



Brussel, 20.3.2013
COM(2013) 166 final

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

**Naar een hechte economische en monetaire unie
Voorafgaande coördinatie van plannen voor belangrijke hervormingen van het
economische beleid**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Naar een hechte economische en monetaire unie Voorafgaande coördinatie van plannen voor belangrijke hervormingen van het economische beleid

1. INLEIDING

De lessen die uit de recente economische, financiële en staatsschuldencrisis zijn getrokken, hebben tot een ingrijpende hervorming van het economische bestuur van de EU en de economische en monetaire unie (EMU) geleid. Dankzij de samenvoeging van het toezicht op het economische, budgettaire en structurele beleid in het kader van het Europees semester is de EMU robuuster geworden dan bij het uitbreken van de crisis het geval was en tevens beter toegerust voor de toekomst. Via de nieuwe procedure bij macro-economische onevenwichtigheden is ook de reikwijdte ervan uitgebreid tot het concurrentievermogen en tot interne en externe onevenwichtigheden.

Met het nieuwe governanceraamwerk wordt beoogd de Unie te helpen om sterker uit de crisis te komen door het concurrentievermogen, de productiviteit, het groeipotentieel, de sociale cohesie en de economische convergentie te bevorderen. Dit zal niet alleen de interne werking van de EU ten goede komen, maar ook de internationale rol ervan als belangrijke speler in de wereldeconomie versterken.

De in de EU, en met name in de eurozone bestaande nieuwe architectuur voor de uitoefening van het economisch toezicht voorziet in een verschillende behandeling van de lidstaten al naargelang hun economische omstandigheden. Dit komt tot uiting in diverse beleidsinstrumenten, gaande van preventief toezicht via het Europees semester¹ over corrigerend toezicht² tot crisistoezicht op een lidstaat die een beroep op de vangnetten wenst te doen.

Ter aanvulling van dit governanceraamwerk acht de Commissie het belangrijk dat nationale plannen voor belangrijke hervormingen van het economische beleid op EU-niveau worden beoordeeld en besproken voordat daarover op nationaal niveau definitieve beslissingen worden genomen. Dit zou er tevens voor zorgen dat de lidstaten in hun nationaal besluitvormingsproces met de EU-dimensie van essentiële hervormingen rekening houden. Dit proces staat bekend als **voorafgaande coördinatie** en sluit ook aan bij de geest van artikel 121, lid 1, van het Verdrag³.

¹ Vormgegeven via de Europa 2020-strategie en het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden.

² In het kader van het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact en de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden.

³ "De lidstaten beschouwen hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang."

Het concept van voorafgaande coördinatie van plannen voor belangrijke hervormingen van het economische beleid is ingevoerd bij het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (VSCB)⁴ In artikel 11 VSCB is onder meer een verbintenis opgenomen om alle plannen voor grote hervormingen van het economische beleid vooraf te bespreken en, waar het passend is, te coördineren. In het VSCB is ook bepaald dat binnen maximaal vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag de inhoud ervan in het rechtskader van de Europese Unie moet zijn geïntegreerd. Het huidige EU-kader voor economisch toezicht omvat weliswaar reeds een proces voor de coördinatie van het economische beleid, maar voorziet niet in een gestructureerde voorafgaande bespreking en coördinatie van plannen voor belangrijke economische hervormingen, zoals artikel 11 VSCG voorschrijft. Ook in de aanbeveling van de Raad van 2012 inzake de uitvoering van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten die de euro als munt hebben⁵ is de verbintenis bevestigd om belangrijke hervormingen met mogelijke overloopeffecten vooraf te bespreken.

In november 2012 heeft de Commissie in haar blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie⁶ reeds enige ideeën over voorafgaande coördinatie uiteengezet. Op zijn bijeenkomst van 13 en 14 december 2012 heeft de Europese Raad de voorzitter van de Europese Raad en van de Commissie gevraagd voortgang te maken met de werkzaamheden op het gebied van onder meer de coördinatie van de nationale hervormingen, de sociale dimensie van de EMU met inbegrip van de sociale dialoog, de haalbaarheid en modaliteiten van onderling gemaakte contractuele afspraken inzake concurrentievermogen en groei, en de solidariteitsmechanismen die de inspanningen kunnen versterken van de lidstaten die dergelijke afspraken zijn aangegaan⁷.

Met deze mededeling wordt een bijdrage geleverd aan de discussie die thans tussen essentiële belanghebbenden (meer in het bijzonder het Europees Parlement, de lidstaten en de nationale parlementen) aan de gang is over de volgende stappen in de richting van een hechte EMU. Zij heeft hoofdzakelijk betrekking op de vraag op welke manieren in het kader van de bestaande verdragen invulling kan worden gegeven aan de voorafgaande coördinatie van plannen voor belangrijke hervormingen van het economische beleid.

2. SELECTIE VAN HERVORMINGEN VOOR VOORAFGAANDE COÖRDINATIE

De Commissie is van oordeel dat voorafgaande coördinatie alleen op plannen voor belangrijke nationale economische hervormingen betrekking mag hebben en dat een dergelijke coördinatie in een vroeg stadium moet plaatsvinden voordat de maatregelen worden goedgekeurd. Voorafgaande coördinatie is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat in het nationale besluitvormingsproces ook rekening wordt gehouden met overloopeffecten die van

⁴ http://european-council.europa.eu/media/639170/15_-_tscg.nl.12.pdf - Het Verdrag is ondertekend door alle EU-lidstaten, met uitzondering van de Tsjechische Republiek en het Verenigd Koninkrijk. Het Verdrag is op 1 januari 2013 in werking getreden. Op 20 maart 2013 was het geratificeerd door alle lidstaten van de eurozone, op België, Luxemburg, Malta en Nederland na. Ook Denemarken en Roemenië hebben het Verdrag geratificeerd en verklaard zich te zullen houden aan de daarin vervatte budgettaire en economische bepalingen (titels III en IV), zoals onder meer artikel 11. Voor de overige ondertekenende lidstaten die niet tot de eurozone behoren, zullen deze bepalingen van toepassing zijn zodra zij het Verdrag bekrachtigen en wanneer het besluit tot intrekking van hun derogatie of ontheffing in werking treedt, of wanneer zij een soortgelijke verklaring afleggen.

⁵ PB C 219 van 24.7.2012, blz. 95.

⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf

⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/134374.pdf, punt 12.

belangrijke economische hervormingen in een gegeven lidstaat kunnen uitgaan op andere lidstaten en/of de eurozone en de EU als geheel. De wijze waarop hervormingen ten uitvoer worden gelegd, kan immers van invloed zijn op de goede werking van de EMU.

Om de positieve overloopeffecten te maximaliseren en de negatieve tot een minimum te beperken, overweegt de Commissie voor te stellen dat de te coördineren hervormingen relevant moeten zijn, waarbij met de volgende filters rekening dient te worden gehouden:

- Handel en concurrentievermogen behoren tot de belangrijkste kanalen waarlangs overloopeffecten worden doorgegeven. Zowel hervormingen van product-, diensten- en arbeidsmarkten als bepaalde fiscale hervormingen kunnen negatieve gevolgen hebben voor de groei en de werkgelegenheid in de lidstaat die de hervormingen doorvoert, en aldus voor de vraag naar producten en diensten uit andere lidstaten. Dat komt omdat van een hervorming ook een positief of een negatief effect kan uitgaan op het prijs- en het niet-prijsconcurrentievermogen van de lidstaat die de hervorming doorvoert.
- Een ander kanaal waarlangs overloopeffecten kunnen worden doorgegeven, zijn de financiële markten. Van sommige hervormingen kunnen via de financiële markten overloopeffecten uitgaan wanneer deze hervormingen de lidstaat beter in staat stellen om externe schokken op te vangen en het risico van besmetting van de risicopremies beperken wanneer er bezorgdheid bestaat ten aanzien van de houdbaarheid van de schuld.
- Tenslotte zijn er ook politiek-economische overwegingen. Het is weliswaar in het belang van elke lidstaat om hervormingen te betrachten die in een beter concurrentievermogen resulteren, maar voor een succesvolle tenuitvoerlegging ervan moet rekening worden gehouden met mogelijk binnenlands verzet tegen hervormingen. Gecoördineerde hervormingen in alle lidstaten kunnen helpen bij het uitleggen van de bredere welvaartseffecten van structurele hervormingen. Zo kunnen de lidstaten van elkaars beleidsmaatregelen leren. Benchmarking, wederzijds leren en de uitwisseling van beste praktijken – op basis van individuele voorbeelden of een horizontaal overzicht van doorgevoerde hervormingen – kunnen nuttig zijn, zoals reeds uit de werkzaamheden van diverse Raadscomités is gebleken.

Vragen ter consultatie:

- Bent u het ermee eens dat de formele voorafgaande coördinatie van belangrijke beleidshervormingen op EU-niveau beperkt moeten blijven tot essentiële hervormingen?
- Bent u het ermee eens dat dergelijke essentiële hervormingen onder meer het concurrentievermogen, de werkgelegenheid, de werking van de product- en dienstenmarkten en de netwerkindustrieën, de belastingstelsels, alsook de financiële stabiliteit en de budgettaire houdbaarheid bestrijken? Moeten een of meer van deze terreinen worden uitgesloten? Moeten er andere terreinen bijkomen?
- Zijn de bovenstaande filters de juiste, of moeten er nog andere worden overwogen?

3. EEN KADER VOOR DE VOORAFGAANDE COÖRDINATIE VAN PLANNEN VOOR BELANGRIJKE HERVORMINGEN VAN HET ECONOMISCHE BELEID

3.1. Om welke lidstaten moet het gaan?

Er kunnen zich weliswaar tussen alle EU-lidstaten overloopeffecten voordoen, maar deze effecten zijn sterker in de eurozone wegens de grotere onderlinge afhankelijkheid van de daartoe behorende lidstaten. Om die reden overweegt de Commissie voor te stellen dat een eventueel bindend kader voor de voorafgaande coördinatie van plannen voor belangrijke economische hervormingen voor alle lidstaten van de eurozone moet gelden. Tegelijkertijd moeten manieren worden gevonden om ook andere lidstaten bij het proces te betrekken. Dit zou eveneens aansluiten bij de geest van artikel 121, lid 1, VWEU, dat op alle EU-lidstaten betrekking heeft.

Hoewel de Commissie van mening is dat lidstaten met een macro-economisch aanpassingsprogramma van de rapportagevereisten en besprekingen in het kader van de voorafgaande coördinatie moeten worden vrijgesteld omdat zij in de context van het programma al strikte rapportagevereisten in acht moeten nemen en aan strenge controle zijn onderworpen⁸, overweegt zij ervoor te zorgen dat zij op vrijwillige basis kunnen deelnemen.

Vragen ter consultatie:

- Bent u het ermee eens dat alle lidstaten van de eurozone ertoe zouden moeten worden verplicht belangrijke hervormingen van het economische beleid van tevoren op EU-niveau te coördineren?
- Zo nee, waarom niet? Zo nee, welke lidstaten moeten bij het proces worden betrokken?
- Bent u het ermee eens dat manieren moeten worden gevonden om niet tot de eurozone behorende lidstaten bij het proces te betrekken?
- Bent u het ermee eens dat lidstaten met een macro-economisch aanpassingsprogramma moeten zijn vrijgesteld? Moet hun de gelegenheid worden geboden op vrijwillige basis aan het proces deel te nemen?

3.2. Proces

De Commissie overweegt het volgende proces van voorafgaande coördinatie:

- Het zal een integrerend deel van het Europees semester uitmaken.
- De deelnemende lidstaten verschaffen de Commissie informatie over hun plannen voor grote economische hervormingen.
- Aangezien er in de lidstaten uiteenlopende nationale besluitvormingsprocedures bestaan voor de aanneming van hervormingsvoorstellen, zal het exacte tijdstip waarop deze informatie wordt meegedeeld, waarschijnlijk van lidstaat tot lidstaat verschillen. De informatie moet echter altijd tijdig worden meegedeeld, zodat zij op het niveau van de eurozone of de EU kan worden beoordeeld en besproken. Behalve in noodsituaties,

⁸ Lidstaten met een macro-economisch aanpassingsprogramma zijn in de context van het programma al aan strikte rapportagevereisten en controle onderworpen – Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit in het eurogebied.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:NL:PDF>

moeten de lidstaten gebruikmaken van bestaande instrumenten, zoals de **nationale hervormingsprogramma's**, om de bovenbedoelde informatie te verschaffen.

- Er moet een urgentieregeling worden overwogen voor gevallen waarin de economische situatie zodanig urgent is dat onmiddellijk moet worden opgetreden. Zo zou de Commissie snel haar goedkeuring kunnen geven voor een bepaalde beperkte periode, waarin dan het normale proces kan plaatsvinden.
- Van de lidstaten zou worden verwacht dat zij in het kader van het Europees semester op eigen initiatief informatie over hun plannen voor belangrijke economische hervormingen meedelen, maar de Commissie of de Raad zouden hun eventueel kunnen verzoeken of uitnodigen dit te doen telkens als zulks noodzakelijk is, bijvoorbeeld wanneer nieuwe beleidsmaatregelen worden uitgewerkt nadat een nieuwe regering is aangetreden. Wanneer de lidstaten informatie verstrekken over een plan voor belangrijke hervormingen van het economische beleid, zouden zij de Commissie een gedetailleerde kwalitatieve beschrijving van de hervorming moeten geven, waarbij melding wordt gemaakt van de voornaamste economische doelstelling(en) ervan, van een tijdschema en een raming van de verwachte voordelen van de hervorming, alsook van het effect ervan op de begroting.
- De Commissie zou binnen een redelijk korte termijn na ontvangst van de informatie van een lidstaat de ontvangen plannen beoordelen en een advies daarover uitbrengen. Er moet genoeg tijd zijn om de plannen naar behoren te kunnen beoordelen, maar tegelijkertijd **moet met het nationale besluitvormingsproces rekening worden gehouden**. Het is van belang te garanderen dat de beoordeling en de aansluitende besprekingen op EU-niveau op passende wijze worden meegenomen in het nationale besluitvormingsproces, waarbij het nationale parlement of relevante belanghebbenden, zoals de sociale partners, betrokken zijn. Het proces moet de nationale besluitvormingsbevoegdheden ten volle eerbiedigen, wat inhoudt dat de beslissing over het hervormingsplan bij de lidstaat zelf moet blijven berusten.
- De beoordeling van de Commissie zou onder meer betrekking hebben op de vraag of het waarschijnlijk is dat de voorgenomen hervorming het beoogde doel bereikt en bijdraagt tot de verbetering van het concurrentie- en aanpassingsvermogen van de betrokken lidstaat. De Commissie kan eventueel wijzigingen voorstellen om te waarborgen dat de voorgenomen hervormingen hun doel bereiken. Gezien de potentiële sociale gevolgen van sommige economische hervormingen, zou ook terdege met de **sociale dimensie**⁹ van de hervormingen rekening worden gehouden. Bij de beoordeling zou bijzondere aandacht worden besteed aan het effect van de hervorming op de werking van de eurozone en aan mogelijke overloopeffecten op andere lidstaten. In het advies van de Commissie zou ook rekening worden gehouden met eventuele **flankerende maatregelen** om de potentiële nadelige sociale gevolgen van die hervormingen en andere eventuele negatieve effecten ervan op korte termijn tot een minimum te beperken.
- De beoordeling en het advies van de Commissie zouden aan de Raad en de Eurogroep worden gepresenteerd. De relevante Raadsformaties zouden bij de bespreking van de plannen kunnen worden betrokken. De Raad zou wijzigingen in de nationale hervormingsplannen kunnen voorstellen in de gevallen waarin wijzigingen gerechtvaardigd kunnen zijn door de verwachte effecten op andere lidstaten en op de werking van de EMU. De adviezen van de Commissie en de resultaten van de besprekingen in de Raad en de Eurogroep zouden vervolgens in aanmerking worden genomen in het beleidsadvies dat **in de context van het Europees semester** aan een lidstaat wordt gegeven.

⁹ De Commissie zal voorstellen doen om de sociale dimensie van het Europees semester verder te versterken, zonder evenwel nieuwe procedures in te voeren.

- Waar zulks relevant is, zou de Commissie aangeven welke (elementen van) hervormingen zij nuttig vindt voor andere lidstaten. Voorts zou er sprake zijn van benchmarking en wederzijds leren via de werkzaamheden van de Raad en zijn comités met betrekking tot de beoordeling van de nationale beleidsmaatregelen op individuele beleidsterreinen.

Vragen ter consultatie:

- Bent u het ermee eens dat de lidstaten de Commissie buiten het jaarlijkse tijdschema voor nationale hervormingsprogramma's van tevoren in kennis moeten kunnen stellen van voorgenomen belangrijke hervormingen van het nationale economische beleid?
- Bent u het ermee eens dat de Commissie in staat zou moeten zijn om informatie te verzoeken over en wijzigingen voor te stellen in voorgenomen maatregelen die de belangen van andere lidstaten of van de eurozone en de EU als geheel nadelig zouden kunnen beïnvloeden?

3.3. Garanderen van de democratische legitimiteit

Een kader voor de voorafgaande coördinatie van de belangrijkste nationale hervormingen kan bevorderlijk zijn voor de uitvoering en de opzet van de hervormingen, waarborgen dat de hervormingen de efficiëntie verhogen, en garanderen dat overloopeffecten op andere landen in aanmerking worden genomen in het nationale proces.

De democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht van het proces moet beginnen bij de nationale democratische instellingen. Het in te voeren nieuwe proces eerbiedigt de nationale besluitvormingsbevoegdheden, wat inhoudt dat de beslissing over het hervormingsplan bij de lidstaat zelf blijft berusten. Het in punt 3.2 beschreven proces is één manier om aan dit vereiste te voldoen. Voorafgaande coördinatie op EU-niveau moet zodanig worden georganiseerd dat het hervormingsproces in de lidstaten wordt gefaciliteerd en dat er van meerwaarde sprake is doordat hervormingen beter worden opgezet. Op EU-niveau kan een economische dialoog worden overwogen, waarbij bijvoorbeeld de desbetreffende commissie van het Europees Parlement de Commissie, de voorzitter van de Raad of de voorzitter van de Eurogroep kan uitnodigen om zowel het advies van de Commissie over de hervormingsplannen van een lidstaat, als de conclusies van de discussies van de Raad te bespreken. De desbetreffende commissie van het Europees Parlement zou ook de lidstaten kunnen uitnodigen om deel te nemen aan een gedachtewisseling over de geplande belangrijke hervormingen van het economische beleid.

Vragen ter consultatie:

- Hoe kan bij de voorafgaande coördinatie met het nationale besluitvormingsproces rekening worden gehouden?
- Bent u het ermee eens dat er een dialoog op EU-niveau moet plaatsvinden tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie?

4. VOLGENDE STAPPEN

Na afloop van deze raadpleging en na andere besprekingen binnen het Europees Parlement en de Raad zal de Commissie in het kader van de bestaande Verdragen in de loop van 2013 een formeel wetgevingsvoorstel indienen.