EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 16.11.2016
COM(2016) 726 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het economisch beleid van de eurozone

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 beleid[1], 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 onevenwichtigheden[2], 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) Het economisch herstel in de eurozone houdt aan, maar blijft kwetsbaar. Er is de afgelopen jaren aanzienlijke vooruitgang geboekt: sinds 2015 heeft het bbp van de eurozone in reële termen opnieuw het niveau van vóór de crisis bereikt en is de werkloosheid gedaald tot het laagste niveau sinds 2010-11. De geaggregeerde vraag is evenwel zwak, de inflatie ligt ruim onder de doelstelling, ondanks een zeer accommoderend monetair beleid van de Europese Centrale Bank, en de groei wordt belemmerd door de nasleep van de crisis, zoals aanhoudende macro-economische onevenwichtigheden en een hoge schuldenlast in alle sectoren van de economie, hetgeen noopt tot schuldafbouw en ook de middelen beperkt die beschikbaar zijn voor consumptie en investeringen. Daar komt bij dat de langdurige neerwaartse trend van het groeipotentieel van de economie in de eurozone nog is versterkt door de crisis. Ondanks tekenen van verbetering dreigen de aanhoudende investeringskloof en de hoge werkloosheid de groeivooruitzichten nog meer te temperen. De herbalancering in de economie van de eurozone bleef assymetrisch van aard, waarbij enkel de netto debiteurlanden hun onevenwichtigheden corrigeerden, hetgeen resulteert in een toenemend overschot op de lopende rekening. Als onderdeel van een mondiale overeenkomst binnen de G20 wordt de lidstaten van de eurozone verzocht –

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
[2] PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

individueel en gezamenlijk – gebruik te maken van alle instrumenten voor monetair, structureel en begrotingsbeleid om sterke, duurzame, evenwichtige en inclusieve groei tot stand te brengen.

(2) Ambitieuze structurele hervormingen moeten een vlotte en efficiënte herverdeling van menselijke en financiële middelen faciliteren en helpen beter om te gaan met de uitdagingen van de voortdurende technologische en structurele veranderingen. Er is behoefte aan hervormingen die een gunstig ondernemingsklimaat scheppen, de interne markt voltooien en belemmeringen voor investeringen wegnemen. Zulke inspanningen zijn van cruciaal belang om de productiviteit en de werkgelegenheid te vergroten, de convergentie te versterken en het groeipotentieel en aanpassingsvermogen van de economie in de eurozone te verbeteren. De uitvoering van structurele hervormingen, door het creëren van efficiënte markten met flexibele prijsmechanismen, zou het monetaire beleid ondersteunen door de doorgifte naar de reële economie te vergemakkelijken. Hervormingen die knelpunten voor investeringen wegnemen en investeringen ondersteunen kunnen een dubbel voordeel opleveren door het ondersteunen van economische activiteit op korte termijn en het creëren van capaciteit voor groei op lange termijn. Hervormingen die de productiviteit verbeteren, zijn bijzonder belangrijk voor lidstaten die hoge externe schulden moeten afbouwen, aangezien snellere groei de schuld als percentage van het bbp helpt te verlagen. Het stimuleren van het prijs- en het niet-prijsconcurrentievermogen zou externe onevenwichtigheden in die landen verder helpen corrigeren. Lidstaten met grote overschotten op de lopende rekening kunnen bijdragen tot herbalancering in de eurozone door middel van maatregelen, zoals structurele hervormingen, die de spaaroverschotten naar de binnenlandse vraag helpen te kanaliseren, met name door het stimuleren van investeringen. Het huidige klimaat van lage rentetarieven biedt ook extra mogelijkheden in dit verband, met name in landen met aanzienlijke budgettaire ruimte.

(3) Een betere coördinatie bij het uitvoeren van structurele hervormingen, waaronder die van de landspecifieke aanbevelingen en de hervormingen die nodig zijn voor de voltooiing van de Economische en Monetaire Unie (EMU), kan positieve overloopeffecten in de lidstaten creëren en het effect daarvan op korte termijn versterken. De thematische besprekingen van de Eurogroep hebben hun waarde bewezen voor het creëren van een gemeenschappelijk begrip van de hervormingsprioriteiten in de eurozone, het uitwisselen van goede praktijken, het bevorderen van de uitvoering van de hervormingen en structurele convergentie. De Eurogroep moet deze besprekingen voortzetten, waar mogelijk versterken, en daarbij doeltreffend gebruikmaken van overeengekomen gemeenschappelijke beginselen en criteria. De nationale comités voor de productiviteit, die moeten worden opgericht naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad van 20 september 2016,[3] kunnen ook bijdragen tot het debat op nationaal niveau en tot het uitwerken van de structurele hervormingen die nodig zijn voor de lidstaten in het kader van de economie in de eurozone.

(4) Een sterke coördinatie van het nationale begrotingsbeleid, op basis van gemeenschappelijke regels, is van wezenlijk belang voor een adequate geaggregeerde begrotingskoers en de goede werking van de Economische en Monetaire Unie. De gemeenschappelijke begrotingsregels zijn erop gericht de houdbaarheid van de schuld

[3] PB L 349 van 24.9.2016, blz. 1.

op nationaal niveau na te streven, waarbij ook ruimte wordt gecreëerd voor macro-economische stabilisatie. De nationale en geaggregeerde begrotingskoersen van de eurozone moeten daarom 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 de huidige situatie van grote onzekerheid over de kracht van het herstel en het niveau van reservecapaciteit in de economie, terwijl het monetaire beleid zeer accommoderend is geweest, is begrotingsbeleid op het niveau van de eurozone nodig ter aanvulling van monetair beleid om de vraag te stimuleren, meer bepaald investeringen, en om een eind te maken aan de lage inflatie. De doeltreffendheid van het begrotingsbeleid, ook van overloopeffecten tussen landen, wordt versterkt door de context van lage rentetarieven. Er valt dus een lans te breken voor een positievere begrotingskoers voor de hele eurozone. Voor 2017 is de Commissie van mening dat in de huidige omstandigheden een budgettaire expansie van maximaal 0,5 % van het bbp voor de eurozone als geheel wenselijk is[4]. Dat is een voorzichtige en pragmatische doelstelling, binnen een bandbreedte van mogelijke doelstellingen van minimaal 0,3 % en maximaal 0,8 %, om een juiste balans te vinden tussen macro-economische stabilisatie en budgettaire houdbaarheid. Tegelijkertijd is de overheidsschuld nog steeds hoog en blijft het noodzakelijk om in een aantal lidstaten de openbare financiën op middellange termijn houdbaar te maken. Daarom moet worden gezorgd voor een passende differentiatie van de begrotingsinspanningen tussen de lidstaten, waarbij rekening wordt gehouden met de budgettaire ruimte en de overloopeffecten tussen de landen van de eurozone. Lidstaten die hun begrotingsdoelstellingen meer dan verwezenlijken, moeten hun budgettaire ruimte benutten om de binnenlandse vraag en kwaliteitsinvesteringen te ondersteunen, waaronder ook grensoverschrijdende investeringen in het kader van het investeringsplan voor Europa. Zo zijn garanties voor het Europees Fonds voor strategische investeringen voor lidstaten met budgettaire ruimte een bijzonder efficiënte manier om de reële economie en het herstel in de eurozone maximaal te bevorderen. Lidstaten die verdere begrotingsaanpassing nodig hebben, moeten in het kader van het preventieve deel van het pact in grote lijnen voldoen aan de eisen van het stabiliteits- en groeipact voor het komende jaar. In het kader van het corrigerende deel van het pact moeten de lidstaten zorgen voor een tijdige correctie van hun buitensporige tekorten, onder meer door het aanleggen van begrotingsbuffers voor onvoorziene omstandigheden. Structurele hervormingen, die met name gericht zijn op verhoging van de productiviteit, zouden de groei ondersteunen en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren. Bovendien zou een duidelijke verbetering van de samenstelling en het beheer van de nationale begrotingen, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenzijde, door middelen naar materiële en immateriële investeringen te leiden, het effect van begrotingen op de vraag op korte termijn en de productiviteit op de langere termijn versterken. Doeltreffende nationale begrotingskaders zijn noodzakelijk ter verbetering van de geloofwaardigheid van het beleid van de lidstaten en om een juist evenwicht te helpen vinden tussen macro-economische stabilisatie op korte termijn, de houdbaarheid van de schuld en groei op lange termijn.

(5) De arbeidsmarkten in de eurozone blijven zich geleidelijk herstellen en de werkloosheid daalt gestaag. De langdurige werkloosheid en de jeugdwerkloosheid blijven echter hoog, terwijl de armoede in verschillende lidstaten zich op een hoog

[4] Zie COM(2016) 727 final, 16.11.2016.

niveau heeft gestabiliseerd. Ondanks enige vooruitgang met hervormingen ter verbetering van de veerkracht en het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkten bestaan er binnen de eurozone nog steeds aanzienlijke verschillen die de vlotte werking ervan doen haperen. Goed doordachte, eerlijke en inclusieve arbeidsmarkten, sociale bescherming alsook belasting- en uitkeringsstelsels zijn noodzakelijk voor een vlotte en permanente herschikking van arbeid naar meer productieve activiteiten ter ondersteuning van de (her)integratie van wie zich tussen twee banen bevindt of uitgesloten is van de arbeidsmarkt, om segmentatie te verminderen en sociale rechtvaardigheid te bevorderen, onder meer door de kansen op kwalitatief hoogwaardige banen te vergroten. Dit zal leiden tot een doeltreffender automatische stabilisatie en tot meer groei en werkgelegenheid, hetgeen belangrijk is voor het aanpakken van sociale problemen in de eurozone. Dergelijke noodzakelijke hervormingen omvatten: i) wijzigingen in de arbeidsbeschermingswetgeving, gericht op solide contractuele regelingen die werknemers en werkgevers flexibiliteit en zekerheid bieden, arbeidsmarktovergang bevorderen, tweedeling op de arbeidsmarkt voorkomen en, waar nodig, aanpassingen van de loonkosten mogelijk maken, een gebied waarop in recente jaren bijzonder intense hervormingsinspanningen zijn geleverd; ii) het vergroten van vaardigheden door het verbeteren van de prestaties en de efficiëntie van onderwijsstelsels en brede strategieën voor een leven lang leren, uitgaande van de behoeften van de arbeidsmarkt; iii) een doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid, om werklozen – met inbegrip van langdurig werklozen – weer aan de arbeidsmarkt te laten deelnemen en iv) moderne en adequate socialebeschermingsstelsels die de behoeftigen, waaronder de werklozen en niet-werkenden, ondersteunen en in stimulansen voorzien om in de arbeidsmarkt te integreren. Bovendien kunnen een verlichting van de belastingdruk op arbeid, vooral voor mensen met een laag inkomen, en billijke belastingsstelsels leiden tot betere resultaten op de arbeidsmarkt. De lidstaten van de eurozone die zulke hervormingen hebben doorgevoerd, zijn nu veerkrachtiger en presteren beter op werkgelegenheids- en sociaal gebied.

(6) Er zit schot in de bankenunie, maar het proces blijft onvoltooid. Door het ontbreken van een gemeenschappelijke depositogarantieregeling en van een gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds is het voor de bankenunie moeilijk om de band tussen banken en overheden door te knippen. Hoewel het bankwezen in de eurozone over het algemeen sterker uit de crisis is gekomen, is de druk op de banken als gevolg van een aantal factoren toegenomen, zoals het hoge niveau van oninbare leningen, inefficiënte bedrijfsmodellen en overcapaciteit in bepaalde lidstaten, hetgeen zich vertaalt in lage rentabiliteit en levensvatbaarheidsrisico's. Die druk vormt een beletsel voor banken om meer geld aan de economie te lenen. De risico’s strekken zich ook uit tot de reële economie, waar het niveau van de openbare en niet-financiële particuliere schulden in sommige lidstaten hoog blijft. Er is behoefte aan verdere ordelijke schuldafbouw in de particuliere sector door het identificeren, aflossen en zo nodig herstructureren van inbare schulden en het vereffenen van oninbare schulden, zodat kapitaal sneller en doeltreffender kan worden ingezet. Het aanpakken van de nog steeds hoge niveaus van oninbare leningen en het toepassen van gemeenschappelijke beginselen bij het ontwerpen van insolventiekaders voor bedrijven en huishoudens, met inbegrip van het verbeteren van insolventieprocedures en de kaders voor buitengerechtelijke geschillenprocedures, vormen in deze context essentiële onderdelen van een succesvolle en groeivriendelijke schuldafbouw.

(7) Afgelopen jaar is enige vooruitgang geboekt met de initiatieven in het verslag van de vijf voorzitters over de voltooiing van de EMU, zoals de grotere rol van de eurozonedimensie in het Europees semester, de aanbeveling over de nationale comités voor de productiviteit en de oprichting van het Europees begrotingscomité binnen de Commissie. Ook wordt gewerkt aan meer transparantie en minder complexe begrotingsregels. Er is evenwel nog geen overeenkomst bereikt over andere voor de EMU cruciale initiatieven, zoals de door de Commissie in 2015 voorgestelde Europese depositogarantieregeling. Bovendien zijn er in het kader van het verslag van de vijf voorzitters grotere problemen aan te pakken. De Commissie heeft haar voornemen aangekondigd om in maart 2017 een witboek voor te stellen over de toekomst van Europa, waarin ook de toekomst van de EMU is begrepen. Overeenstemming over een operationele oplossing vereist een gezamenlijk gevoel van ownership en het gevoel van een gemeenschappelijk streven tussen alle lidstaten van de eurozone en de EU-instellingen, en ook bij de lidstaten buiten de eurozone, aangezien een sterke EMU krachtiger zal bijdragen tot het oplossen van de problemen van de EU en ook positieve gevolgen zal hebben voor de lidstaten buiten de eurozone,

BEVEELT AAN dat de lidstaten van de eurozone in de periode 2017-2018 zowel individueel als collectief binnen de Eurogroep de volgende actie ondernemen:

1. Beleid nastreven dat de groei op korte en lange termijn ondersteunt en het aanpassingsvermogen, de herbalancering en convergentie verbetert. Prioriteit verlenen aan hervormingen die de productiviteit vergroten, het institutioneel kader en het ondernemingsklimaat verbeteren, knelpunten voor investeringen wegnemen en het scheppen van werkgelegenheid stimuleren. Lidstaten met tekorten op de lopende rekening of een hoge buitenlandse schuld zouden de productiviteit moeten verhogen en de loonkosten per eenheid in de hand moeten houden. Lidstaten met grote overschotten op de lopende rekening zouden meer vaart moeten zetten achter de uitvoering van maatregelen die de binnenlandse vraag helpen te stimuleren, met name particuliere investeringen.

2. Zorgen voor een algemeen positieve begrotingskoers die bijdraagt tot een evenwichtige beleidsmix, ter ondersteuning van hervormingen en ter versterking van het herstel via een budgettaire expansie van tot 0,5 % in 2017. Nationale inspanningen met het oog op de langetermijnhoudbaarheid van de begroting in het kader van het stabiliteits- en groeipact combineren met macro-economische stabilisatie op korte termijn voor de eurozone, waarbij alle binnen het stabiliteits- en groeipact bestaande speelruimte wordt gebruikt. Het differentiëren van de begrotingsinspanning per lidstaat door beter rekening te houden met hun respectieve situatie ten aanzien van de vereisten uit hoofde van het stabiliteits- en groeipact, de situatie van het eurozoneaggregaat en overloopeffecten tussen de landen van de eurozone: i) lidstaten die hun begrotingsdoelstellingen meer dan verwezenlijken, zouden die budgettaire ruimte moeten gebruiken om de binnenlandse vraag en kwaliteitsinvesteringen te ondersteunen, waaronder grensoverschrijdende investeringen als onderdeel van het investeringsplan voor Europa; ii) lidstaten die in het kader van het preventieve deel van het pact meer begrotingsaanpassingen moeten doorvoeren, zouden in grote lijnen aan de eisen van het stabiliteits- en groeipact moeten voldoen; iii) lidstaten die onder het corrigerende deel vallen, zouden hun buitensporige tekorten tijdig moeten verhelpen, onder meer door het aanleggen van begrotingsbuffers voor onvoorziene omstandigheden. De samenstelling van de overheidsfinanciën verbeteren door meer ruimte te creëren voor materiële en

immateriële investeringen en zorgen voor een doeltreffende werking van de nationale begrotingskaders.

3. Hervormingen uitvoeren die werkgelegenheid, sociale rechtvaardigheid en convergentie bevorderen, geschraagd door een doelmatige sociale dialoog. Dit zou moeten gebeuren door een combinatie van: i) solide arbeidscontracten die flexibiliteit en zekerheid verschaffen aan werknemers en werkgevers; ii) goede en efficiënte onderwijs- en opleidingsstelsels en brede strategieën voor een leven lang leren, uitgaande van de behoeften van de arbeidsmarkt; iii) een doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid ter ondersteuning van de deelname aan de arbeidsmarkt; iv) moderne en passende socialebeschermingssystemen die de behoeftigen ondersteunen en in stimulansen voorzien om in de arbeidsmarkt te integreren. Het verminderen van de belastingdruk op arbeid, vooral voor mensen met een laag inkomen en in lidstaten waar het kostenconcurrentievermogen onder het gemiddelde van de eurozone ligt, en de belastingdruk begrotingsneutraal maken in landen zonder budgettaire speelruimte.

4. Een overeenkomst bereiken over een Europese depositogarantieregeling op basis van het Commissievoorstel van november 2015 en beginnen te werken aan het gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds, zodat dit operationeel is vooraleer de overgangsperiode voor het fonds afloopt. Een doeltreffende strategie voor de hele eurozone bedenken en uitvoeren om risico's voor de levensvatbaarheid van het bankwezen aan te pakken, onder meer voor het hoge niveau van oninbare leningen, inefficiënte bedrijfsmodellen en overcapaciteit. Een ordelijke schuldafbouw bevorderen in lidstaten met grote particuliere schuldstanden.

5. Het versnellen van initiatieven om de EMU te voltooien, met volledige naleving van de interne markt van de EU en op open en transparante wijze. Het uitvoeren van de resterende maatregelen van fase 1 van het verslag van de vijf voorzitters over de voltooiing van de EMU.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter