



Europese
Commissie

De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie

Verslag van

Jean-Claude Juncker

in nauwe samenwerking met

Donald Tusk

Jeroen Dijsselbloem

Mario Draghi

en **Martin Schulz**



Inhoud

| | |
|--|-----------|
| 1. Een hechte en rechtvaardige economische en monetaire unie | 3 |
| 2. Naar een economische unie - convergentie, welvaart en sociale cohesie | 7 |
| 3. Naar een financiële unie - geïntegreerde financiën voor een geïntegreerde economie | 12 |
| 4. Naar een begrotingsunie - een geïntegreerd kader voor gezond en geïntegreerd begrotingsbeleid | 15 |
| 5. Democratische verantwoording, legitimiteit en institutionele versterking | 18 |
| Bijlage 1: Routekaart naar een echte economische en monetaire unie | 21 |
| Bijlage 2: Een beter geïntegreerd Europees Semester | 24 |
| Bijlage 3: Een adviserende Europese Budgettaire Raad - Leidbeginselen | 26 |

Inleiding

De Eurotop van oktober 2014 heeft benadrukt dat 'nauwere coördinatie van het economisch beleid van wezenlijk belang is voor een soepele werking van de economische en monetaire unie' (EMU). Hij heeft opgeroepen om verder te werken 'aan de ontwikkeling van concrete mechanismen voor een strakkere economische beleidscoördinatie, convergentie en solidariteit' en 'de volgende stappen voor te bereiden op weg naar een betere economische governance in de eurozone'.

Dit verslag is opgesteld door de voorzitter van de Europese Commissie, in nauwe samenwerking met de voorzitter van de Eurotop, de voorzitter van de Eurogroep, de president van de Europese Centrale Bank en de voorzitter van het Europees Parlement.

Het bevat de neerslag van uitvoerige besprekingen met de lidstaten en het maatschappelijk middenveld. Het bouwt voort op het verslag 'Naar een echte economische en monetaire unie' (het zogenaamde 'Verslag van de vier voorzitters') en de 'Blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie' van de Commissie van 2012, evenals op de analytische nota

'Vorbereiding van de volgende stappen met het oog op een betere economische governance in de eurozone' van 12 februari 2015.

Het geeft de persoonlijke beraadslagingen en discussies van de vijf voorzitters weer. Het richt zich vooral op de eurozone omdat landen die de euro als munt gebruiken, bijzondere uitdagingen, belangen en verantwoordelijkheden gemeen hebben. Het proces naar een hechtere EMU staat echter open voor alle EU-lidstaten. Het moet transparant zijn en de integriteit van de interne markt in al haar facetten bewaren. In feite zou de voltooiing en volledige benutting van de interne markt voor goederen en diensten, van de digitale markt, de energiemarkt en de kapitaalmarkt deel moeten uitmaken van een breder streven naar economische unie, evenals meer banen en een krachtiger groei.

Een volwaardige EMU is geen doel op zich. Het is een middel om alle burgers een beter en rechtvaardiger leven te bieden, de Unie voor te bereiden op wereldwijde toekomstige uitdagingen en om elk van de lidstaten in staat te stellen te gedijen.

1

Een hechte en
rechtvaardige economische
en monetaire unie



De euro is een succesvolle en stabiele munt. Hij wordt door 19 lidstaten van de EU en meer dan 330 miljoen burgers gebruikt. Hij heeft de leden van de EMU prijsstabiliteit verschaft en hen beschermd tegen externe instabiliteit. Ondanks de recente crisis is het nog steeds de op één na belangrijkste munteenheid in de wereld, met een aandeel van bijna een kwart van de wereldwijde deviezenreserves, terwijl bijna zestig landen en gebieden in de hele wereld hun munt aan de euro hebben gekoppeld.

Europa herstelt zich van de ernstigste financiële en economische crisis in zeventig jaar. De uitdagingen van de afgelopen jaren hebben nationale regeringen en EU-instellingen gedwongen snelle en buitengewone stappen te nemen. Zij moesten hun economieën stabiliseren en alles wat via het geleidelijke en soms moeizame proces van Europese integratie tot stand is gebracht, beschermen. Daardoor kon de integriteit van de eurozone als geheel behouden blijven en heeft de interne markt niet aan kracht ingeboet.

Nu de economische groei en het vertrouwen in een groot deel van Europa weer terugkeren, is het echter duidelijk dat de snelle oplossingen van de afgelopen jaren moeten worden omgezet in een duurzame, rechtvaardige en democratisch gelegitimeerde basis voor de toekomst. Het is ook duidelijk dat met 18 miljoen werklozen in de eurozone veel meer moet worden gedaan om het economisch beleid te verbeteren.

Europa's economische en monetaire unie (EMU) is als een huis waaraan tientallen jaren is gebouwd maar dat nog slechts gedeeltelijk af is. Toen het door de storm werd getroffen, moesten de muren en het dak snel worden verstevigd. Het is nu de hoogste tijd om de funderingen te versterken en de EMU te maken tot wat ermee werd beoogd: een welvarend gebied op basis van evenwichtige economische groei en prijsstabiliteit, een concurrerende sociale markteconomie, gericht op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang. Om dit doel te bereiken, zullen we verdere stappen moeten nemen om de EMU te voltooien.

De euro is meer dan alleen maar een munt. Het is een politiek en economisch project. Alle leden van onze monetaire unie hebben hun vroegere nationale valuta voor eens en altijd opgegeven en delen hun monetaire soevereiniteit blijvend met de andere landen van de eurozone. Daar staat tegenover dat zij profiteren van een geloofwaardige en stabiele munt in een grote, concurrerende en krachtige interne markt. Deze gemeenschappelijke lotsbestemming vraagt om solidariteit in tijden van crisis en de naleving van gemeenschappelijk overeengekomen regels door alle lidstaten.

Deze afspraak werkt echter alleen als deze alle partijen voordeel oplevert. Deze voorwaarde kan slechts worden vervuld als alle landen, zowel individueel als collectief, maatregelen nemen om de nationale aanpassingsinstrumenten die zij bij toetreding hebben opgegeven, te compenseren. Zij moeten allereerst beter in staat zijn crises te voorkomen door hoogwaardige governance op Europees en nationaal niveau, duurzaam budgettair en economisch beleid en een rechtvaardige en efficiënte overheidsadministratie. Ten tweede moet elk land wanneer zich schokken voordoen - wat onvermijdelijk is - doeltreffend kunnen reageren.

Zij moeten intern schokken kunnen opvangen doordat zij gedurende de gehele economische cyclus over voldoende veerkrachtige economieën en toereikende budgettaire buffers beschikken. Immers, aangezien het monetair beleid voor de gehele eurozone uniform wordt vastgesteld, speelt het nationale begrotingsbeleid een cruciale rol in het stabiliseren van de economie wanneer zich op lokaal niveau een schok voordoet. En in een situatie waarin alle landen een en dezelfde wisselkoers hebben, moeten zij over flexibele economieën beschikken die snel op negatieve ontwikkelingen kunnen reageren. Anders riskeren zij dat recessies diepe, blijvende littekens nalaten.

Toch zullen de relatieve prijzen zich nooit zo snel aanpassen als de wisselkoersen. En we hebben gezien dat de druk van de markt de begrotingsstabilisatoren van een land in een periode van economische malaise kan ondermijnen. Alle economieën zullen, indien zij op permanente basis van de eurozone wensen te profiteren, ook in staat moeten zijn de impact van schokken gezamenlijk op te vangen door middel van risicodeling binnen de EMU. Op korte termijn kan deze risicodeling worden bereikt door geïntegreerde financiële markten en kapitaalmarkten (particuliere risicodeling), in combinatie met de noodzakelijke gemeenschappelijke achtervang - dat wil zeggen een laatste financieel vangnet - voor de bankenunie. Op middellange termijn dient, naarmate de economische structuren convergeren naar de beste normen in Europa, de risicodeling binnen de openbare sector te worden uitgebreid door middel van een mechanisme voor begrotingsstabilisatie voor de eurozone als geheel.

Het voorkomen van onhoudbaar beleid en het individueel en collectief opvangen van schokken heeft noch voor, noch tijdens de crisis goed gewerkt. Hoewel sindsdien belangrijke institutionele verbeteringen zijn doorgevoerd, blijven de oorspronkelijke tekortkomingen nog doorwerken. Er is thans sprake van een aanzienlijke divergentie in de eurozone. In sommige landen is de werkloosheid op zijn laagst, terwijl deze in andere landen nog nooit zo hoog is geweest; in sommige landen kan het begrotingsbeleid anticyclisch worden ingezet, terwijl in andere landen het herstel van de budgettaire ruimte jarenlange consolidatie vergt.

De bestaande divergentie maakt de hele Unie kwetsbaar. Wij moeten deze divergentie opheffen en een nieuw convergentieproces op touw zetten. Het welslagen van de monetaire unie op individueel niveau hangt of van het succes ervan voor haar leden als geheel. Tegen de achtergrond van de toenemende globalisering zijn lidstaten bovendien gehouden om, ook in hun eigen belang, deugdelijk beleid te handhaven en hervormingen door te voeren die hun economieën flexibeler en concurrerder maken.

Er moet op vier terreinen vooruitgang worden geboekt: ten eerste in de richting van **een echte economische unie** die ervoor zorgt dat iedere economie de structurele kenmerken bezit om in de monetaire unie te kunnen gedijen. Ten tweede in de richting van een **financiële unie** die de integriteit van onze munt in de gehele monetaire unie waarborgt en risicodeling met de particuliere sector versterkt. Dit betekent voltooiing van de bankenunie en versnelde totstandbrenging van de kapitaalmarktunie. Ten derde in de richting van een **begrotingsunie** die zowel voor een houdbare begroting als voor begrotingsstabilisatie zorgt. En ten slotte in de richting van een **politieke unie** die het fundament vormt van alle bovengenoemde elementen dankzij werkelijke democratische verantwoording, legitimiteit en institutionele versterking.

Deze vier unies zijn allemaal afhankelijk van elkaar. Daarom moeten zij tegelijkertijd tot stand worden gebracht en moeten alle lidstaten van de eurozone aan elke unie deelnemen. In elk geval zal de vooruitgang moeten plaatsvinden via opeenvolgende stappen op korte en op langere termijn, maar het is cruciaal dat het volledige stappenplan vandaag wordt vastgesteld en goedgekeurd. De maatregelen op korte termijn zullen het vertrouwen thans slechts vergroten indien zij het begin vormen van een breder proces, een brug naar een volledige en echte EMU. Na een crisis die vele jaren heeft geduurd, moeten regeringen en instellingen de burgers en markten nu tonen dat de eurozone meer zal doen dan *overleven*. Zij moeten inzien dat zij zal *gedijen*.

Om deze visie op langere termijn te kunnen verwezenlijken dienen de maatregelen op korte termijn ambitieus te zijn. Zij moeten het Europese huis nu stabiliseren en voorbereidingen treffen voor een voltooiing van het bouwwerk op middellange termijn. Dit impliceert onvermijdelijk een verdere deling van soevereiniteit op termijn. Ondanks het onmiskenbare belang van economische en budgettaire regels en de naleving daarvan, kan de op één na grootste economie van de wereld niet louter middels op regels gebaseerde samenwerking worden beheerd. De eurozone kan zich slechts stapsgewijs in de richting van een echte

economische en monetaire unie ontwikkelen indien wordt overgegaan van een stelsel van regels en richtsnoeren voor het uitstippelen van nationaal economisch beleid naar een systeem waarbij de soevereiniteit in sterkere mate wordt gedeeld met gemeenschappelijke instellingen, die voor het grootste deel al bestaan en die deze taak geleidelijk op zich kunnen nemen. In de praktijk zou dit inhouden dat de lidstaten accepteren dat in toenemende mate gezamenlijk wordt beslist over aspecten van hun nationale begroting en hun economisch beleid. Een succesvolle afronding van het proces van economische convergentie en financiële integratie zou de opmaat kunnen vormen voor een zekere mate van risicodeling op overheidsniveau, wat tegelijkertijd gepaard zou moeten gaan met een grotere mate van democratische participatie en verantwoording, zowel op nationaal als op Europees niveau. Een dergelijke stapsgewijze aanpak is noodzakelijk omdat voor een aantal van de meer ambitieuze maatregelen wijzigingen in het huidige wettelijke EU-kader nodig zijn, sommige meer diepgaand dan andere, evenals aanzienlijke vorderingen op het gebied van economische convergentie en harmonisatie van de regelgeving in de lidstaten van de eurozone.

Dit verslag heeft een tweeledig doel: de eerste stappen te beschrijven waarmee dit proces vandaag een aanvang neemt, en een duidelijke koers uit te stippelen voor de maatregelen op langere termijn. Het proces wordt in twee achtereenvolgende fasen georganiseerd (zie de routekaart in bijlage 1):

Fase 1 (1 juli 2015 - 30 juni 2017): In deze eerste fase (**'al doende verdiepen'**) zouden de EU-instellingen en lidstaten van de eurozone voortbouwen op bestaande instrumenten en een zo goed mogelijk gebruik maken van de bestaande Verdragen. Dit komt in het kort neer op het stimuleren van het concurrentievermogen en de structurele convergentie, de voltooiing van de begrotingsunie, de vaststelling en handhaving van verantwoordelijk budgettair beleid op nationaal en EU-niveau en de versterking van de democratische verantwoordingsplicht.

Fase 2: In deze tweede fase (**'voltooiing van de EMU'**) zouden verdergaande, concrete maatregelen worden overeengekomen om de economische en institutionele architectuur van de EMU te voltooien. Hierbij zou met name het convergentieproces een bindender karakter krijgen door een reeks gezamenlijk overeengekomen benchmarks op het gebied van convergentie die in wetgeving kunnen worden vastgelegd. Een van de voorwaarden voor elk lid van de eurozone om deel te kunnen nemen aan een schokabsorptiefunctie voor

de eurozone in deze tweede fase, is het boeken van aanzienlijke vooruitgang in de richting van deze normen - en de voortdurende naleving ervan wanneer zij eenmaal bereikt zijn.

Laatste fase (uiterlijk 2025): Aan het eind van fase 2, en wanneer alle stappen geheel zijn voltooid, zou een hechte EMU een stabiel en welvarend oord zijn voor alle burgers van de lidstaten van de EU die de euro als munt gebruiken, en zou zij aantrekkelijk zijn voor andere EU-lidstaten indien zij zich zouden willen aansluiten.

De voorzitters van de EU-instellingen zullen de uitvoering van de in dit verslag gedane aanbevelingen op de voet volgen. Ter voorbereiding van de overgang van fase 1 naar fase 2 zal de Commissie in het voorjaar van 2017 een 'Witboek' indienen waarin de in fase 1 gemaakte vorderingen worden beoordeeld en de noodzakelijke volgende stappen worden vermeld, waaronder maatregelen met een wetgevend karakter om de EMU in fase 2 te voltooien. Het Witboek zal gebruik maken van analytische input van een adviesgroep van deskundigen die de wettelijke, economische en politieke randvoorwaarden van de in dit verslag vervatte voorstellen voor de langere termijn nader zal onderzoeken. Het zal in overleg met de voorzitters van de andere EU-instellingen worden opgesteld.

In dit verslag worden ideeën aangedragen die na verdere bespreking in wetten en instellingen kunnen worden omgezet. Dit moet door middel van een breed opgezet, transparant en inclusief proces gebeuren - een proces dat onverwijld zou moeten beginnen.

2

Naar een economische unie - convergentie, welvaart en sociale cohesie

Het begrip convergentie neemt in onze economische unie een centrale plaats in: convergentie *tussen* lidstaten naar de hoogste welvaarniveaus, en convergentie *binnen* Europese samenlevingen om ons unieke Europese model te bevorderen.

In de EMU is het monetair beleid gecentraliseerd, maar worden belangrijke onderdelen van het economisch beleid nog nationaal geregeld. Zoals de crisis echter bijzonder duidelijk heeft gemaakt, zijn de leden van de eurozone voor hun groei van elkaar afhankelijk. Het is in het gemeenschappelijk belang en in het eigen belang van ieder lid van de eurozone om economische schokken goed te kunnen opvangen, economische structuren en socialezekerheidsstelsels te moderniseren en ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven zich kunnen aanpassen aan, en profiteren van, nieuwe eisen, ontwikkelingen en uitdagingen. Evenzo is het in het belang van elk lid dat alle anderen dit in een vergelijkbaar tempo doen. Dit is cruciaal in een monetaire unie zoals de EMU waar geen grootschalige fiscale overdrachten tussen leden zijn voorzien en waar de arbeidsmobiliteit betrekkelijk beperkt is.

Het betekent niet dat alle lidstaten die dezelfde munt gebruiken op elkaar lijken of zouden moeten lijken, of dat zij hetzelfde beleid moeten voeren. Waar het uiteindelijk om gaat, is het resultaat: dat alle lidstaten van de eurozone een solide beleid voeren zodat zij zich snel kunnen herstellen van kortdurende schokken, in staat zijn hun comparatieve voordelen in de interne markt te benutten en investeringen aan te trekken, terwijl zij een sterke groei en een hoog werkgelegenheidsniveau in stand houden.

Veel kan al worden bereikt door een verdieping van de interne markt, wat voor alle 28 EU-lidstaten belangrijk is maar vooral voor de lidstaten die de euro als munt hebben. Op belangrijke beleidsterreinen zoals goederen en diensten, evenals op gebieden met onbenut potentieel zoals de energie-, de digitale en de kapitaalmarkt is de interne markt nog niet voltooid. Hieruit blijkt dat er nog aanzienlijke politieke obstakels zijn, ondanks het enorme economische potentieel dat een werkelijk interne markt bezit. Om vooruitgang te boeken dienen belangrijke besluiten op elk van de genoemde gebieden te worden beschouwd als onderdeel van een politiek pakket dat alle lidstaten ten goede komt, en moeten zij niet als onderling onafhankelijk worden opgevat. Maar dat is niet genoeg. Duurzame convergentie vereist tevens een bredere reeks beleidsmaatregelen die in de rubriek 'structurele hervormingen' kunnen worden ondergebracht, dat wil zeggen hervormingen die beogen economieën te moderniseren ten einde meer groei en banen te scheppen. Dat betekent efficiëntere arbeids- en productmarkten en sterkere overheidsinstellingen.

Om convergentie tussen de landen van de eurozone tot stand te brengen, zijn verdere stappen nodig. Allereerst moeten we op korte termijn (fase 1) een nieuwe krachtsinspanning ontplooiën om alle landen te doen convergeren naar de beste prestaties en praktijken in Europa door voort te bouwen op het bestaande governancekader en dit verder te versterken. Het uiteindelijke doel is, in de hele eurozone even schokbestendige economische structuren tot stand te brengen. Dit moet een nieuwe stimulans voor banen en groei vormen, waarbij concurrentievermogen en sociale cohesie centraal staan.

In fase 2 zou dit convergentieproces worden geformaliseerd en worden gebaseerd op een reeks gezamenlijk overeengekomen normen met een wettelijk karakter. Er zou regelmatig worden gecontroleerd of er behoorlijke vooruitgang ter zake wordt geboekt, en dit zou een voorwaarde zijn om van verdere instrumenten gebruik te kunnen maken zoals het schokabsorptiemechanisme dat voor de gehele eurozone zal worden opgezet.

2.1. Een nieuwe stimulans voor convergentie, banen en groei

Een nieuwe groei-impuls sluit aan bij het Euro Plus-pact van 2011 inzake een versterking van de coördinatie van het economisch beleid ten behoeve van het concurrentievermogen en de convergentie, dat de beoogde resultaten grotendeels niet bereikte door het intergouvernementele, niet-bindende karakter ervan. In plaats van nog meer pacten is concrete vooruitgang op basis van EU-wetgeving nodig om te evolueren naar een economische unie van convergentie, groei en banen te komen. Deze unie moet op vier pijlers rusten: de invoering van een systeem van autoriteiten voor het concurrentievermogen ('Competitiveness Authorities') in de eurozone; een versterkte implementatie van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden; een sterkere focus op werkgelegenheid en sociale prestaties, en op een betere coördinatie van economisch beleid binnen een vernieuwd Europees Semester. Dit zou op korte termijn moeten worden uitgevoerd (fase 1) door middel van praktische stappen en volgens de communautaire methode.

Een systeem van autoriteiten voor het concurrentievermogen in de eurozone

De governance in de eurozone is voor wat de coördinatie van en het toezicht op het begrotingsbeleid betreft, sterk verankerd. Maar zij moet worden verbeterd op het bredere gebied van het 'concurrentievermogen', dat een steeds prominenter plaats inneemt. Het Europees Semester - en de invoering van de procedure bij macro-

¹ Het Euro Plus-pact betreffende een betere coördinatie van het economische beleid met het oog op meer concurrentiekracht en convergentie werd in 2011 overeengekomen door de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone en van Bulgarije, Denemarken, Letland, Litouwen, Polen en Roemenië. Andere EU-lidstaten kunnen op vrijwillige basis toetreden. Dit pact werd ontworpen als een intergouvernementele oplossing om hervormingen en coördinatie te bevorderen. De concrete uitvoering had echter te lijden van een aantal tekortkomingen, zoals het ontbreken van een monitoringinstantie, maar de achterliggende redenen voor dit akkoord zijn nog steeds relevant en moeten nieuw leven worden ingeblazen. Daarom zouden de relevante onderdelen ervan moeten worden geïntegreerd in het EU-rechtskader.

economische onevenwichtigheden - is een eerste stap om deze lacune op te vullen, maar er moet veel meer worden gedaan om ervoor te zorgen dat alle lidstaten hun concurrentievermogen verbeteren in het kader van dezelfde dynamiek.

Aanbevolen wordt dat elke lidstaat van de eurozone een nationale instantie opricht die toezicht houdt op de prestaties en het beleid op het gebied van het concurrentievermogen. Dit zou economische divergentie helpen voorkomen en zou de eigen verantwoordelijkheid voor de noodzakelijke hervormingen op nationaal niveau versterken. Deze 'autoriteiten voor het concurrentievermogen' moeten onafhankelijke instanties zijn met het mandaat 'te onderzoeken of de loonontwikkeling gelijke tred houdt met de productiviteit en deze vergelijken met de ontwikkelingen in andere landen van de eurozone en in de voornaamste vergelijkbare handelspartners', zoals reeds door een grote meerderheid van lidstaten in het kader van het Euro Plus-pact is afgesproken. Bovendien zou deze instanties kunnen worden opgedragen de met de economische hervormingen geboekte vooruitgang te beoordelen om het concurrentievermogen in ruimere zin te verbeteren. Uiteindelijk is een concurrerende economie een economie waarin instellingen en beleidsmaatregelen productieve ondernemingen in staat stellen te gedijen. De ontwikkeling van deze ondernemingen ondersteunt op haar beurt de expansie van werkgelegenheid, investeringen en handel.

Deze nationale instanties en de Commissie zouden in het kader van een systeem van autoriteiten voor het concurrentievermogen in de eurozone moeten samenkomen, waarbij de Commissie de activiteiten van de nationale instanties op jaarbasis zou coördineren. De Commissie zou vervolgens met de resultaten van deze coördinatie rekening moeten houden wanneer zij beslist over de in het kader van het Europees Semester te nemen maatregelen, met name in verband met haar jaarlijkse groeianalyse en de in het kader van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden te nemen besluiten, met inbegrip van aanbevelingen inzake de inleiding van de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden.

Autoriteiten voor het concurrentievermogen

Het doel van de autoriteiten voor het concurrentievermogen moet niet zijn om praktijken en instellingen die belast zijn met loonvorming, grensoverschrijdend te harmoniseren. Deze procedures lopen binnen de EU sterk uiteen en weerspiegelen terecht nationale voorkeuren en rechtstradities.

Op basis van een gemeenschappelijk model zou elke lidstaat zelf moeten beslissen over de wijze waarop hij zijn nationale autoriteit voor het concurrentievermogen opricht, maar deze moet wel

democratische verantwoordingsplicht hebben en operationeel onafhankelijk zijn. Nationale actoren, zoals sociale partners, dienen hun rol te blijven spelen overeenkomstig de vaste praktijk in elke lidstaat, maar zij zouden de adviezen van de betrokken autoriteiten moeten gebruiken bij loononderhandelingen. Sommige lidstaten, zoals Nederland en België, beschikken reeds over dergelijke autoriteiten.

Een versterkte procedure bij macro-economische onevenwichtigheden

De procedure bij macro-economische onevenwichtigheden werd ingesteld op het hoogtepunt van de crisis. Zij maakt deel uit van het Europees Semester, de jaarlijkse cyclus van verslaglegging over en toezicht op het economisch beleid van de EU en van de lidstaten. Het is een instrument om onevenwichtigheden te voorkomen en te corrigeren voordat zij uit de hand lopen. Het is een cruciaal toezichtmechanisme op Europees niveau geworden, bijvoorbeeld om vastgoedzeepbellen te voorkomen of om een verlies van concurrentievermogen, een toename van de particuliere of de overheidsschuld of een gebrek aan investeringen op te sporen. Het potentieel van dit instrument moet ten volle worden benut. Daartoe moet met name op twee gebieden actie worden ondernomen:

- Het moet niet alleen gebruikt worden om onevenwichtigheden te detecteren maar ook om structurele hervormingen in de loop van het Europees Semester aan te moedigen. Het corrigerende deel zou krachtig moeten worden toegepast. Het zou moeten worden ingezet zodra buitensporige onevenwichtigheden worden geconstateerd en gebruikt moeten worden om de uitvoering van de hervormingen te monitoren.
- Verder zou de procedure onevenwichtigheden in de eurozone als geheel beter moeten kunnen opsporen, en niet alleen in afzonderlijke lidstaten. Daartoe dient zij gericht te blijven op de correctie van schadelijke externe tekorten, gezien het risico dat zij inhouden voor de soepele werking van de eurozone (bijvoorbeeld in de vorm van het 'plotseling opdrogen' van kapitaalstromen). Daarnaast dient de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden ook toereikende hervormingen te stimuleren in landen met aanhoudend grote overschotten op de lopende rekening indien deze voortvloeien uit, bijvoorbeeld, een achterblijvende binnenlandse vraag en/of een laag groeipotentieel, omdat dit ook belangrijk is om het evenwicht in de monetaire unie daadwerkelijk te herstellen.

Een sterkere focus op werkgelegenheid en sociale prestaties

De sociale en werkgelegenheidssituatie loopt in de eurozone zeer sterk uiteen, ten dele als gevolg van de

crisis, maar ook door onderliggende ontwikkelingen en slechte prestaties voorafgaand aan de crisis. Het moet de ambitie van Europa zijn om het op sociaal gebied tot een 'triple A'-status te brengen.

Dat is ook economisch noodzakelijk. De EMU kan pas succesvol zijn wanneer de arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels in alle lidstaten van de eurozone goed en rechtvaardig functioneren. Werkgelegenheid en sociale problemen moeten daarom een vooraanstaande plaats innemen in het Europees Semester. Werkloosheid, en vooral langdurige werkloosheid, is een van de voornaamste oorzaken van ongelijkheid en sociale uitsluiting. Daarom zijn efficiënte arbeidsmarkten die een hoog werkgelegenheidsniveau bevorderen en die schokken kunnen opvangen zonder dat deze buitengewoon grote werkloosheid veroorzaken, van het grootste belang – zij leveren een bijdrage aan de soepele werking van de EMU en bevorderen een meer inclusieve samenleving.

Er is geen 'one-size-fits-all'-aanpak, maar de lidstaten staan vaak voor dezelfde uitdagingen: meer mensen van alle leeftijden aan werk helpen; het goede evenwicht vinden tussen flexibele en vaste arbeidsovereenkomsten; een scheiding voorkomen tussen 'insiders' met een hoge mate van bescherming en hoge lonen en 'outsiders'; de belasting op arbeid naar andere terreinen verschuiven; aan werklozen steun op maat bieden om hen weer aan een baan te helpen, zoals beter onderwijs en een leven lang leren, om er maar een paar te noemen. Los van arbeidsmarkten is het belangrijk ervoor te zorgen dat iedere burger toegang heeft tot adequaat onderwijs en dat er een doeltreffend sociaal beschermingssysteem voorhanden is om de meest kwetsbare groepen in de samenleving te beschermen, met inbegrip van een minimum aan sociale bescherming. Onze bevolking veroudert snel, en er zijn nog omvangrijke hervormingen nodig om ervoor te zorgen dat pensioen- en gezondheidsstelsels die ontwikkeling kunnen bijbenen. Tot die hervormingen behoort het aanpassen van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting.

Om het welslagen van de EMU op lange termijn te waarborgen, zouden we een stap verder moeten gaan en de aanzet moeten geven tot een sterkere integratie van de nationale arbeidsmarkten door geografische en professionele mobiliteit te vergemakkelijken, mede via een beter geregelde erkenning van beroepskwalificaties, een eenvoudiger toegang tot banen in de overheidssector voor niet-onderdanen en een betere coördinatie van socialezekerheidsstelsels.

Een betere coördinatie van het economisch beleid

Het Europees Semester heeft de coördinatie van het economisch beleid aanzienlijk versterkt. Maar de toevoeging van talrijke 'packs', 'pacten', 'procedures' en allerlei rapportageverplichtingen heeft de rationale en doeltreffendheid ervan aangetast. In het Europees Semester moet het samen vaststellen van prioriteiten en het daarnaar handelen, in een Europees perspectief en met een duidelijk besef van ons gemeenschappelijk belang, centraal staan. Er zijn maatregelen genomen om het Europees Semester te vereenvoudigen en te versterken: een sterkere focus op prioriteiten, minder documenten en meer tijd om ze te bespreken, een grotere bewustmaking op politiek niveau en contacten met nationale autoriteiten. Deze maatregelen moeten worden voortgezet ten einde:

- De lidstaten duidelijke aanbevelingen te geven die gericht blijven op prioritaire hervormingen die essentieel zijn om potentiële groei tot stand te brengen, het scheppen van banen te ondersteunen en de door de interne markt geboden kansen te benutten. De landspecifieke aanbevelingen dienen concreet en ambitieus te zijn, met name wat de verwachte resultaten betreft en het tijdschema voor het bereiken daarvan. Tegelijkertijd moeten zij hun 'politieke' karakter behouden, dat wil zeggen dat de lidstaten een zekere mate van vrijheid moeten hebben om te bepalen wat voor maatregelen ze precies willen nemen. De nationale hervormingsprogramma's die de lidstaten jaarlijks opstellen, zouden als basis moeten dienen voor voorafgaand overleg over hun hervormingsplannen.
- De lidstaten verantwoordelijk te houden voor het nakomen van hun verbintenissen. Periodieke verslaglegging over de uitvoering, regelmatige wederzijdse beoordeling of een 'pas toe of leg uit'-benadering zouden systematischer moeten worden toegepast.
De Eurogroep zou in fase 1 al een coördinerende rol kunnen spelen door de prestaties te vergelijken met een sterkere focus op benchmarking en de toepassing van de beste praktijken. Dit moet hand in hand gaan met een volledige benutting van de mogelijkheden die de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden biedt.
- De dimensie van de eurozone en de nationale dimensie beter te integreren. Daartoe dient het Europees Semester in twee achtereenvolgende fasen te worden verdeeld – een Europese en een nationale fase. Dit houdt in dat besprekingen en aanbevelingen betreffende de eurozone als geheel eerst moeten plaatsvinden, voor landspecifiek overleg, zodat gemeenschappelijke uitdagingen volledig worden omgezet in landspecifieke maatregelen. In bijlage 2 wordt nader op dit voorstel ingegaan.

- Een visie op lange termijn te ontwikkelen: niet alles kan of moet binnen een jaar gebeuren. De jaarlijkse cyclus van het Europees Semester moet samengaan met een sterkere nadruk op een meerjarenbenadering, in lijn met het hernieuwde convergentieproces.

doeltreffende beleidsmaatregelen om werklozen te helpen weer actief te worden op de arbeidsmarkt, moderne socialezekerheidsstelsels en gunstige belasting op arbeid).

2.2. Formalisering van het convergentieproces

Op middellange termijn (fase 2) dient het convergentieproces naar schokbestendigere economische structuren, zoals hierboven beschreven, een meer bindend karakter te krijgen. Dit zou bereikt kunnen worden door een reeks gemeenschappelijke hoogwaardige normen vast te stellen die in EU-wetgeving zouden worden gedefinieerd, aangezien soevereiniteit met betrekking tot beleid van gemeenschappelijk belang zou worden gedeeld en een krachtige besluitvorming op Europees niveau zou worden ingevoerd. Op sommige gebieden zal verdere harmonisatie noodzakelijk zijn; op andere gebieden, waar met verschillend beleid even goede resultaten kunnen worden geboekt, zullen landspecifieke oplossingen moeten worden gevonden. De gemeenschappelijke normen dienen vooral gericht te zijn op arbeidsmarkten, concurrentievermogen, ondernemingsklimaat en overheidsadministratie, evenals op bepaalde aspecten van het fiscaal beleid (zoals de heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting). De vooruitgang met betrekking tot deze normen zou regelmatig worden gecontroleerd. In deze context zou het gebruik van landspecifieke aanbevelingen worden voortgezet. Verder zou de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden niet alleen als instrument kunnen worden gebruikt om onevenwichtigheden te voorkomen en te corrigeren, maar ook om hervormingen te stimuleren en de vorderingen die elke lidstaat van de eurozone maakt in de richting van deze normen, kunnen monitoren. Een significante en aanhoudende convergentie naar economieën die even schokbestendig zijn, zou een voorwaarde moeten zijn om toegang te krijgen tot het schokabsorptiemechanisme dat voor de eurozone zal worden opgezet, zoals in punt 4.2. kort wordt uiteengezet.

Voor de definitie van de specifieke normen en indicatoren moet een grondiger analyse worden verricht. Als voorbeeld kunnen de normen voor arbeidsmarkten worden aangehaald die zekerheid en flexibiliteit moeten combineren en die volgens de diverse beginselen van het begrip 'flexicurity' kunnen worden ontwikkeld (bijvoorbeeld flexibele en betrouwbare arbeidsovereenkomsten waarmee tweedeling op de arbeidsmarkt wordt vermeden, uitvoerige strategieën inzake een leven lang leren,

3

**Naar een financiële unie -
geïntegreerde financiën voor een
geïntegreerde economie**



Vooruitgang naar een sterkere economische unie zal veel bijdragen aan het verbeteren van de werking van de EMU. Tegelijkertijd moet een en ander van de voltooiing van een financiële unie vergezeld gaan. Een economische en financiële unie zijn immers complementair en versterken elkaar onderling. Vooruitgang op deze twee fronten moet een topprioriteit zijn in fase 1 van de routekaart naar een echte EMU.

In een monetaire unie moet het financiële systeem echt gemeenschappelijk zijn, zo niet zullen de impulsen van de monetaire beleidsbeslissingen (bijvoorbeeld veranderingen in de beleidsrentetarieven) niet in alle lidstaten op uniforme wijze doorwerken. Wat er gebeurd is tijdens de crisis, hetgeen op zijn beurt de economische divergentie heeft verergerd. Ook is een gemeenschappelijk banksysteem het spiegelbeeld van een gemeenschappelijke munt. Aangezien verreweg het meeste geld bankdeposito's is, kan geld alleen echt gemeenschappelijk zijn als het vertrouwen in de veiligheid van bankdeposito's hetzelfde is ongeacht de lidstaat waar een bank opereert. Dit vereist gemeenschappelijk banktoezicht, gemeenschappelijke bankenafwikkeling en gemeenschappelijke depositogarantie. Dit is ook cruciaal om de negatieve terugkoppelingseffecten tussen banken en overheden aan te pakken die centraal stonden in de crisis.

Tegelijkertijd moet het financiële systeem in staat zijn het risico te diversifiëren over de landen, zodat het de impact van landenspecifieke schokken kan matigen en het risico dat via budgettaire middelen moet worden gedeeld kan verkleinen.

Al deze redenen rechtvaardigen de dringend noodzaak van een financiële unie. Met de oprichting van het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme hebben wij grotendeels het doel met betrekking tot banktoezicht bereikt. Het Gemeenschappelijk Afwikkelingsmechanisme is eveneens overeengekomen, maar nog niet volledig geïmplementeerd. Om de financiële unie te voltooien, moeten wij een gemeenschappelijk depositogarantiestelsel en de kapitaalmarktenunie lanceren. Gezien de urgentie hiervan zouden deze maatregelen alle in fase 1 moeten worden geïmplementeerd.

3.1. De bankenunie voltooien

Het voltooien van de bankenunie vereist voor alles de volledige omzetting in nationaal recht van de richtlijn bankherstel en -afwikkeling door alle lidstaten. Dit is cruciaal voor het delen van risico's met de private sector. De bankenunie is immers een manier om de belastingbetalers beter te beschermen tegen de kosten van bankenreddingen.

In de tweede plaats hebben wij ook snel een akkoord nodig over een toereikend overbruggingsfinancieringsmechanisme – een manier om ervoor te zorgen dat er voldoende geld is als een bank moet worden afgewikkeld, ook als de financiering in het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds op dat moment niet volstaat – voor het Fonds tegen de tijd dat het operationeel wordt op 1 januari 2016.²

In de derde plaats zou tijdens de overgangperiode naar de oprichting van het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds het opzetten van een geloofwaardig gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds en het maken van vooruitgang naar een volledig gelijk speelveld voor banken in alle lidstaten een prioriteit moeten zijn. Er moet derhalve snel een achtervangmechanisme worden geïmplementeerd. Dit zou kunnen gebeuren via een kredietlijn van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) aan het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds. Deze achtervang moet op middellange termijn begrotingsneutraal zijn door ervoor te zorgen dat de publieke bijstand wordt gerecupereerd door middel van heffingen achteraf van de financiële sector.

Vervolgens stellen wij de lancering voor van een Europees depositogarantiestelsel (EDIS) – de derde pijler van een volwaardige bankenunie naast banktoezicht en bankenafwikkeling. Aangezien de huidige opzet met nationale depositogarantiestelsels kwetsbaar blijft voor grote plaatselijke schokken (met name wanneer de overheid en de nationale bankensector zich in een kwetsbare situatie lijken te bevinden), zou gemeenschappelijke depositogarantie het weerstandsvermogen tegen toekomstige crises vergroten. Een gemeenschappelijk stelsel zal waarschijnlijk mettertijd ook begrotingsneutraler zijn dan nationale depositogarantiestelsels omdat risico's breder worden gespreid en omdat bij een veel grotere pool van financiële instellingen private bijdragen worden aangetrokken. De oprichting van een volwaardig EDIS zal tijd vergen, maar reeds in fase 1 zou het ondernemen van concrete stappen in die richting een prioriteit moeten zijn, waarbij van de mogelijkheden van het huidige wettelijke kader gebruik wordt gemaakt. Een mogelijke optie zou zijn om het EDIS op het Europees niveau voor de nationale depositogarantiestelsels als een herverzekeringssysteem op te zetten. Net als het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds zou het gemeenschappelijk EDIS privaat gefinancierd worden via door alle deelnemende banken in de lidstaten betaalde risicogebaseerde vergoedingen vooraf en zo opgezet worden dat moreel risico wordt voorkomen. Het takenpakket ervan zou moeten samenvallen met dat van het Gemeenschappelijk Toezichtmechanisme.

² Dit volgt op de [verklaring van de ECOFIN-Raad](#) van 18 december 2013.

Te zijner tijd zou, met name gezien de restrictieve toelatingscriteria die er momenteel voor gelden, de effectiviteit van het directe bankenherkapitalisatie-instrument van het ESM moeten worden getoetst, waarbij ook de overeengekomen bail-in-regels worden gerespecteerd. Een gemakkelijker toegankelijk mechanisme voor rechtstreekse herkapitalisatie van banken zou het vertrouwen van depositanten verhogen door noodlijdende overheden op onafhankelijke voet in het bestuur van geherstructureerde banken te houden en zou het verband tussen overheden en banken op nationaal niveau doorbreken.

Voor alle banken die deelnemen aan de bankenunie moet het speelveld gelijk zijn. Dit zal, in aanvulling op en naast het gemeenschappelijk 'rulebook', verdere maatregelen vereisen om de nog steeds significante beoordelingsmarge op nationaal niveau aan te pakken die nog steeds, met name voor de kwaliteit en de samenstelling van het kapitaal van banken, belangrijke implicaties heeft. De verschillen zouden grotendeels kunnen worden aangepakt in de context van het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme. Maar voor andere kwesties, met name die welke op verschillende juridische en institutionele kaders betrekking hebben, zijn wetgevingswijzigingen noodzakelijk. Evenzo heeft de recente herziening van de richtlijn inzake depositogarantiestelsels geleid tot meer harmonisatie, met name inzake voorfinanciering van nationale stelsels, maar deze bevat nog steeds enige nationale keuzevrijheid, die zou moeten worden getoetst.

Tegelijkertijd moet de EU aandacht blijven besteden aan potentiële nieuwe risico's die zich in de bankensector ontwikkelen, met inbegrip van risico's in verband met de sector van het schaduwbankieren. Met de bestaande structuren moeten risico's voor de financiële sector als geheel kunnen worden opgespoord.

Daartoe zouden wij, voortbouwend op de rol en de bevoegdheden van het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB), moeten overwegen onze macroprudentiële instellingen te versterken, en de synergieën ervan met de ECB te maximaliseren. Tot slot kan het op middellange termijn zinvol zijn de behandeling van bankblootstellingen aan overheidsschuld te toetsen, bijvoorbeeld door de vaststelling van limieten voor grote blootstellingen. Dit zou de financiële stabiliteit verder van de nationale publieke financiën kunnen ontkoppelen. Dergelijke verrijkende wijzigingen van het huidige kader zouden echter alleen als onderdeel van een gecoördineerde inspanning op mondiaal niveau moeten worden overwogen.

3.2. Lancering van de kapitaalmarktenunie

Naast de bankenunie moet de lancering van de kapitaalmarktenunie als een prioriteit worden gezien³. Dit geldt voor alle 28 lidstaten van de EU, maar is bijzonder relevant voor de eurozone. Zij zal zorgen voor meer gediversifieerde financieringsbronnen zodat bedrijven, met inbegrip van kmo's, een beroep kunnen doen op de kapitaalmarkten en toegang hebben tot andere bronnen van niet-bancaire financiering naast bankkrediet. Tegelijkertijd zal een goed werkende kapitaalmarktenunie grensoverschrijdende risicodeling versterken via verdieping van de integratie van obligatie- en aandelenmarkten, waarvan de laatste zeer belangrijk is om schokken op te vangen. Echt geïntegreerde kapitaalmarkten zouden ook een buffer tegen systemische schokken in de financiële sector bieden en de risicodeling van de private sector in alle landen versterken⁴. Daardoor vermindert op zijn beurt de risicodeling die langs financiële weg moet worden gerealiseerd (publieke risicodeling). Aangezien de hechtere integratie van de kapitaalmarkten en de geleidelijke opheffing van de resterende nationale barrières nieuwe risico's voor de financiële stabiliteit zouden kunnen creëren, moeten de instrumenten die beschikbaar zijn voor het prudent beheer van de systemische risico's van de financiële spelers (macroprudentieel instrumentarium) worden uitgebreid en versterkt en het toezichtskader worden versterkt om voor de soliditeit van alle financiële actoren te zorgen. Dit zou uiteindelijk tot een gemeenschappelijke Europese toezichthouder op de kapitaalmarkten moeten leiden.

In dit verband is het belangrijk dat regelgeving stimulanzen voor risicopooling en risicodeling creëert en ervoor zorgt dat alle financiële instellingen over voldoende risicobeheerstructuren beschikken en prudentieel gezond blijven. Belastingheffing kan eveneens een belangrijke rol spelen om te zorgen voor een neutrale behandeling voor verschillende maar vergelijkbare activiteiten en investeringen in alle jurisdicties. Een echte kapitaalmarktenunie vereist ook andere verbeteringen, waarvan sommige alleen via wetgeving kunnen worden gerealiseerd, zoals: vereenvoudiging van prospectusvereisten; een gerevitaliseerde EU-markt voor securitisatie van hoge kwaliteit; grotere harmonisatie van accounting- en auditingpraktijken; alsmede het aanpakken van de belangrijkste knelpunten voor de integratie van de kapitaalmarkten op het gebied van onder meer insolventierecht, vennootschapsrecht, eigendomsrechten en wat betreft de juridische afdwingbaarheid van grensoverschrijdende vorderingen.

³ Zie het groenboek '[Het opbouwen van een kapitaalmarktenunie](#)', Europese Commissie, 18.2.2015.

⁴ Toenemende grensoverschrijdende investeringsstromen zouden in beginsel ertoe moeten leiden dat de particuliere sector meer deelt in de risico's. Daarvoor zijn twee redenen: 1) een geografisch meer gediversifieerd portfolio financiële activa aanhouden, met onder meer bedrijfsobligaties en -aandelen, levert rendementen die minder volatiel zijn en minder afhankelijk van het binnenlandse inkomen (kapitaalmarkt als kanaal om risico's te delen); 2) wanneer een land door een economische shock wordt getroffen zouden grensoverschrijdende stromen de inwoners ervan moeten helpen leningen toe te staan of aan te gaan om de shock op te vangen (kredietmarkt als kanaal om risico's te delen).

4

Naar een begrotingsunie - een geïntegreerd kader voor gezond en geïntegreerd begrotingsbeleid

Een van de belangrijkste lessen van de crisis is dat budgettair beleid van vitaal gemeenschappelijk belang is in een monetaire unie. Zelfs een sterke economische en financiële unie en een op prijsstabiliteit gericht gemeenschappelijk monetair beleid zijn er geen garantie voor dat de EMU altijd naar behoren functioneert. Onhoudbaar budgettair beleid brengt niet alleen de prijsstabiliteit in de Unie in gevaar, het is ook schadelijk voor de financiële stabiliteit voor zover het besmettingsgevaar tussen lidstaten en financiële fragmentatie creëert.

Verantwoordelijk nationaal budgettair beleid is derhalve essentieel. Het moet een dubbele functie vervullen: garanderen dat de publieke schuld houdbaar is en ervoor zorgen dat automatische begrotingsstabilisatoren kunnen werken om landenspecifieke economische schokken op te vangen. Als dit niet het geval is, zullen recessies waarschijnlijk langer duren in afzonderlijke landen, hetgeen op zijn beurt invloed heeft op de hele eurozone. Maar dit is niet genoeg. Het is belangrijk er ook voor te zorgen dat de som van de nationale begrotingssaldi op het niveau van de eurozone als geheel tot een passende budgettaire koers leidt⁵. Dit is zeer belangrijk om te allen tijde procyclisch begrotingsbeleid te vermijden.

Ten slotte kunnen in geval van een zeer ernstige crisis de nationale begrotingen overweldigd geraken, zoals in de afgelopen jaren in sommige landen het geval was. In dergelijke situaties volstaan nationale budgettaire stabilisatoren misschien niet om de schok op te vangen en het optimale niveau van economische stabilisatie te bieden, hetgeen op zijn beurt schadelijk kan zijn voor de hele eurozone. Om die reden zou het belangrijk zijn om op langere termijn een eurozonebrede budgettaire stabilisatiefunctie te creëren. Een dergelijke stap moet het culminatiepunt zijn van een proces dat als basisvoorwaarde significante economische convergentie, financiële integratie en verdere coördinatie en pooling van besluitvorming met betrekking tot nationale begrotingen vereist, met evenredige versterking van de democratische verantwoording. Dit is belangrijk om moreel risico te vermijden en voor gezamenlijke budgettaire discipline te zorgen.

In de tussentijd moeten wij het vertrouwen in het gemeenschappelijke budgettaire governancekader van de EU versterken. Een verdere grondige, consistente en transparante implementatie van ons huidig budgettair kader is derhalve essentieel om de weg te bereiden voor verdere vorderingen op dit gebied.

4.1. Verantwoordelijk begrotingsbeleid als hoeksteen van de EMU

In de afgelopen jaren hebben het zogeheten 'sixpack', het 'twopack' en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur significante verbeteringen van het kader voor begrotingsbeleid in de EMU gebracht. Samen drijven zij onze inspanningen om budgettaire onevenwichtigheden te voorkomen en te focussen op schuldontwikkelingen en betere handhavingsmechanismen alsook op nationaal ownership van de EU-regels. Dit nieuwe governancekader voorziet reeds in voldoende voorafgaande coördinatie van de jaarlijkse begrotingen van de lidstaten van de eurozone en versterkt het toezicht op landen die financiële moeilijkheden ondervinden. Elke lidstaat moet zich aan de regels houden of de geloofwaardigheid van dit kader is in gevaar. De regels zijn weliswaar ingewikkeld, maar de komende toetsing van het 'sixpack' en 'twopack' moeten een gelegenheid zijn om duidelijkheid, transparantie, naleving en legitimiteit te verbeteren en daarbij het op stabiliteit gerichte karakter ervan te beschermen.

Op korte termijn (fase 1) zou het huidige governancekader moeten worden versterkt via de oprichting van een adviserende Europese Budgettaire Raad. Deze nieuwe entiteit zou de nationale begrotingsraden coördineren en complementeren die in de context van de EU-richtlijn inzake begrotingskaders zijn opgericht. Hij zou een publieke en onafhankelijke beoordeling geven op Europees niveau van de wijze waarop de begrotingen — en de uitvoering daarvan — presteren tegenover de economische doelstellingen en aanbevelingen vervat in het budgettaire governancekader van de EU. De samenstelling van de Raad zou pluralistisch moeten zijn en er zou een breed scala expertise moeten worden ingezet. Het mandaat van deze nieuwe Europese Budgettaire Raad zou op een aantal leidende beginselen als opgenomen in bijlage 3 moeten rusten.

De oprichting van zulk een Europese Budgettaire Raad zou tot een betere naleving van de gemeenschappelijke begrotingsregels, een deskundiger publiek debat en een sterkere coördinatie van het nationale begrotingsbeleid moeten leiden.

⁵ Het begrip 'begrotingskoers' brengt de verschuivingen in het begrotingssaldo tot uiting, om de totale economische vraag en output te beïnvloeden. Volgens het stabiliteits- en groeipact wordt de begrotingskoers gemeten op basis van het structurele begrotingssaldo, d.w.z. het begrotingssaldo gecorrigeerd voor de effecten van de economische cyclus en ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen. Algemeen gesproken zou een begrotingstekort (-overschot) een expansief (verkrappend) begrotingsbeleid suggereren.

4.2. Een budgettaire stabilisatiefunctie voor de eurozone

Er zijn veel manieren waarop een muntunie vorderingen kan maken naar een begrotingsunie. Hoewel de mate waarin muntunies over gemeenschappelijke begrotingsinstrumenten beschikken verschilt, hebben alle volwassen monetaire unies toch een gemeenschappelijke macro-economische stabilisatiefunctie ingevoerd om beter om te gaan met schokken die op nationaal niveau alleen niet kunnen worden beheerd.

Dit zou een natuurlijke ontwikkeling voor de eurozone zijn op langere termijn (fase 2) en onder de hierboven uiteengezette voorwaarden, d.w.z. als het culminatiepunt van een proces van convergentie en verdere pooling van besluitvorming inzake nationale begrotingen. De doelstelling van automatische stabilisatie op het niveau van de eurozone zou niet zijn om de economische cyclus op het niveau van de eurozone actief en precies af te stemmen. Veeleer zou daardoor het opvangen van grote macro-economische schokken moeten worden verbeterd waardoor de EMU in haar totaliteit veerkrachtiger wordt. De exacte opzet van dergelijke eurozonestabilisatoren vereist diepgaander werk. Dit zou een van de taken van de voorgestelde groep van deskundigen moeten zijn.

Opties en leidende beginselen voor een stabilisatiefunctie voor de eurozone

Voor een toekomstige stabilisatiefunctie zou als een eerste stap bijvoorbeeld kunnen worden voortgebouwd op het Europees Fonds voor strategische investeringen, door het aanwijzen van een pool van financieringsbronnen en investeringsprojecten die specifiek zijn voor de eurozone, om te gebruiken volgens de conjunctuurcyclus. Er zouden verschillende bijkomende bronnen van financiering in aanmerking moeten worden genomen. Het zal belangrijk zijn ervoor te zorgen dat de ontwikkeling van zulk een stabilisatiefunctie op de volgende leidende beginselen rust:

- Zij mag niet tot permanente transfers tussen landen of tot transfers in slechts één richting leiden, de reden waarom convergentie naar een economische unie een basisvoorwaarde voor deelname is. Zij mag ook niet worden gezien als een manier om de inkomsten tussen de lidstaten gelijk te maken.
- Zij mag noch de stimulansen voor gezonde begrotingsbeleidvorming op nationaal niveau, noch de stimulansen om nationale structurele zwakke plekken aan te pakken ondermijnen. Bijgevolg en om moreel risico te voorkomen, moet zij nauw gekoppeld zijn aan naleving van het brede EU-governancekader

en aan vooruitgang naar convergentie naar de gemeenschappelijke normen beschreven in hoofdstuk 2.

- Zij zou binnen het kader van de Europese Unie moeten worden ontwikkeld. Dit zou garanderen dat zij in overeenstemming is met de bestaande begrotingskader van de EU en met de procedures voor de coördinatie van het economisch beleid. Zij zou open en transparant moeten zijn ten aanzien van alle EU-lidstaten.
- Zij mag geen instrument voor crisisbeheer zijn. Het Europees Stabieliteitsmechanisme (ESM) vervult reeds die functie. Veeleer dient haar rol te zijn de verbetering van de algehele economische veerkracht van de EMU en de afzonderlijke landen van de eurozone. Zij zou aldus eraan bijdragen crises te voorkomen en toekomstige interventies van het ESM in feite minder waarschijnlijk maken.

5

**Democratische verantwoording,
legitimiteit en institutionele
versterking**



Grotere verantwoordelijkheid en integratie op EU-niveau en op het niveau van de eurozone zou hand in hand moeten gaan met grotere democratische verantwoording, legitimiteit en institutionele versterking. Dit is zowel een voorwaarde voor succes als een natuurlijk gevolg van de toenemende onderlinge afhankelijkheid binnen de EMU. Het betekent ook betere deling van nieuwe bevoegdheden en grotere transparantie over wie wat en wanneer beslist. Uiteindelijk betekent en vereist dit meer dialoog, groter wederzijds vertrouwen en een sterkere capaciteit om gezamenlijk op te treden.

Op het hoogtepunt van de crisis moesten vaak haastig, soms van de ene op de andere dag verstrekkende beslissingen genomen worden. In verschillende gevallen werd voor intergouvernementele oplossingen gekozen om de besluitvorming te bespoedigen of tegenstand te overwinnen. Nu is de tijd aangebroken om onze politieke constructie te toetsen en te consolideren - en aan de volgende fase van onze economische en monetaire unie te bouwen.

Een aantal concrete stappen naar meer verantwoording en participatie zou reeds op korte termijn moeten worden ondernomen (fase 1):

Een sleutelrol voor het Europees Parlement en de nationale parlementen

Door het Europees Parlement zijn de eerste praktische stappen ondernomen om het parlementaire toezicht te versterken als onderdeel van het Europees Semester. Tussen het Europees Parlement en de Raad, de Commissie en de Eurogroep hebben, in lijn met de bepalingen van de 'sixpack'- en 'twopack'-wetgeving, 'economische dialogen' plaatsgevonden. Dit maakte reeds deel uit van de laatste rondes van het Europees Semester. Deze dialogen kunnen worden versterkt door voor de belangrijkste stappen van de Semestercyclus specifieke tijdslots overeen te komen. Er is een nieuwe vorm van interparlementaire samenwerking ingesteld om Europese en nationale actoren samen te brengen. Deze vindt plaats binnen de Europese parlementaire week, georganiseerd door het Europees Parlement in samenwerking met de nationale parlementen, waaraan vertegenwoordigers van de nationale parlementen deelnemen en waaraan diepgaand over beleidsprioriteiten wordt gediscussieerd. In het 'twopack' is ook het recht van een nationaal parlement verankerd om een commissaris op te roepen voor een presentatie van het advies van de Commissie over een ontwerp-begrotingsplan of van haar aanbeveling voor een lidstaat in het kader van een buitensporigtekortprocedure — een recht dat systematischer zou moeten worden uitgeoefend dan nu het geval is.

Wij zouden de timing en toegevoegde waarde van deze parlementaire momenten verder kunnen versterken in lijn met het vernieuwde Europees Semester dat in bijlage 2 wordt geschetst. Met name zou de Europese Commissie tijdens een plenair debat met het Europees Parlement in gesprek kunnen gaan voordat de jaarlijkse groeianalyse wordt gepresenteerd en het debat kunnen voortzetten nadat deze is vastgesteld. Bovendien zou, in overeenstemming met de toepasselijke bepalingen van het 'sixpack' betreffende economische dialoog, een tweede specifiek plenair debat kunnen worden gehouden bij de presentatie door de Commissie van de landenspecifieke aanbevelingen. Tegelijkertijd zouden vertegenwoordigers van de Commissie en de Raad, met name in de context van de Europese parlementaire week, aan interparlementaire bijeenkomsten kunnen deelnemen. Deze nieuwe praktijk zou, met volledige inachtneming van hun institutionele rol, geleidelijk in meer detail kunnen worden overeengekomen tussen de EU-instellingen (Commissie, Raad Ecofin, Eurogroep en het Europees Parlement), in de vorm van een niet-bindend interinstitutioneel akkoord.

De Europese Commissie zou ook modelregelingen moeten uitwerken om de interactie met de nationale parlementen efficiënter te maken. Een dergelijke interactie zou tijdens de nationale parlementaire debatten over de tot de lidstaten gerichte landenspecifieke aanbevelingen en in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure moeten plaatsvinden. Een en ander zou het in het 'twopack' erkende recht om een commissaris op te roepen meer leven geven. In de regel moeten de nationale parlementen nauw bij de vaststelling van de nationale hervormings- en stabiliteitsprogramma's worden betrokken.

Het Europees Parlement zou zich moeten organiseren om zijn rol in aangelegenheden die met name met de eurozone verband houden op zich te nemen.

Consolideren van de externe vertegenwoordiging van de euro

Naarmate de EMU zich naar een economische, financiële en begrotingsunie ontwikkelt, zou haar externe vertegenwoordiging in toenemende mate één moeten worden. Dit proces kan geleidelijk plaatsvinden, maar het zou in fase 1 in beweging moeten worden gezet.

De EU is het grootste handelsblok ter wereld en de grootste handelaar in industrieproducten en -diensten in de wereld. Zij heeft dit gerealiseerd door op het wereldtoneel één lijn te trekken in plaats van met 28 afzonderlijke handelsstrategieën te opereren. De grote economische en financiële omvang en het bestaan van een gemeenschappelijk monetair en wisselkoersbeleid voor de meeste van haar leden maken de beleidsbeslissingen en economische ontwikkelingen

van de EU in toenemende mate relevant voor de wereldeconomie.

In de internationale financiële instellingen spreken echter de EU en de eurozone nog steeds niet met één stem. Deze fragmentatie betekent dat de EU als het ware onder haar politieke en economische gewichtsklasse bokst omdat elke lidstaat van de eurozone individueel spreekt. Dit is met name het geval bij het IMF ondanks de inspanningen om de Europese standpunten te coördineren.

Integreren van intergouvernementele oplossingen binnen het rechtskader van de EU

Tijdens de crisis zijn verschillende intergouvernementele regelingen gecreëerd. Dit viel uit de tekortkomingen van de EMU-architectuur te verklaren, maar uiteindelijk moeten deze in het juridisch raamwerk van de Europese Unie worden geïntegreerd. Daarin is reeds voorzien voor het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur, en dit zou ook voor andere regelingen moeten gebeuren, zoals het Euro Plus-pact en de intergouvernementele overeenkomst over het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds.

Tot slot is het Europees Stabiliteitsmechanisme uitgegroeid tot een centraal instrument om potentiële crises te beheren. Grotendeels als gevolg van de intergouvernementele structuur ervan zijn echter de governance- en besluitvormingsprocessen ervan complex en lang. Op middellange termijn (fase 2) zou derhalve de governance ervan volledig in de EU-verdragen moeten worden geïntegreerd.

Centrale sturing door de Eurogroep

De Eurogroep heeft een centrale rol te spelen bij de bespreking, bevordering en vertegenwoordiging van het belang van de eurozone. Hij zal een grotere rol spelen in het vernieuwde Europees Semester. Op korte termijn zou dit een versterking van zijn voorzitterschap en de middelen waarover hij beschikt kunnen vereisen. Op langere termijn (fase 2) zou een voltijds voorzitterschap van de Eurogroep in overweging kunnen worden genomen met een duidelijk mandaat binnen het kader van dit verslag. Met steun van alle EU-instellingen zou hij zelfs, binnen de eurozone en daarbuiten, een nog grotere rol bij het vertegenwoordigen van het belang van de gemeenschappelijke munt kunnen spelen.

Een eurozonethesaurie

Het Stabiliteits- en Groeipact blijft een anker voor begrotingsstabiliteit en vertrouwen in de naleving van de begrotingsregels. Bovendien zal een echte begrotingsunie meer gezamenlijke besluitvorming inzake begrotingsbeleid vereisen. Dit zou niet betekenen dat alle aspecten van het inkomsten- en uitgavenbeleid worden gecentraliseerd. De lidstaten van de eurozone zouden blijven beslissen over belastingheffing en de toewijzing van de begrotingsuitgaven overeenkomstig de nationale voorkeuren en politieke keuzes.

Naarmate echter de eurozone zich naar een echte EMU ontwikkelt, zullen bepaalde beslissingen steeds meer collectief moeten worden genomen waarbij ook voor democratische verantwoording en legitimiteit wordt gezorgd. Een toekomstige eurozonethesaurie zou de plaats kunnen zijn voor dergelijke collectieve besluitvorming.

CONCLUSIE

In dit verslag zijn de voornaamste stappen naar voren gebracht die noodzakelijk zijn om de EMU uiterlijk 2025 te voltooien. Het biedt een routekaart die ambitieus maar pragmatisch is. Sommige van deze stappen kunnen en zouden onverwijld moeten worden geïmplementeerd. De eerste initiatieven daartoe zouden door de EU-instellingen vanaf 1 juli 2015 moeten worden gelanceerd. Andere zullen meer tijd vereisen. Maar bovenal biedt het verslag een duidelijk richtingsgevoel voor Europa's EMU. Dit is essentieel voor zowel burgers als economische actoren, en voor hun vertrouwen in de gemeenschappelijke munt. Het vertalen van deze voorstellen in actie zal een gedeeld doelbesef onder alle lidstaten en EU-instellingen vereisen. De Europese Raad wordt uitgenodigd bij de eerste gelegenheid zijn goedkeuring aan deze voorstellen te hechten.





Bijlage 1

Routekaart naar een echte economische en monetaire unie

FASE **1** **1 JULI 2015 - 30 JUNI 2017**

STAPPEN OP KORTE TERMIJN

Economische unie

- Een nieuwe impuls voor convergentie, banen en groei
- Oprichting van een eurozonesysteem van autoriteiten voor concurrentievermogen
- Versterkte tenuitvoerlegging van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden
- Sterkere nadruk op werkgelegenheid en sociale prestaties
- Versterkte coördinatie van het economisch beleid binnen een Europees Semester nieuwe stijl

Financiële unie

- De bankenunie voltooien
- Een mechanisme voor overbruggingsfinanciering opzetten voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds (GAF)
- Concrete stappen zetten naar een gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het GAF
- Een akkoord bereiken over een gemeenschappelijk depositogarantiestelsel
- Het instrument voor directe bankherkapitalisatie uit het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) slagkrachtiger maken
- Lancering van de kapitaalmarktenunie
- Versterken van het Europees comité voor systeemrisico's

Begrotingsunie

- Een nieuwe adviserende Europese Budgettaire Raad
- Deze raad zou zorgen voor een openbare en onafhankelijke beoordeling, op Europees niveau, van hoe begrotingen - en de uitvoering daarvan - presteren ten opzichte van de economische doelstellingen en aanbevelingen uit het EU-begrotingsraamwerk. Het advies van deze raad zou dan worden meegenomen in de besluiten van de Commissie in het kader van het Europees Semester.

Democratische verantwoording, legitimiteit en institutionele versterking

- Een Europees Semester nieuwe stijl
- Het semester reorganiseren tot twee opeenvolgende fases: de eerste fase die over de eurozone als geheel gaat, waarna in de tweede fase de landenspecifieke kwesties aan bod komen.
- De parlementaire controle versterken binnen het Europees Semester
- Een plenair debat in het Europees Parlement over de jaarlijkse groeianalyse zowel voordat de Commissie met haar analyse komt als nadien. Daarna komt er een plenair debat over de landenspecifieke aanbevelingen.
- Systematischere interactie tussen leden van de Commissie en nationale parlementen, zowel over de landenspecifieke aanbevelingen als over de nationale begrotingen.
- Regeringen die systematischer overleggen met en een grotere rol toekennen aan nationale parlementen en sociale partners voordat het jaarlijkse nationale hervormings- en stabiliteitsprogramma wordt ingediend.

- De samenwerking tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen versterken
- De sturing door de Eurogroep versterken
- Stappen zetten naar een geconsolideerde externe vertegenwoordiging van de eurozone
- Het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur, de betrokken delen van het Euro Plus-pact en de intergouvernementele overeenkomst betreffende het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds opnemen in het EU-rechtskader.

FASE

2

DE EMU-ARCHITECTUUR VOLTOOIEN

Economische unie

- Het convergentieproces formaliseren en een bindender karakter geven

Begrotingsunie

- Een macro-economische stabilisatiefunctie opzetten voor de eurozone
- Convergentie naar nationale economische structuren met vergelijkbare veerkracht zou een voorwaarde zijn om tot dit mechanisme toe te treden.

Democratische verantwoording, legitimiteit en institutionele versterking

- Het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) in het EU-rechtskader integreren
- Een eurozonethesaurie opzetten met verantwoording op Europees niveau

LAATSTE FASE UITERLIJK 2025

Bijlage 2

Een beter geïntegreerd Europees Semester

Om de eurozone en het nationale niveau beter te integreren dient het Europees Semester te worden gestructureerd in twee opeenvolgende fases, zodat er een duidelijker onderscheid komt tussen een Europees moment en een nationaal moment (de onderstaande figuur stelt deze nieuwe structuur schematisch voor).

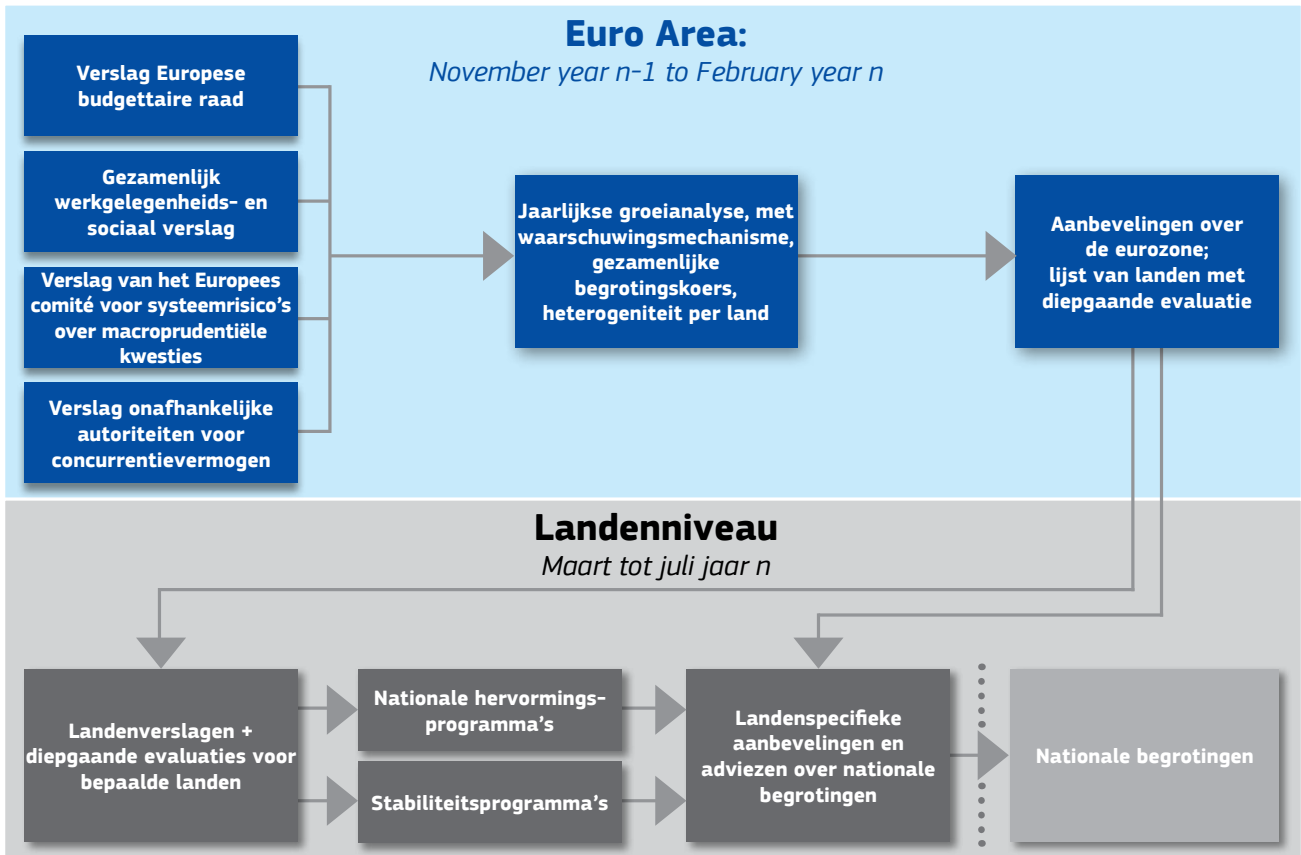
In de eerste fase (die loopt van november van het jaar 'n-1' tot februari van het jaar 'n') zou de aandacht gaan naar het beoordelen van de situatie van de eurozone als geheel. De jaarlijkse groeianalyse van de Commissie zou als basis dienen voor deze discussie. Daarvoor zou ook worden gebruikgemaakt van een reeks thematische verslagen, zoals het waarschuwingsmechanismeverslag, het jaarlijkse verslag van het Europees comité voor systeemrisico's, het gezamenlijke werkgelegenheids- en sociaal verslag, alsmede de standpunten van een nieuwe Europese Budgettaire Raad en het nieuwe eurozonesysteem van autoriteiten voor concurrentievermogen. Samen zouden die verslagen een compleet beeld moeten geven van de uitdagingen waar de eurozone voor staat. De jaarlijkse groeianalyse zou worden gepresenteerd aan en besproken met het Europees Parlement. Parallel met die jaarlijkse groeianalyse zou de Commissie een specifieke aanbeveling doen voor handelen binnen de eurozone en een lijst met lidstaten waarvoor zij een diepgaande evaluatie overweegt, volgens de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden. Die

documenten zouden met het Europees Parlement worden besproken in het kader van de economische dialoog, zoals vastgelegd in de 'sixpack'-wetgeving, en met de verschillende Raadsformaties en de Eurogroep. Dit alles betekent dat jaarlijks tegen eind februari een echte discussie zal zijn gevoerd over de prioriteiten die voor het komende jaar worden uitgezet voor de EU en voor de eurozone in het bijzonder.

De volgende fase (van maart tot juli van het jaar 'n') zou dan worden gebruikt om de prestaties en het beleid van de lidstaten door te lichten en te beoordelen in het licht van die prioriteiten. In deze fase zouden lidstaten stelselmatig hun nationale parlementen, maar ook sociale partners en het middenveld, moeten betrekken bij het overleg over nationale prioriteiten. Het startsein voor deze fase zal de bekendmaking zijn van de landenverslagen van de Commissie, die een overzicht geven van de uitdagingen waar lidstaten voor staan en hoe lidstaten presteren. Deze fase zou worden afgerond met de vaststelling van landenspecifieke aanbevelingen, waarin de eurozonedimensie die in de eerste fase werd overeengekomen, duidelijk zou moeten worden meegenomen.

Europese sociale partners zouden vroeger bij de discussies kunnen worden betrokken (bijvoorbeeld via een vernieuwde tripartiete sociale top en macro-economische dialoog), zodat zij een zo ruim mogelijke bijdrage tot dit nieuwe proces kunnen leveren.

EEN BETER GEÏNTEGREERD EUROPEES SEMESTER



Bijlage 3

Een adviserende Europese Budgettaire Raad - Leidbeginselen

Het mandaat van de adviserende Europese Budgettaire Raad dient op de volgende beginselen te berusten:

- De raad moet het netwerk van nationale begrotingsinstanties coördineren en aan dezelfde normen inzake onafhankelijkheid voldoen.
- De raad moet adviseren, geen beleid voeren. Handhaving van de regels moet de taak van de Europese Commissie blijven, die moet kunnen afwijken van de standpunten van de Europese Budgettaire Raad als zij dat kan verdedigen met argumenten die zij ook toelicht.
- De raad moet een economisch - geen juridisch - oordeel formuleren over wat de juiste begrotingskoers is, zowel op nationaal niveau als voor de eurozone, tegen de achtergrond van de EU-begrotingsregels. Een en ander dient te gebeuren op basis van de regels zoals die zijn geformuleerd in het stabiliteits- en groeipact.
- De raad moet adviezen kunnen uitbrengen wanneer hij dat nodig acht, met name in verband met de beoordeling van stabiliteitsprogramma's en de indiening van de jaarlijkse ontwerpbegrotingsplannen en de uitvoering van nationale begrotingen.
- De raad dient een ex-postevaluatie te maken van de wijze waarop het governancekader ten uitvoer werd gelegd.

