



Brussel, 22.11.2017
COM(2017) 770 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het economisch beleid van de eurozone

{SWD(2017) 660 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het economisch beleid van de eurozone

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 136, in samenhang met artikel 121, lid 2,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De economische expansie in de eurozone houdt aan en wint in alle landen steeds meer aan belang. Het herstel wordt in toenemende mate aangejaagd door de binnenlandse vraag, met particuliere consumptie als de belangrijkste groeifactor en investeringen die aantrekken. De werkgelegenheid is in 2016 en de eerste helft van 2017 verder toegenomen. Het werkloosheidspercentage gaf een opvallende daling te zien, ook al ligt het nog steeds hoger dan in 2008. Het herstel in de eurozone wordt niettemin gekenmerkt door een aantal atypische aspecten: een gematigde kerninflatie en loongroei die geen afspiegeling zijn van de verbeteringen op de arbeidsmarkt zoals die uit de standaard arbeidsmarktindicatoren naar voren komen, een groot tekort op de lopende rekening en een aanhoudende, zij het afnemende, investeringskloof. Meer bepaald lijkt de gematigde loongroei te moeten worden verklaard door een nog steeds slappe arbeidsmarkt in bepaalde economieën, lage inflatieverwachtingen die doorwerken in loononderhandelingen, en lage productiviteitsgroei. Het reële inkomen van huishoudens is gestegen, maar blijft in vele landen nog onder het niveau van 2008. Verschillen tussen eurozonelanden in termen van bbp per hoofd van de bevolking en werkloosheidspercentages blijven voortduren. De langdurige werkloosheid en de

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

jeugdwerkloosheid zijn nog hardnekkig hoog, terwijl armoede, sociale uitsluiting en ongelijkheid een ernstig punt van zorg blijven in verschillende lidstaten.

- (2) Al bij al lijken er, afgaande op de economische indicatoren voor de eurozone, argumenten te zijn om vraag, investeringen en loongroei verder te ondersteunen, zonder het risico te lopen inflatiedruk aan te wakkeren. Een en ander moet gepaard gaan met een correctie van interne en externe onevenwichtigheden en het stimuleren van economische en sociale convergentie. Tezelfdertijd tekenen zich nieuwe onevenwichtigheden af, bijvoorbeeld op de woningmarkt in bepaalde lidstaten, die van nabij moeten worden gemonitord³.
- (3) Aanzienlijke onevenwichtigheden blijven hardnekkig in de eurozone. Veel vooruitgang is al geboekt bij de nettodebiteurlanden wat betreft het corrigeren van hun externe onevenwichtigheden, maar in sommige crediteurlanden blijven grote overschotten op de lopende rekening bestaan, hetgeen een afspiegeling is van een achterblijvende geaggregeerde vraag. Dit zorgt voor een overschot voor de eurozone van 3,3% van het bbp in 2016, dat in 2019 naar verwachting zal uitkomen op 2,9% van het bbp. De internationale netto-investeringspositie van de lidstaten met de hoogste schulden verbetert langzaam en volgehouden herbalanceringsinspanningen blijven nodig. Landen die lange tijd grote tekorten op hun lopende rekening hadden staan, kampen nog steeds met enorme negatieve internationale netto-investeringsposities die doorgaans gepaard gaan met grote volumes particuliere of publieke schulden en die een bron van kwetsbaarheid vormen. Tegelijkertijd zijn ook in landen met grote overschotten op de lopende rekening inspanningen nodig om de binnenlandse vraag te ondersteunen en zo weer het evenwicht binnen de eurozone te herstellen.
- (4) Loongroei draagt bij aan het economisch herstel in de eurozone omdat hiermee geaggregeerde vraag wordt ondersteund, ongelijkheid wordt teruggedrongen en hoge levensstandaarden in de eurozone worden veiliggesteld. Doeltreffende loonvormingsmechanismen dienen ervoor te zorgen dat lonen worden gedifferentieerd afhankelijk van landspecifieke omstandigheden, waarbij ook voldoende rekening wordt gehouden met veranderingen in productiviteit. Het herbalanceringsproces in de eurozone kan mede worden versneld door structurele hervormingen door te voeren om de productiviteit in alle landen te doen toenemen, de kwaliteit en samenstelling van overheidsuitgaven te verbeteren met het oog op de ondersteuning van investeringen, loongroei en sterkere vraagdynamiek in nettocrediteurlanden te bevorderen, maar ook door maatregelen te nemen om de groei in loonkosten per eenheid in de hand te houden.
- (5) Een coherente en evenwichtige totale macro-economische beleidsmix van de eurozone, met inbegrip van monetair, begrotings- en structuurbeleid, is van cruciaal belang om een robuuster en duurzamer economisch herstel vast te houden. De afgelopen jaren lag in deze beleidsmix de klemtoon vooral op het monetaire beleid, waarvoor nieuwe, onconventionele instrumenten zijn ingezet om de inflatiedoelstelling van de ECB voor de middellange termijn te bereiken - en zo groei en banencreatie te ondersteunen. De ECB heeft aangekondigd haar activa-aankopen vanaf januari 2018 te beginnen herijken. Daarbij is een flankerende rol weggelegd voor andere beleidslijnen, in lidstaten waar ruimte voor beleidsinitiatieven beschikbaar is.

³

Zie het waarschuwingsmechanismeverslag 2018.

- (6) Een sterke coördinatie van het nationale begrotingsbeleid, op basis van gemeenschappelijke regels, is van wezenlijk belang voor een adequate geaggregeerde begrotingskoers voor de eurozone en de goede werking van de monetaire unie. De gemeenschappelijke begrotingsregels zijn erop gericht de schulden op nationaal niveau houdbaar te houden en tegelijk ruimte te creëren voor macro-economische stabilisatie. De begrotingskoers van de lidstaten en, op geaggregeerd niveau, die van de eurozone moeten dus zorgen voor een juiste balans tussen twee doelstellingen: zij moeten zowel de houdbaarheid van de nationale overheidsfinanciën op lange termijn waarborgen als macro-economische stabilisatie op korte termijn verzekeren - op nationaal niveau en op het niveau van de eurozone. In het licht van het huidige economisch herstel in de eurozone, dat wordt gekenmerkt door bepaalde atypische aspecten, de schulden die tijdens de crisis zijn gemaakt en de verwachte herijking van de activa-aankopen van de ECB, lijkt een goeddeels neutrale begrotingskoers op geaggregeerd eurozoneniveau passend. Een passende differentiatie van de begrotingsinspanningen tussen de lidstaten van de eurozone, waarbij rekening wordt gehouden met de budgettaire ruimte en de overloopeffecten tussen de landen van de eurozone, is vereist.
- (7) Een duidelijke verbetering van de samenstelling en het beheer van de nationale begrotingen, zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde, door bijvoorbeeld middelen naar materiële en immateriële investeringen te verschuiven, zou het effect van overheidsbegrotingen op de vraag op korte termijn en de productiviteit op langere termijn verhogen. Verbeteringen in het functioneren van de nationale begrotingskaders en goed beheerde uitgaventoetsen ondersteunen het nastreven van geloofwaardig en groeivriendelijk begrotingsbeleid.
- (8) Een goed vormgegeven belastingstructuur is van cruciaal belang om groei en banen te stimuleren, maar ook om bij te dragen aan het terugdringen van ongelijkheid. Een vereenvoudiging van de belastingstelsels vereenvoudigen en het aanpakken van belastingfraude, belastingontduiking en belastingontwijking zijn van onmisbaar belang om belastingstelsels doelmatiger en rechtvaardiger te maken. Zo kunnen middelen vrijkomen voor overheidsinvesteringen, onderwijs en zorg en wordt bijgedragen aan het ondersteunen van investeringen, werkgelegenheid en het verbeteren van de sociale rechtvaardigheid. Met name zijn maatregelen tegen agressieve fiscale planning van essentieel belang om overheidsinkomsten veilig te stellen, concurrentievervalsing tussen bedrijven tegen te gaan, sociale cohesie te behouden en strijd te voeren tegen toenemende ongelijkheid. De gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) kan een ander krachtig instrument zijn tegen belastingontwijking en kan tegelijk voor bedrijven een verbetering betekenen van de eengemaakte markt.
- (9) Structurele en institutionele aspecten van arbeids- en productmarkten en goed functionerende overheidsdiensten zijn factoren die een belangrijke rol spelen voor de economische veerkracht, maar ook voor conjuncturele, reële en sociale convergentie tussen de lidstaten van de eurozone. Veerkrachtige economische structuren beletten dat schokken aanzienlijke en langdurige effecten hebben op inkomen en werkgelegenheid in de lidstaten en in de hele eurozone. Zodoende beperken zij economische fluctuaties en creëren zij een gunstig klimaat voor duurzame en inclusieve groei. Een betere coördinatie bij het uitvoeren van structurele hervormingen, waaronder die welke in de landspecifieke aanbevelingen worden gevraagd, kan positieve overloopeffecten in de lidstaten creëren en het positieve effect van die hervormingen versterken.

- (10) Goed functionerende arbeidsmarkten en stelsels voor sociale bescherming zijn belangrijke pijlers voor inclusieve economische groei, voor minder ongelijkheid en voor de veerkracht van nationale economieën en de eurozone als geheel. Om op dit domein tot opwaartse convergentie te komen, formuleert de *Europese pijler van sociale rechten* 20 sleutelbeginselen, die uiteenvallen in drie grote hoofdstukken: i) gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt; ii) billijke arbeidsvoorwaarden, en iii) sociale bescherming en inclusie.
- (11) Ondanks de vooruitgang die is geboekt bij hervormingen om het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkten te verbeteren, bestaan er binnen de eurozone nog steeds aanzienlijke verschillen die de vlotte werking ervan doen haperen. Een goed doordacht arbeidsmarktbeleid dat nauw aansluit op stelsels voor sociale bescherming, kan transitie van en herintreding op de arbeidsmarkt ondersteunen, de segmentatie van de arbeidsmarkt verminderen, voor doeltreffende automatische stabilisatie zorgen en sociale rechtvaardigheid bevorderen. Slimme werktijdregelingen kunnen schokken helpen te dempen. Mensen zonder een baan die aan de arbeidsmarkt kunnen participeren, kunnen doeltreffend en snel worden geactiveerd door hun individuele ondersteuning te bieden bij het zoeken naar een baan, door het geven van opleiding en omscholing, terwijl mensen die niet aan de arbeidsmarkt kunnen participeren, bescherming krijgen. Nieuwe vormen van werkgelegenheid dienen zich aan en nieuwe soorten contracten zorgen voor uitdagingen op het gebied van werkzekerheid en sociale bescherming. Tegen deze achtergrond moet arbeidsbeschermingswetgeving zorgen voor eerlijke en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden voor alle werknemers.
- (12) Doeltreffende stelsels voor sociale bescherming zijn van cruciaal belang om inclusieve arbeidsmarkten te bevorderen en om passende inkomenssteun en passende sociale ondersteuning te waarborgen via toegang tot kwalitatieve diensten. Ook pensioenhervormingen en een beleid inzake evenwicht tussen werk en privéleven zijn van cruciaal belang om participatie op de arbeidsmarkt te bevorderen. In de werkgelegenheids- en socialebeschermingsstelsels zouden onnodige beperkingen op arbeidsmobiliteit en sectorale en geografische mobiliteit van werknemers moeten worden opgeheven.
- (13) Toegang tot hoogkwalitatief onderwijs en hoogkwalitatieve opleiding is van vitaal belang om gelijke kansen te verzekeren en mismatches bij vaardigheden aan te pakken. Voldoende investeringen in menselijk kapitaal door onderwijs- en opleidingsstelsels die het proces van een leven lang leren verbeteren en ervoor zorgen dat de vaardigheidsniveaus aansluiten op bestaande en toekomstige arbeidsmarktbehoeften, spelen een sleutelrol bij het verbeteren van de aanpassingscapaciteit en reële convergentie op de langere termijn. Investeren in vaardigheden kan ook een aanjager zijn voor innovatie en het verhogen van productiviteit en concurrentievermogen en kan bovendien zorgen voor sociale inclusie en mobiliteit.
- (14) Productmarkthervormingen die de concurrentie versterken en hervormingen die het ondernemingsklimaat en de kwaliteit van instellingen verbeteren (met onder meer een doeltreffend gerechtelijk apparaat dat contracten gemakkelijker afdwingbaar maakt) stimuleren de economische veerkracht in lidstaten en in de eurozone als geheel. In het verleden is verdere integratie van de eengemaakte markt een belangrijke motor van groei en convergentie tussen lidstaten gebleken. De eengemaakte markt draagt nog veel onbenut potentieel in zich en er moet nog aanzienlijke vooruitgang worden geboekt voor de voltooiing ervan. De eengemaakte markt voor diensten (met onder meer financiële diensten, elektronische handel, energie en vervoer) is momenteel de

grootste uitdaging. Toch moet ook aandacht gaan naar de goederenmarkten om potentiële compartimentering van de markt te voorkomen. De digitale eengemaakte markt kan de wettelijke omgeving helpen te voltooien om de digitalisering van economische activiteiten te versnellen, als een noodzakelijke stap voor een beter functioneren van productmarkten en voor internationaal concurrentievermogen.

- (15) Hoewel het bankwezen in de eurozone over het algemeen robuuster uit de crisis is gekomen en de banken weer meer krediet zijn gaan verschaffen, blijven er nog kwetsbare punten die moeten worden weggewerkt. Banken, en vooral kleine en middelgrote instellingen, kijken tegen een geringe winstgevendheid aan. De kosten voor het aanpassen van bedrijfsmodellen van banken, het klimaat met een lage rente en toegenomen concurrentie van nieuwe financiële spelers blijven de winstgevendheid van banken verder onder druk zetten. Bedrijfsmodellen moeten verder worden aangepast om op lange termijn houdbaar te worden. Het percentage niet-renderende leningen is in bijna alle lidstaten van de eurozone die harder waren getroffen, gestabiliseerd of geeft een dalende trend te zien, maar er wordt maar traag vooruitgang geboekt. Hoge percentages niet-renderende leningen zijn een rem op de mogelijkheden van banken om krediet te verschaffen, op de doorwerking van monetair beleid en op het aanpassingsvermogen van economieën. Zij zijn ook een bron van kwetsbaarheid voor het bankstelsel als geheel. Op basis van het actieplan inzake niet-renderende leningen waarover in juli 2017 overeenstemming is bereikt door de Raad, en zoals zij in haar mededeling over de voltooiing van de bankenunie van 11 oktober 2017 had aangekondigd, werkt de Commissie momenteel aan de aanneming, tegen 2018, van een alomvattend pakket maatregelen om het volume niet-renderende leningen te verminderen.
- (16) Voor het versterken van de institutionele architectuur van de EMU is prioritair de voltooiing van de bankenunie en verdere vooruitgang bij de kapitaalmarktenunie nodig. Bij de totstandbrenging van de bankenunie is opvallende vooruitgang geboekt, maar het proces blijft onvoltooid. In haar recente mededeling over de voltooiing van de bankenunie heeft de Commissie geprobeerd een route uit te tekenen voor de wijze waarop overeenstemming over de voltooiing van de bankenunie kan worden bereikt, met als vertrekpunt de bestaande toezeggingen van de Raad. Het ontbreken van een gemeenschappelijk depositoverzekeringstelsel en een gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds remt de mogelijkheden van de bankenunie af om de banden tussen banken en hun nationale overheden door te knippen. Inspanningen om risico's af te bouwen en het risicobeheer bij banken te verbeteren, moeten worden volgehouden. In dit verband is het van cruciaal belang dat snel wordt toegewerkt naar een akkoord over het pakket regels dat de Commissie in november 2016 had voorgesteld. Ook moet er meer vooruitgang komen bij het afbouwen van niet-renderende leningen en moeten banken worden geholpen om hun beleggingen in overheidsobligaties te diversifiëren.
- (17) Het witboek van de Commissie over de toekomst van Europa gaf de aanzet voor een reflectieproces voor de EU-27 om beslissingen te nemen over de toekomst van de Unie. In dat witboek werd ook een reeks scenario's uitgetekend. De Commissie heeft aan dit proces verder bijgedragen met een reeks discussienota's, zoals de discussienota over de verdieping van de EMU die een totaalvisie biedt voor de voltooiing van de EMU met een duidelijke fasering van wat er moet gebeuren om de EMU-architectuur te voltooien. De rede over de Staat van de Unie van 2017 geeft sleutelonderdelen om vooruitgang te boeken met de EMU-agenda en in het najaar 2017 is de Commissie op dit punt met voorstellen gekomen,

BEVEELT AAN dat de lidstaten van de eurozone in de periode 2018-2019 zowel individueel als collectief binnen de eurogroep de volgende actie ondernemen:

1. Beleid nastreven dat duurzame en inclusieve groei ondersteunt en de veerkracht, het evenwichtsherstel en de convergentie verbetert. Aanzienlijke vooruitgang boeken bij het voltooiën van de eengemaakte markt, met name wat betreft diensten, zoals financiële diensten, elektronische handel, energie en vervoer. Gezien de gunstige conjuncturele omstandigheden dienen alle lidstaten prioriteit te geven aan hervormingen die de productiviteit en het groeipotentieel vergroten, het institutionele kader en het ondernemingsklimaat verbeteren, knelpunten voor investeringen wegwerken en het scheppen van werkgelegenheid stimuleren. Lidstaten met tekorten op de lopende rekening of een hoge externe schuld dienen daarnaast in te zetten op het in de hand houden van de loonkosten per eenheid. Lidstaten met een groot overschot op de lopende rekening dienen daarnaast loongroei te stimuleren en prioritair maatregelen te nemen die investeringen bevorderen, de binnenlandse vraag ondersteunen en het herstel van het evenwicht in de eurozone stimuleren.
2. Inzetten op een goeddeels neutrale begrotingskoers op geaggregeerd niveau voor de eurozone en een evenwichtige beleidsmix. Het begrotingsbeleid dient een passend evenwicht na te streven tussen het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, met name door schuldquoten te verlagen waar die hoog zijn, en door het ondersteunen van het economisch herstel. De lidstaten dienen het doeltreffende functioneren van nationale begrotingskaders te verzekeren, een begrotingsbeleid te voeren dat het stabiliteits- en groeipact in acht neemt en dat investeringen ondersteunt en de kwaliteit en de samenstelling van overheidsfinanciën verbetert, maar zij dienen ook uitgaventoetsen te gebruiken en groeivriendelijke en rechtvaardige fiscale structuren vast te stellen. De lidstaten dienen maatregelen te nemen en uit te voeren om de bevoordeling van schulden in het belastingstelsel te verminderen en agressieve fiscale planning te bestrijden om een gelijk speelveld te verzekeren, belastingplichtigen rechtvaardig te behandelen en overheidsfinanciën en de stabiliteit binnen de eurozone veilig te stellen. In dat kader moeten ook de werkzaamheden worden voortgezet om te komen tot een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB).
3. Hervormingen doorvoeren die bijdragen aan het scheppen van kwalitatieve banen, aan gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, eerlijke arbeidsvoorwaarden en ondersteuning van sociale bescherming en inclusie. Hervormingen dienen in te zetten op: i) betrouwbare en flexibele arbeidscontracten, gekoppeld aan voldoende ondersteuning bij transitie en het vermijden van compartimentering van de arbeidsmarkt; ii) kwalitatieve en doeltreffende stelsels voor een leven lang leren en opleiding, die erop gericht zijn vaardigheden te laten aansluiten op de behoeften op de arbeidsmarkt; iii) een doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid ter ondersteuning van de arbeidsmarktparticipatie; iv) houdbare en adequate socialebeschermingsstelsels die inspelen op nieuwe arbeidsvormen en arbeidsrelaties; v) soepele arbeidsmobiliteit tussen banen, sectoren en locaties; vi) een echte sociale dialoog en loononderhandelingen op het geschikte niveau; vii) de belastingdruk verschuiven weg van arbeid, met name voor mensen met een laag inkomen en tweede verdieners.
4. Volgens het stappenplan van de Raad (ECOFIN) van juni 2016 doorgaan met de werkzaamheden om de bankenunie te voltooiën wat betreft risicobeperking en risicodeling, onder meer door middel van een Europees depositoverzekeringssysteem, door het gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds operationeel te maken en door het Europese toezichtkader te

versterken om de opbouw van risico's te voorkomen. Maatregelen nemen om de verlaging van de volumes niet-renderende leningen tastbaar te versnellen op basis van het binnen de Raad (ECOFIN) overeengekomen actieplan en de ordelijke schuldafbouw bevorderen in lidstaten met grote volumes particuliere schulden. De integratie en uitbouw van EU-kapitaalmarkten versterken om groei in de reële economie te ondersteunen en tegelijk de stabiliteit op de financiële markten veilig stellen.

5. Snel vooruitgang boeken bij de voltooiing van de economische en monetaire unie, met name op basis van de initiatieven waarmee de Commissie in het najaar 2017 is gekomen, met volledige eerbiediging van de interne markt van de Unie en op een voor de lidstaten buiten de eurozone open en transparante wijze.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter