervan te versterken. Het "pas toe of leg uit"-principe is slechts ten dele wettelijk verankerd, met name met betrekking tot de vaststelling van een significante afwijking. De Belgische autoriteiten hebben echter formeel hun intentie bevestigd na te gaan welke mogelijkheden er bestaan om het samenwerkingsakkoord van 2013 te wijzigen om de lacunes in het toepassingsgebied van het "pas toe of leg uit"-principe aan te pakken. Hoewel bepalingen inzake de passende financiering van de HRF-FO en zijn communicatiebevoegdheid ontbreken, hebben de Belgische autoriteiten tevens formeel toegezegd deze problemen aan te pakken via de wijziging van het koninklijk besluit van 2006. Ten slotte heeft de toegang tot informatie slechts een wettelijke grondslag met betrekking tot

⁶ <http://www.hogeraadvanfinancien.be/nl/de-hoge-raad-van-financien/afdeling-financieringsbehoeften>

de gegevens die de HRF-FO nodig heeft voor het toezicht op de implementatie van de correctiemaatregelen, maar de Belgische autoriteiten hebben formeel toegezegd om mogelijkheden te onderzoeken om via een bestaand protocol ruimere toegang tot informatie te waarborgen.

5. Conclusie

In het licht van de toelichtingen van de Belgische autoriteiten over de activering en de inhoud van het correctiemechanisme en op voorwaarde van de aanneming van de wijzigingen die de nationale autoriteiten hebben aangekondigd in verband met de functionele autonomie van de toezichthoudende instelling en de toepassing van het "pas toe of leg uit"-principe, zijn de door België aangenomen nationale bepalingen in overeenstemming met de vereisten van artikel 3, lid 2, van het VSCB en met de gemeenschappelijke beginselen.