

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 12.5.2010
COM(2010) 250 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, DE EUROPESE CENTRALE BANK, HET
ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD, DE RAAD, DE EUROPESE CENTRALE BANK, HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie

"De governance van het eurogebied en de coördinatie van het economische beleid moeten worden verbeterd. Dit zal zowel een verdieping als een uitbreiding van de regelingen voor de uitoefening van het economische toezicht vereisen teneinde het begrotingsbeleid over de conjunctuurencyclus en op lange termijn aan te sturen en tegelijkertijd verschillen in groei, inflatie en concurrentievermogen aan te pakken." (Mededeling van de Commissie, getiteld "Tien jaar Economische en Monetaire Unie: successen, knelpunten en nieuwe uitdagingen" – 7 mei 2008 – IP/08/716)

I. INLEIDING

De wereldwijde economische crisis heeft de bestaande mechanismen voor de coördinatie van het economische beleid in de Europese Unie op de proef gesteld en onvolkomenheden blootgelegd. De werking van de Economische en Monetaire Unie heeft onder bijzonder zware druk gestaan omdat de onderliggende regels en beginselen in het verleden onvoldoende in acht zijn genomen. De bestaande toezichtprocedures waren niet omvattend genoeg. In deze mededeling worden maatregelen voorgesteld die op korte termijn op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) moeten worden genomen om de situatie te verhelpen.

De recente economische crisis is de ergste die onze generatie ooit heeft meegemaakt. De gestage toename van de economische groei en de werkgelegenheid tijdens de afgelopen tien jaar is tenietgedaan en de crisis heeft een aantal fundamentele tekortkomingen van onze economie blootgelegd. De budgettaire en andere macro-economische onevenwichtigheden die in de jaren vóór de crisis zijn opgebouwd, hebben de EU-economie kwetsbaar gemaakt op het moment dat de mondiale financiële crisis en economische neergang toesloegen. Onze overheidsfinanciën zijn hard geraakt, met tekorten van gemiddeld 7% van het bbp en schuldpercentages van ruim 80% van het bbp, hetgeen duidelijk meer is dan de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarden van respectievelijk 3% en 60% van het bbp.

Hoge overheidsschulden zijn niet oneindig vol te houden. Aan de Europa 2020-strategie die in maart door de Europese Raad is overeengekomen, moet een geloofwaardige exitstrategie ten grondslag liggen. De EU staat de komende jaren voor enorme uitdagingen: de overheidsbegrotingen moeten worden geconsolideerd en tegelijkertijd moet voor een duurzame groei worden gezorgd. Het stabiliteits- en groeipact biedt het juiste kader voor een ordelijke exit uit de crisis. Om het economische groeipotentieel van de EU te ondersteunen en onze sociale modellen in stand te houden, moeten bij de consolidatie van de overheidsfinanciën echter prioriteiten worden gesteld en moeilijke keuzes worden gemaakt: coördinatie op EU-niveau zal van cruciaal belang zijn om deze taak tot een goed einde te brengen en overloopeffecten aan te pakken.

De recente financiële crisis en de druk op de financiële stabiliteit in Europa hebben duidelijker dan ooit onderstreept dat de EU-economieën, en dan vooral die van het eurogebied, sterk met elkaar verweven zijn. Voor de lidstaten betekende het een steun in de rug dat zij deel uitmaakten van de EU, met een interne markt van 500 miljoen consumenten en een gemeenschappelijke munt voor zestien lidstaten. De bestaande coördinatie-

instrumenten en -methoden hebben de EU in staat gesteld de herstelinspanningen te bundelen en samen het zware weer te doorstaan op een manier die geen enkele lidstaat ooit op eigen kracht had weten te evenaren. Deze recente ervaringen hebben echter ook geleerd dat het huidige systeem hiaten en zwakke punten vertoont en aldus onderstreept dat er behoefte bestaat aan een intensievere beleidscoördinatie in een vroeger stadium, aanvullende preventie- en correctiemechanismen, en een crisisfaciliteit voor de lidstaten van het eurogebied.

Er is dringende actie ondernomen om de onmiddellijke dreigingen van de crisis af te wenden. Dit culmineerde op 9 mei in een buitengewone vergadering van de Raad (Ecofin), waarop, op voorstel van de Commissie, is besloten tot de instelling van een Europees stabilisatiemechanisme en waarop de krachtige toezegging is gedaan meer vaart achter de begrotingsconsolidatie te zetten waar zulks noodzakelijk blijkt. Er dienen lessen te worden getrokken en stappen te worden gezet om het EU-systeem van economische governance te versterken voor de toekomst. In deze mededeling zet de Commissie een benadering voor de intensivering van de economische beleidscoördinatie uiteen die op drie pijlers berust. Het merendeel van de voorstellen heeft betrekking op de EU als geheel, maar voor het eurogebied wordt een verdergaande benadering voorgesteld die op artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gebaseerd.

In de mededeling wordt sterk gepleit voor een optimale benutting van de toezichtinstrumenten die het Verdrag te bieden heeft. Waar nodig dienen de bestaande instrumenten te worden gewijzigd en aangevuld. In de mededeling wordt opgeroepen strikter de hand te houden aan het stabiliteits- en groeipact en het toezicht tot macro-economische onevenwichtigheden uit te breiden. Daartoe wordt de invoering bepleit van een Europees Semester voor economische beleidscoördinatie, zodat lidstaten kunnen profiteren van een vroegtijdige coördinatie op Europees niveau wanneer zij hun nationale stabiliteits- en convergentieprogramma's en hun nationale begrotingen en nationale hervormingsprogramma's opstellen. Ten slotte worden de beginselen uiteengezet die ten grondslag dienen te liggen aan een robuust raamwerk voor crisisbeheersing voor de lidstaten van het eurogebied.

Dit zijn ambitieuze maar noodzakelijke ideeën waarover de Commissie het standpunt van de lidstaten, het Europees Parlement en belanghebbenden wil vernemen. In de loop van de volgende maanden zal de Commissie met wetgevingsvoorstellen komen om deze ideeën in praktijk te brengen.

II. DE WERELDWIJDE FINANCIËLE CRISIS HEEFT DE UITDAGINGEN VOOR DE EUROPESE ECONOMIE BLOOTGELEGD EN DWINGENDER GEMAAKT

De overheidsschuld is de afgelopen tien jaar onvoldoende teruggedrongen. Er is niet genoeg werk gemaakt van begrotingsconsolidatie, vooral toen er van goede economische tijden sprake was. In sommige lidstaten zijn de inkomsten onder impuls van op termijn onhoudbare forse oplevingen van de woningsector, de bouw en de financiële diensten tijdelijk sterk toegenomen als gevolg van activiteiten die veel belastingopbrengsten opleveren. Toen zich naar aanleiding van de crisis een scherpe correctie van deze macrofinanciële onevenwichtigheden voordeed, zijn de fiscale ontvangsten in de betrokken lidstaten sterk gedaald, waardoor aan het licht kwam dat de onderliggende begrotingssituatie veel zwakker was dan gedacht. De overheidsbegrotingen in de Europese Unie zijn verslechterd van een bijna-evenwicht (-0,8% van het bbp in de EU en -0,6% in het eurogebied) in 2007 tot een geraamd tekort van om en bij de 7% van het bbp in 2010. De overheidsschuld blijft verder oplopen. Volgens de laatste prognoses van de diensten van de Commissie zal de

overheidsschuld in 2011 op 84% van het bbp uitkomen (88% in het eurogebied), waarmee de resultaten van twintig jaar consolidatie zijn tenietgedaan. Aanzienlijke latente verplichtingen als gevolg van financiële reddingsoperaties, die goed zijn voor nog eens 25 procentpunten van het bbp in de EU, vormen een extra bron van zorg, naast de reeds geruime tijd bekende budgettaire uitdagingen die met de vergrijzing verband houden.

Andere macro-economische en financiële onevenwichtigheden hebben de kwetsbaarheid van vooral de economie van het eurogebied nog vergroot. De aanhoudende verschillen in concurrentievermogen en de hardnekkige macro-economische onevenwichtigheden binnen het eurogebied vormen een risico voor de goede werking van de Economische en Monetaire Unie. In de jaren vóór de crisis hebben lage financieringskosten een onjuiste bestemming van middelen voor veelal weinig productieve doeleinden in de hand gewerkt. Dat heeft in sommige lidstaten geleid tot een op termijn niet vol te houden consumptieniveau, zeepbellen op de huizenmarkt en de opbouw van binnen- en buitenlandse schulden. Vlak voor de crisis bereikte het verschil in concurrentievermogen een nooit geziene omvang. In het eurogebied zijn de overschotten op de lopende rekening gestaag toegenomen van 0% van het bbp in 1999 tot 7,7% in 2007, terwijl de totale tekorten zijn opgelopen van 3,5% van het bbp in 1999 tot 9,7% in 2007¹. De economische en financiële crisis heeft een gedeeltelijk evenwichtsherstel op de lopende rekeningen teweeggebracht. Dit evenwichtsherstel heeft echter slechts een beperkt structureel karakter. Het beleid dient dan ook radicaal te worden omgegooid om voor de noodzakelijke aanpassing in termen van kosten, lonen, structurele hervormingen en een reallocatie van werkgelegenheid en kapitaal te zorgen.

De uitzonderlijke combinatie in Griekenland van een laks begrotingsbeleid, een inadequate reactie op groeiende onevenwichtigheden, structurele zwakheden en een foutieve statistische rapportage heeft tot een ongekende staatsschuldcrisis geleid. Op pijnlijke wijze werd duidelijk dat de onderliggende situatie van de overheidsfinanciën in het verleden onjuist was voorgesteld. Deze slechte onderliggende situatie is echter vooral toe te schrijven aan het feit dat destijds geen passend begrotingsbeleid is gevoerd. De situatie is deels kunnen ontstaan door tekortkomingen in het bestaande kader voor het economische toezicht en toont dan ook duidelijk aan hoe belangrijk het is te waarborgen dat de regels effectief in acht worden genomen. Toen de lidstaten werden geconfronteerd met een uitzonderlijke staatsschuldcrisis waarvoor binnen het eurogebied geen correctie-instrument voorhanden was, hebben zij overeenstemming bereikt over een maatregelenpakket om de financiële stabiliteit in Europa te vrijwaren². Met deze mededeling wordt beoogd ons toezichtmechanisme resoluut te versterken om te voorkomen dat een lidstaat wederom naar een dergelijke situatie afglijdt. De crisis heeft echter ook aan het licht gebracht dat voor passende instrumenten moet worden gezorgd om het hoofd te kunnen bieden aan een situatie die de financiële stabiliteit in het eurogebied in het gedrang brengt.

¹ De hier bedoelde overschotten op de lopende rekening als percentage van het bbp zijn de gezamenlijke overschotten van Duitsland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk en Finland. De tekorten op de lopende rekening als percentage van het bbp zijn de gezamenlijke tekorten van Ierland, Griekenland, Spanje, Cyprus en Portugal.

² Conclusies van de Raad (Ecofin) van 9 mei 2010.

III. INTENSIVEREN VAN DE ECONOMISCHE BELEIDSCOÖRDINATIE

III.1. Strikter de hand houden aan het stabiliteits- en groeipact en verdiepen van de budgettaire beleidscoördinatie

De regels en beginselen van het stabiliteits- en groeipact blijven relevant en geldig. Ondanks het pact hebben de lidstaten nagelaten in goede tijden toereikende buffers op te bouwen. De versterking van de preventieve dimensie van het begrotingstoezicht moet dan ook een integrerend onderdeel gaan uitmaken van de nauwere coördinatie van het begrotingsbeleid. Ook de inachtneming van de regels moet worden verbeterd en er moet meer aandacht worden besteed aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

De opstelling en de beoordeling van de stabiliteits- en convergentieprogramma's vormen de kern van de preventieve werkzaamheden in het kader van het pact. Het effect en de doeltreffendheid van het pact moeten ingrijpend worden versterkt door de ex ante dimensie van het proces verder uit te bouwen en door het pact tanden te geven. Het eerste aspect wordt verderop behandeld (in punt III.3) en aangepakt door de invoering van een "Europees Semester". Met betrekking tot het tweede aspect kan bijvoorbeeld onder meer worden gedacht aan de mogelijkheid om lidstaten ertoe te verplichten rentedragende deposito's aan te houden wanneer zij een ongepast begrotingsbeleid voeren en in goede economische tijden onvoldoende vooruitgang boeken in de richting van hun middellangetermijndoelstellingen. Dit zou een wijziging van de afgeleide wetgeving vereisen.

De nationale begrotingskaders moeten de prioriteiten van het EU-begrotingstoezicht beter weerspiegelen. De lidstaten moeten ertoe worden aangemoedigd de in het Verdrag neergelegde doelstelling van gezonde overheidsfinanciën in hun nationale wetgeving op te nemen. Het nationale begrotingskader is het geheel van elementen die de grondslag van de nationale budgettaire governance vormen, d.w.z. de landenspecifieke institutionele beleidsvorming die bepalend is voor de budgettaire beleidsvoering op nationaal niveau. Om concrete invulling te geven aan de complementariteit tussen het EU-kader en de nationale begrotingskaders, zou de in Protocol nr. 12 VWEU neergelegde verplichting dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de nationale procedures op begrotingsgebied hen in staat stellen hun verdragsverplichtingen inzake begrotingsdiscipline na te komen, door middel van juridisch bindende instrumenten kunnen worden gespecificeerd. Dergelijke instrumenten zouden bijvoorbeeld kunnen voorschrijven dat de nationale kaders moeten voorzien in meerjarige begrotingsprocedures die de verwezenlijking van de budgettaire middellangetermijndoelstellingen waarborgen.

De buitensporigtekortprocedure (BTP) vormt de hoeksteen van het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact. Het corrigerende deel van de BTP treedt echter te laat in werking om lidstaten de juiste stimulansen te geven om zich aandienende budgettaire onevenwichtigheden aan te pakken. De werking van de BTP kan worden verbeterd door de procedures te bespoedigen, met name voor lidstaten die herhaaldelijk inbreuk plegen op het pact. Daartoe zijn wijzigingen in de afgeleide wetgeving vereist.

Aan de overheidsschuld en de houdbaarheid ervan dient een prominentere rol te worden toebedeeld. De recente gebeurtenissen hebben niet alleen de kwetsbaarheid aangetoond van lidstaten die een zeer zware overheidsschuld torsen, maar ook de aandacht gevestigd op de mogelijk negatieve grensoverschrijdende gevolgen van een dergelijke situatie. Een hoge schuldenlast heeft een ongunstige invloed op de groeivoorzichten op middellange en lange termijn en ontnemt regeringen de mogelijkheid een geloofwaardig anticyclisch beleid te voeren wanneer zulks het meest noodzakelijk is. Dat geldt vooral in het licht van de

toenemende bedreigingen voor de houdbaarheid van de openbare financiën, zoals onder meer die welke uit zowel de recente reddingspakketten voor banken als de vergrijzing voortvloeien.

Aan het schuldcriterium van de buitensporigtekortprocedure dient effectief de hand te worden gehouden. De BTP dient beter met de wisselwerking tussen de schuld en het tekort rekening te houden teneinde het voeren van een prudent beleid sterker in de hand te werken. Ten aanzien van lidstaten met een schuldquote van meer dan 60% van het bbp dient een BTP te worden ingeleid wanneer de schuld in een bepaalde voorafgaande periode langzamer daalt dan een passende benchmark. Meer in het bijzonder zouden de Commissie en de Raad moeten nagaan of het begrotingstekort spoort met een voortdurende en aanzienlijke daling van de overheidsschuld. De uit de expliciete en impliciete verplichtingen voortvloeiende risico's voor de begroting dienen als relevante factor in aanmerking te worden genomen. Evenzo dient de stopzetting van de BTP voor lidstaten met een schuld van boven de drempelwaarde van 60% van het bbp afhankelijk te worden gesteld van een evaluatie van de verwachte schuldontwikkelingen en risico's. Een dergelijke benadering is geheel in overeenstemming met artikel 126 VWEU en zou enige wijzigingen in afgeleide wetgeving vereisen.

Om te garanderen dat de regels van het stabiliteits- en groeipact beter in acht worden genomen, dient meer aandacht te worden besteed aan de aanwending van de EU-begroting. Momenteel wordt de opschorting van de toegang tot het Cohesiefonds, waarvoor slechts een beperkt aantal lidstaten in aanmerking komt, pas in een laat stadium van de BTP overwogen (artikel 126, lid 8, VWEU).

Een ruimere en vroegere aanwending van EU-begrotingsuitgaven als stimulans voor de inachtneming van de regels dient te worden overwogen bij de besluitvorming over het volgende financiële kader. Er dient naar te worden gestreefd de inachtneming van de regels van het stabiliteits- en groeipact billijk, tijdig en doeltreffend te stimuleren. De voorwaarden zouden kunnen worden aangescherpt en van de lidstaten zou kunnen worden verlangd dat zij fondsen herbestemmen om de kwaliteit van de overheidsfinanciën te verbeteren zodra het bestaan van een buitensporig tekort wordt vastgesteld (overeenkomstig artikel 126, lid 6, VWEU).

Het cohesiebeleid dient een duidelijker rol te spelen bij het helpen van lidstaten om structurele zwakheden aan te pakken en uitdagingen op het gebied van het concurrentievermogen aan te gaan. In het binnenkort verschijnende vijfde cohesieverslag zullen voorstellen ter zake worden gedaan, met name met het oog op de versterking van de institutionele capaciteit en de verhoging van de efficiëntie van overheidsdiensten.

Tijdens het huidige financiële kader dient de bestaande opschortingsclausule voor door het Cohesiefonds toegezegde bijdragen strikter en meer volgens de regels te worden toegepast ingeval herhaaldelijk inbreuk wordt gepleegd op het pact.

Verbeteren van de werking van de bestaande mechanismen in het kader van het stabiliteits- en groeipact

- Verhogen van de doeltreffendheid van de beoordelingen van de stabiliteits- en convergentieprogramma's door een betere coördinatie vooraf
- De nationale begrotingskaders moeten de prioriteiten van het EU-begrotingstoezicht beter weerspiegelen

Aanpakken van de hoge overheidsschuld en waarborgen van de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn

- Een prominentere rol toebedelen aan het schuld criterium van het Verdrag
- Beter rekening houden met de wisselwerking tussen schuld en tekort

In betere stimulansen en sancties voorzien om de inachtneming van de regels van het stabiliteits- en groeipact te waarborgen

- Rentedragende deposito's doen aanhouden ingeval een ongepast begrotingsbeleid wordt gevoerd
- Een striktere en aan voorwaarden gebonden aanwending van EU-uitgaven om een betere naleving van de regels van het stabiliteits- en groeipact te verzekeren
- Herhaalde inbreuken op het pact sneller aanpakken en de Cohesiefondsverordening strikter toepassen

III.2. Naar een uitgebreider toezicht op de ontwikkelingen op macro-economisch gebied en in het concurrentievermogen in het eurogebied

In het kader van de brede Europa 2020-strategie voor groei en werkgelegenheid wordt het accent gelegd op macrofinanciële en structurele onevenwichtigheden. Europa 2020 is een ambitieuze en alomvattende strategie om te komen tot een slimme, duurzame en inclusieve groei van de EU-economie. Tegen de achtergrond van de crisis richt deze strategie de aandacht opnieuw op het aanpakken van Europa's zwakke punten wat het toezicht op de macrofinanciële en structurele uitdagingen betreft. Gezien de grote economische en financiële verwevenheid van het eurogebied en de gevolgen daarvan voor de eenheidsmunt roept Europa 2020 op tot het ontwikkelen van een specifiek beleidskader voor het eurogebied om de ruimere macro-economische onevenwichtigheden aan te pakken³. In het verlengde daarvan heeft de Europese Raad in maart 2010 de Commissie verzocht vóór juni 2010 voorstellen tot intensivering van de coördinatie binnen het eurogebied in te dienen, met gebruikmaking van de nieuwe instrumenten voor economische coördinatie die artikel 136 van het Verdrag (VWEU) biedt.

Het ontstaan van grote en aanhoudende macro-economische onevenwichtigheden tussen lidstaten van het eurogebied kan de samenhang van het eurogebied ondermijnen en de goede werking van de EMU hinderen. Om het ontstaan van ernstige onevenwichtigheden binnen het eurogebied te voorkomen, is het derhalve zaak diepgaandere analyses te verrichten

³ In het verleden heeft de Commissie al herhaaldelijk gepleit voor een diepere en bredere economische coördinatie in het eurogebied. Dat was onder meer het geval in de jaarlijkse verklaring over het eurogebied 2009 en in de mededeling van 2008 met als titel "Tien jaar Economische en Monetaire Unie: successen, knelpunten en nieuwe uitdagingen".

en het economische toezicht uit te breiden tot andere dan begrotingsaspecten met het oog op het aanpakken van andere macro-economische onevenwichtigheden, zoals onder meer ontwikkelingen op het gebied van het concurrentievermogen en onderliggende structurele uitdagingen. Voorgesteld wordt de thans door de Eurogroep verrichte collegiale toetsing van macro-economische onevenwichtigheden uit te bouwen tot een gestructureerd toezichtkader voor lidstaten van het eurogebied door gebruik te maken van artikel 136 VWEU. Een dergelijk kader zal resulteren in een diepgaander toezicht, een intensievere beleidscoördinatie en een krachtiger follow-up dan in het kader van Europa 2020 voor alle EU-lidstaten is gepland. Zoals ook het geval is bij het EU-begrotingskader, dat eveneens op alle EU-lidstaten van toepassing is, zouden striktere regels gelden voor lidstaten van het eurogebied.

Het toezicht zal een scorebord omvatten dat zal aangeven wanneer actie geboden is. Er zou een scorebord worden opgesteld dat zowel externe als interne ontwikkelingen weergeeft. Dat scorebord zou regelmatig worden gecontroleerd. Het zou bestaan uit een relevante reeks indicatoren en onder meer ontwikkelingen van lopende rekeningen, nettoposities in buitenlandse activa, productiviteit, loonkosten per eenheid product, werkgelegenheid en reële effectieve wisselkoersen, alsook van de overheidsschuld en van de kredietverlening en activaprijzen in de particuliere sector weergeven. Het lijkt immers bijzonder belangrijk forse stijgingen van activaprijzen en buitensporige kredietgroei in een vroeg stadium te detecteren teneinde dure correcties van budgettaire en externe onevenwichtigheden in een later stadium te voorkomen. Deze analyse zou als uitgangspunt fungeren voor het formuleren van aanbevelingen voor het treffen van preventieve of corrigerende maatregelen in de betrokken lidsta(a)ten.

Wat het eurogebied betreft, zal de Commissie ook de ontwikkeling van de macro-economische onevenwichtigheden en vooruitzichten als geheel evalueren. Kijkend naar het eurogebied als geheel en naar de situatie in elk land afzonderlijk, zou de Commissie het risico inschatten van alle mogelijke vormen van macro-economische onevenwichtigheden die de goede werking van het eurogebied in het gedrang kunnen brengen. Hierbij zou de Commissie een diepgaandere analyse verrichten van het onderliggende risico van zich aftekenende onevenwichtigheden. Op basis van deze analyse zullen beleidsoriëntaties worden geformuleerd. De Raad, waarbij alleen de lidstaten van het eurogebied hun stem zouden uitbrengen, zou de betrokken lidsta(a)t(en) vragen de nodige actie te ondernemen om aan de situatie een einde te maken. Mocht(en) de betrokken lidsta(a)t(en) nalaten om binnen een vastgesteld tijdschema passende maatregelen te treffen om de buitensporige onevenwichtigheid te verhelpen, dan zou de Raad, teneinde de goede werking van de EMU te waarborgen, scherper toezicht op de betrokken lidsta(a)t(en) kunnen uitoefenen en op voorstel van de Commissie kunnen besluiten doelgerichte economische beleidsaanbevelingen te doen. Waar nodig zou de Commissie gebruikmaken van de haar geboden mogelijkheid om rechtstreeks aan een lidstaat van het eurogebied vroegtijdige waarschuwingen te richten. Indien zulks nodig en wenselijk is, kunnen eventueel ook aanbevelingen tot het eurogebied als geheel worden gericht.

Op een breed scala aan beleidsterreinen kunnen preventieve en corrigerende maatregelen noodzakelijk blijken om doeltreffend op macro-economische onevenwichtigheden en de onderliggende structurele oorzaken ervan in te spelen. Anders dan bij de correctie van buitensporige tekorten oefent het economische beleid doorgaans slechts indirect en met vertraging invloed op de ontwikkeling van externe onevenwichtigheden uit. Daarom kunnen de beleidsaanbevelingen betrekking hebben op zowel de ontvangsten- als de uitgavenzijde van het begrotingsbeleid (in de context van het stabiliteits- en groeipact), al naargelang de specifieke uitdagingen waar de economie van de

betrokken lidstaat voor staat, omdat de crisis heeft uitgewezen dat ook de ontwikkeling van de samenstelling van de overheidsontvangsten een belangrijke voorlopende indicator van potentiële onevenwichtigheden is. Tegen deze achtergrond kunnen de aanbevelingen ook betrekking hebben op de werking van de arbeids-, producten- en dienstenmarkten in overeenstemming met de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de werkgelegenheidsrichtsnoeren. Zij dienen ook te slaan op macroprudentiële aspecten om buitensporige kredietgroei of overdreven veranderingen in activaprijzen te temperen, in overeenstemming met de analyse van het toekomstig Europees Comité voor systeemrisico's.

Aanscherping en uitbreiding van het toezicht op macro-economische ontwikkelingen in het eurogebied

- Voortbouwend op Europa 2020, ontwikkelen van een raamwerk voor een scherper en uitgebreider macro-economisch toezicht op de lidstaten van het eurogebied in de vorm van een verordening op grond van artikel 136 VWEU
- Opstellen van een scorebord van indicatoren om alarmdrempels voor ernstige onevenwichtigheden aan te geven
- Formuleren van landenspecifieke aanbevelingen
- Gebruikmaken van formele besluiten van de Raad die stemt in de samenstelling van de lidstaten van het eurogebied

III.3. Een geïntegreerde economische beleidscoördinatie voor de EU: een "Europees Semester"

Om tot een geïntegreerder toezicht op het economische beleid te komen, is in het kader van het Europa 2020-initiatief voorgesteld de toetsing van het budgettaire en structurele beleid van de EU-lidstaten te synchroniseren. De resultaten van het uitgebreidere macro-economische toezicht moeten ook tot uiting komen wanneer de budgettaire beleidsaanbevelingen in het kader van het SGP worden geformuleerd. Vooral het ontstaan van aanzienlijke macro-economische onevenwichtigheden kan het noodzakelijk maken dat ambitieuzere begrotingsdoelstellingen worden vastgesteld. Evenzo dient de Commissie bij het inschatten van het risico op ernstige onevenwichtigheden en bij het nemen van een besluit over een passende beleidsreactie daarop rekening te houden met de desbetreffende input van het Europees Comité voor systeemrisico's. De waarschuwingen en aanbevelingen die het Europees Comité voor systeemrisico's tot een of meerdere lidstaten richt, zouden als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang worden aangemerkt en de lidstaten zouden passende druk op elkaar uitoefenen om corrigerende maatregelen te nemen. De synergieën en consistentie tussen de verschillende deelgebieden van het economische toezicht dienen in de hand te worden gewerkt door een geïntegreerde toezichtcyclus in het kader van een Europees Semester.

Preventie is doeltreffender dan correctie. De huidige cyclus voor het uitoefenen van economisch toezicht bestaat vooral in een evaluatie achteraf van de mate waarin het gevoerde economische beleid met de regels van het stabiliteits- en groeipact (SGP) en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid in overeenstemming is geweest. Momenteel ontbreekt een ex ante dimensie van het budgettaire en economische toezicht, die het mogelijk zou maken echte richtsnoeren te formuleren waarin met de Europese dimensie rekening wordt gehouden en die vervolgens in de binnenlandse beleidsvoering zouden worden meegenomen. De vroegtijdiger formulering van landenspecifieke aanbevelingen zou aan alle aspecten van het toezicht (zowel het budgettaire, het macrofinanciële als het structurele aspect) ten goede komen.

Bij een vroegtijdige collegiale toetsing van nationale begrotingen zouden inconsistenties en zich aandienende onevenwichtigheden worden opgemerkt. Om de betrouwbaarheid en correctheid van de gegevens te waarborgen, komt het er in de eerste plaats op aan het mandaat van Eurostat om controle op de nationale statistieken uit te oefenen te versterken in de zin die in de recente Commissievoorstellen wordt aangegeven. Het is van belang dat snel werk wordt gemaakt van dit voorstel omdat het de kwaliteit van de rapportage over de overheidsfinanciën ten goede zal komen. Indien de opbouw van budgettaire onevenwichtigheden in een vroeger stadium zou worden aangepakt, zouden deze makkelijker kunnen worden tegengegaan en zou worden voorkomen dat zij een ernstig risico voor de macro-economische stabiliteit en voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën gaan vormen. De stabiliteits- en convergentieprogramma's zouden in de eerste helft van het jaar moeten worden ingediend in plaats van naar het einde van het jaar toe zoals thans het geval is. Met volledige inachtneming van de voorrechten van de nationale parlementen zou de collegiale toetsing in een vroeg stadium richtsnoeren opleveren voor de opstelling van de nationale begrotingen voor het jaar nadien.

Voor het eurogebied dient een horizontale beoordeling van de begrotingsstrategie te worden uitgevoerd op basis van de nationale stabiliteitsprogramma's en de Commissieprognoses. In geval van ernstige economische spanningen in het eurogebied dient bijzondere aandacht te worden geschonken aan de algemene strategie, omdat het heel goed mogelijk is dat belangrijke budgettaire beleidsmaatregelen van individuele lidstaten aanzienlijke overloopeffecten sorteren. Ingeval de begrotingsplannen voor het volgende jaar duidelijke onvolkomenheden vertonen, kan eventueel worden aanbevolen de plannen te herzien. In dit nieuwe systeem van intensievere coördinatie dient een cruciale rol te zijn weggelegd voor de Eurogroep, die zich in voorkomend geval kan beroepen op de formele besluitvorming waarin is voorzien in het Verdrag van Lissabon.

Het Europees Semester zou de hele toezichtcyclus voor het budgettaire en structurele beleid moeten bestrijken. Het semester zou vroeg in het jaar aanvangen met een horizontale evaluatie waarbij de Europese Raad op basis van analytische input van de Commissie aangeeft welke de belangrijkste economische uitdagingen zijn waarmee de EU en het eurogebied worden geconfronteerd, en tevens strategische richtsnoeren voor het te volgen beleid verstrekt. De lidstaten zouden met de conclusies van deze horizontale discussie rekening houden wanneer zij hun stabiliteits- en convergentieprogramma's (SCP's) en nationale hervormingsprogramma's (NRP's) opstellen. De SCP's en NRP's zouden gelijktijdig worden bekendgemaakt, waardoor het groei-effect en de budgettaire gevolgen van eventuele hervormingen in de begrotingsstrategie en -doelstellingen tot uiting zouden kunnen komen. Met volledige inachtneming van nationale regels en procedures zouden de lidstaten tevens worden aangemoedigd hun nationale parlementen bij dit proces te betrekken voordat de SCP's en NRP's voor multilaterale toetsing op EU-niveau worden ingediend. Op grond van de beoordeling van de Commissie zou de Raad vervolgens een eigen evaluatie uitvoeren en richtsnoeren verstrekken op een moment waarop belangrijke budgettaire beslissingen op nationaal niveau zich nog in een voorbereidingsfase bevinden. Het Europees Parlement zou op passende wijze bij dit proces worden betrokken.

Een "Europees Semester" voor een beter geïntegreerde ex ante coördinatie van het begrotingsbeleid

- SCP's en NRP's gelijktijdig indienen en bespreken om de algemene economische situatie te kunnen evalueren en tot een betere timing ervan met de nationale begrotingscycli te komen
- Zorgen voor een doeltreffend en tijdig beleidsadvies van de Europese Raad en de Raad op basis van een beoordeling van de Commissie

→ Uitoefenen van een doeltreffender geïntegreerd toezicht, waarbij optimaal van collegiale toetsing wordt gebruikgemaakt

III.4. Naar een robuust kader voor crisisbeheersing voor lidstaten van het eurogebied

Het verloop van de Griekse crisis heeft aangetoond dat behoefte bestaat aan een robuust kader voor crisisbeheersing voor lidstaten van het eurogebied.

Wanneer zich in één bepaalde lidstaat financiële moeilijkheden voordoen, dan kan dit immers de macrofinanciële stabiliteit van het eurogebied als geheel in gevaar brengen.

De crisis heeft aangetoond dat een robuust kader voor crisisbeheersing een noodzakelijke aanvulling vormt van de hierboven besproken toezicht-, preventie- en aanpassingsinstrumenten. In het kader van het EU-mechanisme voor de verlening van betalingsbalanssteun is cruciale bijstand verstrekt aan lidstaten van het eurogebied die in financiële moeilijkheden verkeerden. De onzekerheid die uit de beschikbaarstelling van financiële bijstand aan Griekenland en de voorwaarden voor de toekenning ervan is voortgevloeid, heeft het besmettingsgevaar voor andere lidstaten doen toenemen en de algemene financiële stabiliteit van het eurogebied in het gedrang gebracht.

De vaststelling van duidelijke en geloofwaardige procedures voor de verlening van financiële steun aan lidstaten van het eurogebied die met ernstige financiële moeilijkheden worden geconfronteerd, is noodzakelijk om de financiële stabiliteit van het eurogebied op middellange en lange termijn te vrijwaren.

Een raamwerk voor goed opgezette financiële bijstand onder voorwaarden zou de financiële stabiliteit van het eurogebied versterken en tegelijkertijd het ontstaan van moreel risico vermijden. De kern van dit crisismechanisme voor het eurogebied wordt gevormd door strikte voorwaarden en rentetarieven die lidstaten ertoe aansporen zich wederom op de markt te financieren en die tegelijkertijd garanderen dat de financiële steun zijn doel niet mist. Wanneer crisispreventie mislukt, hetgeen blijkt uit de objectieve financieringsbehoefte, zou in laatste instantie op de bijstand een beroep kunnen worden gedaan om de financiële stabiliteit in het eurogebied als geheel te vrijwaren. De bijstand zou vergezeld gaan van een programma met gedetailleerde en strenge beleidsvoorwaarden, dat zou garanderen dat van de periode waarin bijstand wordt verleend, wordt gebruikgemaakt om de nodige (budgettaire en structurele) aanpassingen door te voeren teneinde de solvabiliteit op lange termijn te waarborgen, en dat het aldus vergemakkelijkt om zo spoedig mogelijk wederom een beroep te doen op marktfinanciering.

De financiële bijstand dient in de vorm van leningen te worden verstrekt. Het verstrekken van leningen aan een lidstaat van het eurogebied is – in tegenstelling tot het overnemen van zijn schuld – niet in strijd met artikel 125 VWEU. Het beleidsprogramma en de voorwaarden dienen te worden vastgesteld binnen de parameters van artikel 136 VWEU. De ervaring die met EU-betalingsbalanssteun aan niet tot het eurogebied behorende lidstaten is opgedaan, heeft geleerd dat één enkel raamwerk, waarbij de EU schuldpapier uitgeeft om noodleningen te financieren, resulteert in een vrij efficiënt beheer in combinatie met de uitoefening van politieke controle door de Raad.

Met de beleidsvoorwaarden moet in de eerste plaats worden beoogd de onderliggende onevenwichtigheden in de getroffen lidstaat aan te pakken teneinde een goede werking van de EMU te garanderen. De voorwaarden dienen in de regel te voorzien in een passende mix van begrotingsconsolidatie en versterking van de budgettaire governance, met inbegrip van het belastingbeleid; een stabilisatie van de financiële sector indien de problemen met de overheidsfinanciën door moeilijkheden in de financiële sector worden veroorzaakt; en bredere beleidsinterventies om de macro-economische stabiliteit en externe positie te herstellen. Naast de budgettaire dimensie moet prioriteit worden verleend aan het aanpakken van macro-economische onevenwichtigheden, zoals onder meer ontwikkelingen in het concurrentievermogen en onderliggende structurele uitdagingen. Dit alles zal nauwlettender toezicht, een verdergaande beleidscoördinatie en een krachtiger follow-up vergen om ervoor te zorgen dat snel werk wordt gemaakt van het doorvoeren van de vereiste structurele hervormingen.

Op 9 mei heeft de Raad (Ecofin), op voorstel van de Commissie, besloten tot de instelling van een tijdelijk Europees stabilisatiemechanisme om de onmiddellijke dreigingen van de crisis af te wenden. Dit mechanisme maakt deel uit van een breder pakket: er zijn krachtige toezeggingen gedaan om tot begrotingsconsolidatie over te gaan waar zulks noodzakelijk blijkt, en daarnaast is ook een rol weggelegd voor het IMF, dat zijn gebruikelijke faciliteiten zal inzetten zoals ook in het kader van recente Europese programma's het geval was.

Dit mechanisme is opgezet om op de huidige uitzonderlijke omstandigheden in te spelen en voorziet in een totaalbedrag aan financiële steun van maximaal 500 miljard EUR. Aan de financiële bijstand zullen strenge voorwaarden verbonden zijn: de steun zal gezamenlijk door de EU en het IMF worden verleend tegen voorwaarden die vergelijkbaar zijn met die welke door het IMF worden gesteld. De financiering van dit mechanisme zal afkomstig zijn van twee complementaire bronnen. De eerste bron, die is gebaseerd op een verordening van de Raad op grond van artikel 122, lid 2, is goed voor maximaal 60 miljard EUR. Daarnaast staan de lidstaten van het eurogebied op grond van een intergouvernementele overeenkomst klaar om deze middelen via een special purpose vehicle (SPV) aan te vullen. Dit SPV zou leningen opnemen en daarbij gebruikmaken van door de deelnemende lidstaten verleende financiële garanties ten belope van maximaal 440 miljard EUR.

Dit mechanisme voldoet grotendeels aan de basisbeginselen van een permanent robuust crisismechanisme. De Commissie is daarom van mening dat het er thans in de eerste plaats op aankomt ervoor te zorgen dat dit mechanisme volledig operationeel is. De Commissie is voornemens op middellange à lange termijn met een voorstel voor een permanent crisismechanisme te komen op basis van de met het huidige mechanisme opgedane ervaring.

IV. VOLGENDE STAPPEN

De Commissie zal de in deze mededeling gepresenteerde hervormingsvoorstellen verder uitwerken in overeenstemming met de haar bij het Verdrag toevertrouwde verantwoordelijkheden. Zij acht het belangrijk dat snelle vorderingen worden gemaakt bij de uitvoering van het hervormingsprogramma dat in deze mededeling is uiteengezet: de thans heersende economische situatie vereist immers dat dringend actie wordt ondernomen om de voorgestelde maatregelen ter verbetering van de economische governance van de EU en het eurogebied ten uitvoer te leggen. Het eerste Europees Semester zou begin 2011 aanvangen.

De Commissie staat klaar om snel met wetgevingsvoorstellen te komen, onder meer met het oog op de wijziging van de verordeningen die aan het stabiliteits- en groeipact ten grondslag liggen, teneinde de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden binnen het eurogebied te verbeteren en een permanent kader voor crisisbeheersing tot stand te brengen.