EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.11.2012
COM(2012) 777 final/2

Corrigendum
Annule et remplace le document COM(2012) 777 final du 28.11.2012.

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie

Aanzet tot een Europees debat

BLAUWDRUK VOOR EEN HECHTE ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE

Aanzet tot een Europees debat

1. De EMU: motivering, oogmerken en voordelen

Volgens de Verdragen heeft de Europese Unie als doel de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen. De EU zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. De EU bevordert de economische, sociale en territoriale cohesie en de solidariteit tussen de lidstaten. De Europese Unie stelt een economische en monetaire unie (EMU) in die de euro als munt heeft (zie artikel 3 VEU).

De oprichting van de EMU en de invoering van de euro zijn mijlpalen van de Europese integratie. Zij behoren tot de meest verstrekkende verworvenheden van de EU; de euro is in binnen- en buitenland een van de symbolen van Europa. De oprichters van de EMU hadden met de gezamenlijke munt grote economische en politieke ambities. Sommige daarvan zijn al werkelijkheid geworden, andere zijn nog niet helemaal afgerond.

De euro is de tweede reservevaluta van de wereld en daarmee niet weg te denken uit de wereldeconomie. De euro is sterk aanwezig op de balansen overal ter wereld. Mede door het bestaan van de gezamenlijke munt werd de interne markt voor de ruim 330 miljoen burgers van de eurozone transparanter, doordat zij nu onmiddellijk de prijzen van goederen en diensten in alle betrokken landen kunnen vergelijken. Door de euro verdwenen het wisselkoersrisico en de hoge kosten van buitenlandse transacties; daardoor faciliteert de euro een efficiëntere verdeling van middelen en maakt hij de prijzen van goederen en diensten in de verschillende landen volledig transparant. In onze wereld waarin alles en iedereen via internet is verbonden, fungeert het hierdoor ontstane gelijke speelveld binnen de interne markt als een krachtige bevorderaar van groei. De euro heeft het handelsverkeer tussen de landen van de eurozone aantoonbaar vergemakkelijkt en bevordert fysieke en financiële investeringen in andere lidstaten. Dankzij de stabiliteit van de munt is de eurozone aantrekkelijk voor investeringen. Deze handel- en investeringswinst stimuleert groei en werkgelegenheid. In deze periode van financiële verstoring en onzekerheid kunnen, mede dankzij de ruime liquiditeitsverstrekking door het Eurosysteem, problemen op de interbancaire markt worden aangepakt. De eurozone kent een dynamische en open structuur. Ondanks de crisis is het lidmaatschap van de eurozone een aantrekkelijk vooruitzicht gebleven: momenteel maken 17 landen er deel van uit, en dat aantal zal in de toekomst nog toenemen. Slowakije heeft de euro ingevoerd in januari 2009 en Estland volgde in januari 2011.

Zwakke punten van de oorspronkelijke opzet van de EMU en naleving van de regels

Toen de financiële crisis in 2008 uitbarstte, gingen sommige eurolanden gebukt onder een schuldenlast bij de overheid en de huishoudens, een aanzienlijk verlies van concurrentievermogen en grote macro-economische onevenwichtigheden. Hierdoor waren zij bijzonder kwetsbaar toen de crisis toesloeg, traden in de hele eurozone sterke besmettingseffecten op en liep de situatie uit op een staatsschuldencrisis. Deze kwetsbaarheden hoopten zich ten dele op door onvoldoende naleving van en respect voor de regels waarop de EMU berust, zoals die zijn overeengekomen in het stabiliteits- en groeipact. Deze kwetsbaarheden waren grotendeels het gevolg van kenmerken van de oorspronkelijke institutionele opzet van de EMU, met name het ontbreken van een mechanisme om macro-economische onevenwichtigheden systematisch aan te pakken.

De EMU is uniek als moderne monetaire unie: zij combineert een gecentraliseerd monetair beleid met een gedecentraliseerde verantwoordelijkheid voor de meeste onderdelen van het economische beleid, zij het dat voor het nationale begrotingsbeleid beperkingen gelden. Anders dan bij andere monetaire unies is er geen gecentraliseerd begrotingsbeleid en geen gecentraliseerde (federale) begroting[1]. Al vanaf het begin van de euro was het duidelijk dat, door de toegenomen onderlinge afhankelijkheid van de lidstaten, een gezond begrotingsbeleid en economisch beleid van het grootste belang zijn. In het stabiliteits- en groeipact[2] zijn de regels voor de coördinatie van het begrotingsbeleid vastgelegd. Het pact voorzag ook in maatregelen tegen lidstaten die zich niet aan de regels houden. De veronderstelling was dat deze coördinatie voldoende zou zijn om op nationaal niveau een solide beleid te garanderen. Al in 2008 signaleerde de Commissie in haar verslag EMU@10[3] een aantal mogelijke problemen met deze opzet. Door de crisis is de noodzaak om hier verandering in te brengen des te urgenter geworden.

De problemen waarmee de eurozone sinds 2008 te kampen heeft, zijn met name door het volgende veroorzaakt:

a) de lidstaten pasten het stabiliteits- en groeipact onvoldoende strikt toe, en er waren geen robuuste mechanismen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen. De handhaving van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact, dat vereist dat de lidstaten hun onderliggende begrotingspositie gezond houden, was te zwak. Perioden van gestage groei werden door de lidstaten niet benut om een ambitieus begrotingsbeleid te

[1] The adjective "fiscal" in this text is used in the sense of "budgetary".

[2] Het beleidskader van de EMU omvat een aantal uitvoerige Verdragsbepalingen, waarbij a) de Europese Centrale Bank wordt opgericht als onafhankelijke monetaire autoriteit voor de eurozone, b) een geheel van regels wordt uitgewerkt voor het nationale begrotingsbeleid (zoals de buitensporigtekortprocedure, het verbod op monetaire financiering en bevoorrechte toegang en de zogenaamde “no-bail-outregel”, en c) het toezicht op de op het economisch beleid in de lidstaten meer in het algemeen wordt geregeld.

[3] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary12680_en.htm

voeren. Tegelijkertijd werd het schuldencriterium van het Verdrag in de praktijk niet operationeel gemaakt in het correctieve deel van het pact. Het resultaat was: begrotingsontsporingen in goede tijden en onvermogen om de schuldgraad van landen met een hoge schuldenlast terug te dringen;

b) de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten buiten de begrotingssfeer gebeurde met zachte instrumenten – groepsdruk en aanbevelingen – en had slechts een beperkt effect op de handelwijze van afzonderlijke eurolanden. Het instrument was dus te zwak om te voorkomen dat geleidelijk concurrentiekloven en groeidivergenties tussen de lidstaten ontstonden. Er werd weinig rekening gehouden met de overloopeffecten die nationale maatregelen hadden op de hele eurozone. Bij de nationale economische beleidsvorming was er onvoldoende aandacht voor de Europese context waarin de nationale economieën opereren. De algemene afwezigheid van risico's, als gevolg van een wereldwijd economisch liquiditeitsoverschot, droeg hiertoe bij;

c) de financiële markten spelen een belangrijke rol bij het bevorderen dat landen voor houdbare overheidsfinanciën zorgen, doordat zij het risico dat de schuldenaar in gebreke blijft, verrekenen in de rentevoet waartegen overheden geld kunnen lenen. Toen de inflatiedruk aan het eind van de jaren '90 wereldwijd afnam, ontstond een snelle en aanhoudende expansie van de geldhoeveelheid die de centrale banken in omloop brachten. Samen met de nieuwe benaderingen van risico-overdracht in het financiële stelsel resulteerde dit in een wereldwijd liquiditeitsoverschot, een allesoverheersend streven naar rendement en uiteindelijk een ernstige onjuiste waardering van het risico van zowel particuliere als openbare activa. Tegelijkertijd maakte de Europese Centrale Bank (ECB) bij de invoering van de euro gebruik van nationale obligaties voor haar openmarkttransacties, waarmee zij die obligaties de hoogste kredietwaardigheidsstatus verleende, die voor de zekerheden van centrale banken vereist is. Dat leidde tot een sterke rendementsconvergentie, wat in aanzienlijke mate afbreuk deed aan de marktdiscipline, ondanks de uiteenlopende nationale begrotingsprestaties. Dit droeg onder andere bij tot de aanzienlijke investeringen die banken in staatsobligaties deden. Economieën in de eurozone die zich in een conjunctuurfase van expansie bevonden en relatief hogere inflatiecijfers kenden, konden vaak van lagere of zelfs negatieve reële rentevoeten profiteren. Dit leidde in sommige landen tot een sterke kredietexpansie, die grote vastgoedzeepbellen veroorzaakte;

d) bij de invoering van de EMU versnelde het tempo van de financiële integratie scherp. Dit bood mogelijkheden om de portefeuilles te diversifiëren, maar zorgde er ook voor dat schokken zich sneller verspreidden over de landsgrenzen heen. Ondanks de sterkere integratie van de markten bleef de verantwoordelijkheid voor prudentieel toezicht en crisisbeheersing grotendeels in nationale handen. Deze asymmetrie tussen enerzijds de geïntegreerde financiële markten en anderzijds een structuur voor financiële stabiliteit die nog nationaal is gesegmenteerd, leidde tot ontoereikende coördinatie tussen de autoriteiten die bij alle stadia van de huidige crisis betrokken waren. Het ontbreken van gemeenschappelijke regels en toezicht- en afwikkelingsinstellingen voor de financiële sector was een belangrijke handicap

bij de respons op de crisis. Het feit dat er geen geïntegreerd kader op EU-niveau was, noch een mechanisme voor een gespreide respons op in de banksector ontstane risico's die verscheidene of alle lidstaten treffen, leidde tot krachtige neerwaartse spiralen van wederzijdse beïnvloeding tussen het bankenstelsel en de overheden van de kwetsbare landen. Deze terugkoppelingsverschijnselen voedden de schuldencrisis nog verder en leidden tot een omkering van de kapitaalstromen. Sommige lidstaten raakten daardoor van marktfinanciering afgesneden en de hele eurozone werd getroffen door het risico van besmettingseffecten. Het ontbreken van een doeltreffend mechanisme om lidstaten in nood liquiditeit te verschaffen en daarmee het besmettingsrisico in te perken en de financiële stabiliteit in de eurozone te waarborgen, bleek een duidelijk minpunt te zijn bij de regelingen voor crisisbeheersing.

Hoewel de EU vastberaden actie heeft ondernomen om deze belangrijke uitdagingen aan te pakken, moet de EMU verder worden verdiept. In deze blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie worden de noodzakelijke elementen en stappen omschreven voor een volwaardige bancaire, economische, budgettaire en politieke unie.

2. Maatregelen tot nu toe: crisisrespons

Bij het aanpakken van de crisis heeft de Commissie een leidende rol op zich genomen, door de eengemaakte markt te beschermen tegen protectionistische neigingen en fragmentatie langs nationale scheidslijnen, met name in de bankensector, door het economisch bestuur van de EMU onder handen te nemen om de manco's van het economisch toezicht aan te pakken, door belangrijke wetgevingsvoorstellen te doen voor de hervorming van het toezicht op de financiële sector, door te zorgen voor de coördinatie van de supervisie op de reddingsoperatie voor de banken op EU-niveau en door leiding te geven aan de steun voor de reële economie in het kader van het Europees economisch herstelplan.

Dankzij de krachtige steun van het Europees Parlement kon met deze initiatieven snel vooruitgang worden geboekt en zijn wij erin geslaagd de wetgevingsvoorstellen snel in werking te laten treden. De door de voorzitter van de Europese Raad opgezette taskforce voor versterking van het economisch bestuur kon in 2010 snel een consensus tussen de lidstaten smeden voor steun aan de voorstellen van de Commissie. De Europese Raad is frequent bijeengekomen, wat leidde tot belangrijke toezeggingen en maatregelen van de lidstaten om de crisis aan te pakken.

Alle eurolanden, en ook de meeste andere lidstaten, hebben zich ertoe verbonden de EU-regels en beginselen inzake begrotingstoezicht op te nemen in hun nationale wetgeving door middel van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie, dat alle EU-landen behalve Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk in maart 2012 hebben ondertekend. Hierdoor is een financiële brandmuur voor de eurozone opgetrokken en zijn successieve besluiten genomen om de omvang en de flexibiliteit van de operaties te versterken en de brandmuur permanent te maken. Dit heeft de capaciteit voor crisisbeheersing aanmerkelijk versterkt.

2.1 Begrotingstoezicht

De Commissie heeft op 12 mei 2010 en 30 juni 2010 in twee mededelingen een strategie voor de versterking van het economisch bestuur in Europa gepresenteerd[4]. Deze mededelingen werden gevolgd door een pakket wetgevingsvoorstellen dat de Commissie op 29 september 2010 heeft goedgekeurd.

Dankzij de efficiënte samenwerking tussen de instellingen kon het wetgevingsproces vlot verlopen en werd het Europese kader voor economisch en begrotingstoezicht in december 2011 grondig herwerkt door de goedkeuring van zes wetgevingsvoorstellen (gezamenlijk bekendstaand als het "sixpack") waarmee de zwakke punten werden aangepakt die door de economische en financiële crisis aan het licht waren gekomen. Het sixpack omvatte drie verordeningen ter versterking van het Europees kader voor begrotingstoezicht (het stabiliteits- en groeipact), twee verordeningen waarbij een nieuwe toezichtprocedure voor macro-economische onevenwichtigheden werd ingevoerd en een richtlijn waarbij minimumnormen voor de nationale begrotingskaders van de lidstaten werden vastgesteld.

Het wetgevingspakket hield een drastische versterking van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact in, door invoering van een uitgavenregel die de groei van de uitgaven koppelt aan de groei van het potentiële bbp op de middellange termijn. De nieuwe wetgeving bracht ook de mogelijkheid om in een vroeg stadium sancties op te leggen. De lidstaten zullen nu een rentedragend deposito van 0,2% van hun bbp moeten storten als hun onderliggende begrotingspositie onvoldoende sterk is. De nieuwe wetgeving voorziet tevens in krachtigere maatregelen om grove beleidsfouten te corrigeren door middel van het correctieve deel van het stabiliteits- en groeipact, en in een nieuwe gekwantificeerde regel die lidstaten die de schulddrempel van het Verdrag van Maastricht overschrijden, ertoe verplicht het teveel snel te doen dalen. Een buitensporigtekortprocedure kan nu niet alleen bij een hoge staatsschuld worden ingeleid, maar ook al bij een ongunstige ontwikkeling van de staatsschuld. De invoering van de stemming bij omgekeerde gekwalificeerde meerderheid betekent een aanzienlijke versterking van de invloed van de Commissie bij het opleggen van sancties aan de eurolanden. In het verleden was daarvoor de steun nodig van een gekwalificeerde meerderheid in de Raad, terwijl in de toekomst een gekwalificeerde meerderheid vereist is om een door de Commissie voorgestelde sanctie tegen te houden.

Het sixpack omvatte ook een richtlijn waarbij minimumeisen voor nationale begrotingskaders werden vastgesteld om te garanderen dat de begrotingskaders van de lidstaten geschikt zijn om naleving van de EU-voorschriften mogelijk te maken. Dit concept, dat ervoor zorgt dat de nationale besluitvormingsprocessen tot beleid leiden dat in overeenstemming is met de

[4] Zie de mededelingen van de Commissie van 12 mei 2010 (COM(2010) 250 definitief) en 30 juni 2010 (COM(2010) 367 definitief) en haar "sixpack" van wetgevingsvoorstellen van 29 september 2010 (COM(2010) 522 t/m 527 definitief).

Europese vereisten, vormt ook de kern van het intergouvernementele Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie. De ondertekenende eurolanden hebben zich er daarbij toe verbonden de kernbeginselen van het stabiliteits- en groeipact regelrecht in hun nationale wetgevingskader op te nemen. Dit omvat bindende bepalingen van permanente aard, waaronder een nationaal correctiemechanisme waarop een onafhankelijke monitoringinstantie toezicht uitoefent, dat moet waarborgen dat de in het preventieve deel van het pact opgenomen begrotingsdoelstellingen worden gehaald. Hoewel dit verdrag intergouvernementeel is, voorziet het dat de bepalingen ervan binnen vijf jaar in het Unierecht wordt opgenomen. De Commissie werkt al samen met het Europees Parlement en de Raad aan de opneming van enkele van de onderdelen van het verdrag in het EU-recht dat van toepassing is op lidstaten in de eurozone. Dat werk gebeurt in het kader van de wetgevingsvoorstellen die bekendstaan als het "twopack" en die momenteel bij de EU in behandeling zijn.

Het twopack bestaat uit twee voorstellen voor verordeningen. Het is door de Commissie voorgesteld in november 2011 en moet de begrotingscoördinatie en het begrotingstoezicht verder versterken. Dat moet leiden tot meer gerichte preventie en doeltreffender correctieve actie indien wordt afgeweken van de vereisten voor het begrotingsbeleid die in het stabiliteits- en groeipact zijn vervat. Alle eurolanden zullen hun voorgenomen begrotingsplannen voor het volgende jaar aan de Commissie en aan hun partners in de eurozone voorleggen, nog voordat het nationale parlement de plannen goedkeurt. Voor dit proces geldt een gemeenschappelijk tijdschema. Het twopack versterkt daarnaast de monitoring- en toezichtprocedures voor lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden met hun financiële stabiliteit en voor lidstaten die financiële steun ontvangen.

2.2 Toezicht op het economisch beleid

Een ernstige tekortkoming van de toezichtregeling zoals die vóór de crisis bestond, was het ontbreken van systematisch toezicht op macro-economische onevenwichtigheden en ontwikkelingen van het concurrentievermogen. Hoewel dergelijke ontwikkelingen wel werden geanalyseerd in de verslagen die de Commissie over de lidstaten uitbrengt, zoals de adviezen over de stabiliteits- en convergentieprogramma's, en ook elke twee jaar in het informele concurrentieonderzoek van de eurozone, bestond er geen formeel instrument om deze ontwikkelingen systematisch te analyseren en op te volgen met concrete beleidsaanbevelingen. Om deze lacune op te vullen, werd met het sixpack een nieuwe procedure voor macro-economische onevenwichtigheden ingevoerd: een nieuw toezichtmechanisme dat macro-economische onevenwichtigheden moet voorkomen en tijdige correctie van opkomende divergenties van het concurrentievermogen moet vaststellen en mogelijk maken. Het mechanisme gaat uit van een waarschuwingssysteem dat gebruikmaakt van een scorebord met indicatoren en van diepgaande landenevaluaties. Daarmee worden onevenwichtigheden opgespoord en wordt zo nodig een nieuwe procedure bij buitensporige onevenwichtigheden opgestart. De nieuwe procedure wordt ondersteund met

handhavingsmaatregelen in de vorm van financiële sancties voor eurolanden die zich niet aan de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden houden.

Door de veranderingen die sinds het uitbreken van de crisis tot stand zijn gekomen in het kader van het Europees semester zijn de verschillende componenten van het economische, structurele en begrotingstoezicht bovendien volledig geïntegreerd. Deze componenten werden voordien afzonderlijk geëvalueerd, maar thans gebeurt dat tegelijkertijd gedurende de eerste zes maanden van elk kalenderjaar. De lidstaten kunnen daardoor bij hun nationale begrotingsproces in de daaropvolgende maanden rekening houden met specifiek voor hen bedoelde richtsnoeren. De lidstaten krijgen vervolgens beleidsadvies voordat zij hun ontwerpbegroting voor het volgende jaar afronden.

2.3 Financiële regelgeving en financieel toezicht

De afgelopen vier jaar heeft de Europese Unie een aantal beslissende stappen gezet op het gebied van financiële regelgeving en financieel toezicht. Zij voert thans een ambitieuze en ingrijpende agenda voor financiële hervormingen uit. Zij streeft er daarmee naar de financiële instellingen en markten, die in het middelpunt van de crisis staan, stabieler, concurrerender en veerkrachtiger te maken. De voorzitter van de Commissie heeft Jacques de Larosière, voormalig directeur-generaal van het IMF en gouverneur van de Franse centrale bank, verzocht een omvattend verslag over passende maatregelen uit te brengen. Op basis van dit verslag heeft de Commissie een uitvoerig programma tot hervorming van de financiële regelgeving voorgesteld.

Strengere prudentiële vereisten voor banken zijn voorgesteld in het kader van de vierde richtlijn kapitaalvereisten en de verordening kapitaalvereisten, waarover momenteel besprekingen gaande zijn. Voor de eerste maal zullen de vereisten inzake kapitaaltoereikendheid worden vastgelegd in een verordening in plaats van in een richtlijn. Met de vaststelling van de verordening inzake kapitaalvereisten wordt een grote stap gezet in de richting van één "rulebook" waaraan financiële instellingen in de Europese Unie zich te houden hebben. De EU heeft daarnaast op bestuursgebied actie ondernomen door bindende regels voor beloningen in te voeren, die moeten voorkomen dat banken buitensporige risico's nemen.

De EU heeft strakker toezicht op de financiële markten ingevoerd door oprichting van een Europees Systeem van financiële toezichthouders (ESFT), dat uit drie Europese toezichthoudende autoriteiten bestaat: de Europese Bankautoriteit (EBA), de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA) en de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA), plus een nieuw macroprudentieel toezichtsorgaan, het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB). De drie Europese toezichthoudende autoriteiten werken samen met de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaten om toe te zien op harmonisatie van de regelgeving en een samenhangende tenuitvoerlegging van de nieuwe vereisten. Het

Europees Comité voor systeemrisico's let op bedreigingen voor de stabiliteit van het financiële stelsel in zijn geheel, waardoor zwakke punten tijdig kunnen worden aangepakt.

De kredietratingbureaus, die een belangrijke rol hebben gespeeld bij het ontstaan van de crisis, worden nu nauwlettend in het oog gehouden door de ESMA. Ingevolge in 2012 vastgestelde wetgeving moet de clearing van alle gestandaardiseerde over-the-counterderivaten worden verricht door clearinghouses met centrale tegenpartijen. Dat vermindert de kans op wanbetaling door tegenpartijen. Bovendien zullen alle gestandaardiseerde en voldoende liquide derivaten op gereglementeerde platformen worden verhandeld zodra de door de Commissie voorgestelde wetgeving is goedgekeurd. De problemen in verband met baissetransacties zijn al aangepakt met wetgeving die transparantie-eisen stelt.

2.4 Mechanismen voor afwikkeling van de crisis

Een belangrijk onderdeel van de crisisaanpak was de ontwikkeling van een crisismechanisme om de fragiliteit van de financiële markten te verminderen en het gevaar van besmetting van andere lidstaten in te dammen. Op initiatief van de Commissie werden in mei 2010 twee tijdelijke crisismechanismen opgezet: het Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM) en de Europese faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF). Het EFSM is een financieel steuninstrument dat gedekt wordt door de middelen van de EU-begroting, beschikbaar is voor alle 27 lidstaten van de Europese Unie en gebaseerd is op het bestaande verdragskader. De EFSF is een onderneming, die eigendom is van de eurolanden en gevestigd is in Luxemburg. De werking van de EFSF is geregeld in een intergouvernementele overeenkomst. De kredietverleningscapaciteit van de EFSF wordt uitsluitend gedekt door de garanties van de deelnemende lidstaten en is slechts toegankelijk voor de eurolanden.

Geconfronteerd met de steeds verergerende crisis hebben de eurolanden de bestaande steunmechanismen robuuster en flexibeler gemaakt en uiteindelijk besloten een permanent crisismechanisme op te zetten om de financiële stabiliteit van de eurozone en de betrokken lidstaten beter te beschermen. Het permanente financiële vangnet van de eurozone, het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM), werd hierdoor uiteindelijk ingevoerd op 8 oktober 2012 en is nu volledig operationeel door de ratificatie van het ESM-verdrag door alle eurolanden. Het ESM is met 500 miljard euro 's werelds sterkst gekapitaliseerde internationale financiële instelling en 's werelds grootste regionale brandmuur. De oprichting ervan is van groot belang om te waarborgen dat de eurozone over voldoende capaciteit beschikt om lidstaten in financiële moeilijkheden voor insolvabiliteit te behoeden. Op

27 november 2012 bepaalde het Europees Hof van Justitie dat het ESM-verdrag als zodanig in overeenstemming is met het EU-recht[5].

De ECB speelt een cruciale rol bij de respons van de eurozone op de economische en financiële crisis. Allereerst verlaagde zij de officiële herfinancieringsrente tot bijna nul in verband met de vertraging van de economie. Daarnaast trof de ECB, toen de interbancaire markt vrijwel stilviel, een reeks maatregelen om de gevolgen van de crisis voor de werking van de financiële markten aan te pakken. Een van de eerste gevolgen die merkbaar werden, was het opdrogen van de kapitaalfinanciering van de banken als gevolg van bezorgdheid over de kwaliteit van de activa op hun balansen. Als antwoord hierop vergemakkelijkte de ECB de toegang van de banken tot monetairebeleidstransacties, door de regels betreffende gebruik van onderpand te versoepelen voor zowel gewone herfinancieringstransacties als voor noodliquiditeitssteun. In mei 2010 startte het Eurosysteem het Programma voor de effectenmarkt (SMP) op, waarbij via beperkte gesteriliseerde interventies staatsobligaties werden aangeschaft. Toen de financieringsdruk in de tweede helft van 2011 toenam en de financiële stabiliteit in de hele eurozone in gevaar kwam, verschafte de ECB de banken toegang tot langetermijnherfinancieringstransacties (LTRO's) met een uitzonderlijk lange looptijd, namelijk tot maximaal drie jaar (terwijl de looptijd bij de normale procedures maximaal drie maanden bedraagt). De drie LTRO-toewijzingen hadden grote invloed op het beleggerssentiment en leidden tot een aanzienlijke vermindering van de druk die zich op de financieringsmarkten had opgebouwd. Hoewel de toegang tot kapitaalfinanciering voor veel banken een probleem blijft, zijn er recentelijk aanwijzingen te bespeuren voor een geleidelijke dooi op deze markten, vooral voor grotere banken.

De uitbreiding van de crisis naar de staatsschuldmarkten en het ontstaan van negatieve terugkoppelingsspiralen tussen banken en overheden heeft geleid tot een bredere fragmentatie van het financieel bestel van de eurozone en het ontstaan van het zogeheten redenominatierisico, gekoppeld aan de vrees voor het verdwijnen van de euro. De ECB heeft een besluit genomen op basis waarvan zij Outright Monetary Transactions (OMT's), aan strikte en effectieve voorwaarden onderworpen rechtstreekse aan- of verkopen van waardepapier in de secundaire markten voor overheidsobligaties, zal uitvoeren[6]. Het doel is ervoor te zorgen dat de beleidspositie van de ECB doordringt tot de reële economie en dat de eenvormigheid van het monetaire beleid wordt gewaarborgd. De transacties zullen worden ondernomen met strikte inachtneming van het mandaat van de ECB om de prijsstabiliteit op de middellange termijn te handhaven. Een noodzakelijke voorwaarde voor OMT's is dat strikte en effectieve voorwaarden in acht worden genomen, gekoppeld aan een passend

[5] Arrest van 27 november 2012 in de zaak C-370/12 Pringle. Het Hof bevestigde tevens dat Besluit 2011/199/EU van de Europese Raad tot wijziging van artikel 136 VWEU geldig is en dat het de lidstaten vrijstaat om het ESM-verdrag te sluiten en te ratificeren vóór de inwerkingtreding van dat besluit.

[6] Persbericht van de ECB van 6 september 2012 over de technische eigenschappen van Outright Monetary Transactions: http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html

programma voor een Europese faciliteit voor financiële stabiliteit (EFSF) en een Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM). Zolang de voorwaarden van dit programma strikt worden nageleefd, zal de Raad van bestuur van de ECB OMT's in overweging nemen als zij vanuit het oogpunt van het monetaire beleid gerechtvaardigd zijn. De OMT's zullen worden gestopt zodra de doelstellingen ervan zijn bereikt, of als zij niet in overeenstemming zijn met het programma voor macro-economische aanpassing of voorzorg. De liquiditeit die door middel van OMT's wordt geboden, zal volledig worden gesteriliseerd. De aankondiging van het OMT-programma, dat in de plaats kwam van het beperktere Programma voor de effectenmarkt, had opnieuw een sterke invloed op het beleggerssentiment, wat een significante daling van de rendementen op staatsobligaties in de kwetsbare lidstaten tot gevolg had.

EMU flink vertimmerd, maar het werk is nog niet af

Het pakket maatregelen dat tot dusver al is goedgekeurd, biedt een krachtig antwoord op de crisis, zeker in vergelijking met wat enkele jaren geleden nog politiek haalbaar werd geacht. Het heeft tijd gekost om veel van deze maatregelen uit te werken, zoals de ingrijpend herziene instrumenten voor de coördinatie van het economische en budgettaire beleid of de permanente financiële firewall. Bovendien zal een aantal van deze maatregelen eerst nog gedurende een zekere tijd goed moeten functioneren, willen zij een positief effect hebben op het vertrouwen. Dit is ook een van de redenen waarom, ook al gaat het om een krachtig antwoord, niet kon worden voorkomen dat de staatsschuldencrises zijn uitgedraaid op een vertrouwenscrisis die de integriteit van de eurozone zelf in gevaar dreigt te brengen.

Een andere factor die hierin meespeelde, was de kloof die gaapt tussen de opmerkelijke versnelling van de financiële integratie in het kader van de EMU, enerzijds, en de betrekkelijk trage vooruitgang bij de integratie op EU-niveau van de financiële regelgeving en het financiële toezicht, anderzijds.

Omdat op EU-niveau sterke supranationale instellingen voor bankentoezicht ontbreken, was het beheersen van de crisis veel moeilijker en veel duurder voor de belastingbetalers dan anders het geval was geweest. Belangrijker nog is de vaststelling dat, net omdat dergelijke instellingen ontbreken, door de vertrouwenscrisis in combinatie met het ontbreken van adequate governance van de financiële sector (de architectuur voor regelgeving, toezicht en afwikkeling) en het feit dat overheden daarna in hun respons vanuit hun nationale belang handelden, de financiële markten opnieuw gefragmenteerd zijn geraakt. Risico's worden nu immers gewaardeerd op basis van nationale referentieobligaties, waardoor sterk uiteenlopende financieringsvoorwaarden zijn ontstaan voor bedrijven en huishoudens in de verschillende eurolanden. Daardoor werden talrijke voordelen van de Europese financiële integratie uitgewist.

Een en ander heeft de groei in een aantal lidstaten nog verder doen vertragen, omdat de kredietvoorwaarden aangescherpt werden toen de activiteit al vertraagde. Dit heeft de

bestaande kringloopreacties tussen banken en overheidsdebiteuren in de betrokken lidstaten nog verhevigd en ging ten koste van hun capaciteit om zich door groei een weg uit de crisis te banen, wat uiteindelijk resulteerde in een ondermijning van hun mogelijkheden om zich op de markten te herfinancieren en eventueel een behoefte aan financiële bijstand. Omgekeerd zijn de kredietvoorwaarden versoepeld in lidstaten waar de activiteiten al betrekkelijk sterk waren.

Het ontbreken van sterke, geïntegreerde instellingen op EU-niveau heeft dus daadwerkelijk geleid tot in het terugdraaien van integratie en ging ten koste van het gelijke speelveld voor bedrijven en huishoudens, en dit enkel en alleen omdat zij aan deze of gene zijde van de grens tussen twee eurolanden gevestigd zijn. Min of meer vergelijkbare bedrijven die op slechts enkele kilometer van een van beide zijden van deze grens zijn gevestigd, kunnen hun investeringen nu niet meer op vergelijkbare voorwaarden financieren. Aan de ene zijde van de grens kunnen investeringen stilvallen en kan de werkloosheid toenemen, omdat geen krediet meer te krijgen is tegen betaalbare voorwaarden. Tegelijkertijd kunnen aan de overkant van de grens investeringskosten en werkloosheid dalen tot een nieuw laagtepunt. Hetzelfde geldt voor de voorwaarden waarop particuliere huishoudens financiering kunnen krijgen. Dit soort sterk uiteenlopende ontwikkelingen die volkomen los staan van de onderliggende economische realiteit en de behoeften van burgers en bedrijven, kunnen een domper zetten op het hele project van Europese integratie.

Uiteindelijk doemde door de toenemende kruisbesmetting tussen overheden en de banksector en de daarmee verbonden nieuwe compartimentering van de financiële markten in de EU het risico op van een terugkeer naar nationale munten, waarbij financiële-marktdeelnemers er rekening mee houden dat deze ontwikkeling uiteindelijk het voortbestaan van de eenheidsmunt in het gedrang kan brengen.

Het mag misschien een anachronisme lijken, maar meer dan 50 jaar na de oprichting ervan lijkt de Europese Unie de vertrouwenscrisis haar weer in het keurslijf van nationale grenzen te duwen, de interne markt ter discussie te stellen en een gevaar te vormen voor de resultaten en de nog onvervulde ambities van de Economische en Monetaire Unie. Hiermee komt ook het EU-model van een sociale markteconomie in gevaar.

De lessen die werden getrokken uit de economische, financiële en staatsschuldencrises die elkaar sinds 2008 opvolgden, hebben ons ertoe aangezet het economisch bestuur van de Economische en Monetaire Unie ingrijpend te hervormen. Op dat vlak zijn al stappen zonder weerga gezet. Dankzij deze ingrijpende hervorming is de EMU robuuster dan vóór het uitbreken van de crisis. De crisis heeft duidelijk gemaakt hoe onze economieën sinds de oprichting van de EMU onderling nauwer verweven zijn geraakt. Voor wie er nog mocht aan twijfelen: het welslagen of mislukken van de EMU zal een succes of een mislukking voor alle betrokkenen zijn.

De bedreiging die van de vertrouwenscrisis uitgaat, is echter veel fundamenteler. Daarom is ook een ingrijpender antwoord nodig. Die respons moet het vertrouwen kunnen herstellen dat de resultaten van de interne markt en de eenheidsmunt niet verloren zullen gaan en dat de ambities die nog niet zijn waargemaakt, in de toekomst alsnog zullen worden verwezenlijkt en bestendigd in het belang van burgers en bedrijven.

Wil die respons voldoende slagkrachtig en geloofwaardig zijn, dan moet er in de eerste plaats een oplossing komen voor de nijpende praktische problemen waarmee burgers, bedrijven en lidstaten vandaag te kampen hebben. Een bankenunie zou een halt kunnen toeroepen aan het uiteenvallen van de financiële markt in de EU en zou ervoor kunnen zorgen dat huishoudens en bedrijven zich overal in de EU tegen min of meer gelijke voorwaarden kunnen financieren. Zij zou ook helpen om de helse negatieve wisselwerking tussen lidstaten en banken te doorbreken en zou ertoe bijdragen dat onderlinge verschillen in de conjunctuurcyclus binnen de eurozone niet kunstmatig worden uitvergroot. In de tweede plaats moet dit antwoord ook een visie bevatten op de totstandbrenging van een hechter geïntegreerde EMU in de toekomst. En in de derde plaats moet dat antwoord een duidelijke en realistische routekaart uittekenen voor de weg naar deze uiteindelijke ambitie, gedragen door de vaste wil van de instellingen van de EU en de lidstaten.

3. Hoe het verder moet: steile ambities goed gefaseerd omzetten in tastbare resultaten

De EMU staat voor een fundamentele uitdaging, met name wat betreft de eurozone. Zij moet worden versterkt om de economische en sociale welvaart veilig te stellen voor de toekomst. In juni 2012 deed de Europese Raad een oproep aan de voorzitter van de Europese Raad om, in nauwe samenwerking met de voorzitter van de Commissie, de voorzitter van de Eurogroep en de president van de ECB, te komen met een specifieke, aan een tijdschema gebonden routekaart voor de verwezenlijking van een echte EMU. In oktober 2012 is een tussentijds verslag gepresenteerd aan de Europese Raad en tegen december 2012 wordt een eindverslag verwacht. Op 20 november 2012 heeft het Europees Parlement zijn rapport "Naar een echte Economische en Monetaire Unie" goedgekeurd, waarin het aangeeft wat de voorkeuropties van het Parlement zijn voor een hechter geïntegreerde EMU. Hoe de Commissie de weg vooruit ziet, wordt in de voorliggende blauwdruk geschetst.

Er is behoefte aan een omvattende visie voor een hechte en echte EMU die leidt tot een sterke en stabiele architectuur op financieel, budgettair, economisch en politiek gebied en die de basis legt voor stabiliteit en welvaart. In deze hechte en echte EMU zou er voor alle belangrijke economische en budgettaire beleidskeuzes van de lidstaten hechtere coördinatie, bredere ondersteuning en ingrijpender toezicht op Europees niveau moeten komen. Dit dient ook belastingbeleid en werkgelegenheid te omvatten, evenals andere beleidsterreinen die van cruciaal belang zijn voor het functioneren van de EMU. Ook moet deze EMU rusten op een fundament van autonome en toereikende budgettaire capaciteit die de via dit coördinatieproces tot stand gekomen beleidskeuzes ook daadwerkelijk houdbaar maakt. Een evenredig aandeel van de keuzes inzake inkomsten, uitgaven en het aangaan van schulden moet het voorwerp uitmaken van via gezamenlijke besluitvorming en implementatie op EMU-niveau.

Het is evident dat de bestaande EMU niet in een handomdraai kan worden voltooid en omgevormd tot een hechte en volledig geïntegreerde EMU, zeker omdat daarvoor nog heel wat extra politieke bevoegdheden van het nationale niveau naar Europa moeten worden overgedragen. Om te komen tot een EMU die haar burgers blijvend stabiliteit, duurzaamheid en welvaart kan garanderen, moeten er al op korte termijn (de komende zes tot achttien maanden) beslissende stappen in die richting worden gezet. Die moeten worden gevolgd door verdere stappen op middellange tot lange termijn. Deze stappen op korte, middellange en lange termijn moeten bouwstenen zijn die naadloos op elkaar aansluiten en uit elkaar volgen.

De weg vooruit vereist zorgvuldig uitgebalanceerd optreden. Stappen in de richting van meer verantwoordelijkheid en economische discipline moeten samengaan met meer solidariteit en financiële steun. Het komt erop aan bij iedere fase in de ontwikkeling van de EMU steeds weer dit evenwicht te bewaren. De hechtere integratie van de financiële regulering, het begrotingsbeleid en het economisch beleid en de daarvoor vereiste instrumenten moeten

steeds gepaard gaan met eenzelfde mate van, waardoor de democratische legitimiteit en het afleggen van rekenschap gewaarborgd zijn.

Dit hoofdstuk geeft aan welke stappen en maatregelen er op korte, middellange en lange termijn nodig zijn om te komen tot een blijvende, hechte en echte EMU. Die maatregelen gaan van sterkere beleidscoördinatie over budgettaire capaciteit tot het meer poolen van besluitvorming over inkomsten, uitgaven en schuldemissie van de overheid.

Sommige van deze instrumenten kunnen worden uitgewerkt binnen de krijtlijnen van de bestaande Verdragen. Voor andere zijn aanpassingen van de bestaande Verdragen nodig en moet de Unie nieuwe bevoegdheden krijgen. Voor de eerste groep maatregelen kan dus vooruitgang worden geboekt op korte termijn, zodat we deze maatregelen zeker op middellange termijn rond krijgen. Voor de tweede groep maatregelen kan de aanzet pas op middellange termijn worden gegeven, zodat deze pas op lange termijn rond zullen zijn. Laat er echter geen twijfel over bestaan: dit is een holistisch concept, waarbij iedere stap voortbouwt op de vorige.

Op de korte termijn (de komende 6 tot 18 maanden): de voorrang moet nu onmiddellijk worden gegeven aan de volledige uitrol van de nieuwe instrumenten voor economische governance die dankzij het zogeheten sixpack voorhanden zijn en aan de snelle goedkeuring van de voorstellen van de Commissie die nu voorliggen, zoals het twopack en het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (Single Supervisory Mechanism - SSM). Toch kan er nog veel meer worden gedaan via secundaire wetgeving, met name op het gebied van de coördinatie van het economisch beleid en de ondersteuning van structurele hervormingen die nodig zijn om onevenwichtigheden weg te werken en het concurrentievermogen te versterken. Zodra er een besluit is over het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK) voor de EU, kan binnen de EU-begroting een financieringsinstrument worden gecreëerd dat die weg naar een nieuw evenwicht en die aanpassing - en zo ook de groei van de economieën binnen de EMU - kan ondersteunen. Dit zou de eerste fase kunnen zijn op weg naar een ruimere begrotingscapaciteit - naast sterker geïntegreerde mechanismen van beleidscoördinatie. Wanneer die maatregelen worden gebundeld, zou de volgende stap in de coördinatie van het begrotings- en het economische beleid, en de bijbehorende initiële fase van de opbouw van een begrotingscapaciteit, de vorm kunnen aannemen van een "instrument voor convergentie en concurrentievermogen". Zodra het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (SSM) is goedgekeurd, zal een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRM) voor banken worden voorgesteld.

Op middellange termijn (18 maanden tot 5 jaar) dient de begrotingscoördinatie te worden versterkt (met onder meer met de mogelijkheid om aanpassingen aan nationale begrotingen te eisen in lijn met Europese toezeggingen), dient de hechtere beleidscoördinatie te worden uitgebreid tot belastingen en werkgelegenheid en dient de EMU een eigen begrotingscapaciteit te krijgen om de beleidskeuzes te ondersteunen die via deze hechtere

coördinatie tot stand zijn gekomen. Voor een aantal van deze elementen zal een aanpassing van de Verdragen nodig zijn.

Aan de afbouw van staatsschuld die het criterium uit het Verdrag ver overschrijdt, zou kunnen worden gewerkt via de oprichting van een aflossingsfonds. Een mogelijke aanjager voor de integratie van de financiële markten in de eurozone, en met name een stabiliserende factor voor de volatiele markten voor overheidspapier, is de gemeenschappelijke uitgifte door eurolanden van kortlopend overheidspapier met een looptijd van maximaal één tot twee jaar. Voor deze beide mogelijkheden zou een aanpassing van de Verdragen nodig zijn.

Wat ten slotte de lange termijn betreft (over meer dan 5 jaar), zou het, dankzij het geleidelijk poolen van soevereine bevoegdheden - en dus ook verantwoordelijkheid en solidariteit - op het Europese niveau, mogelijk worden om een autonome begroting voor de eurozone tot stand te brengen waardoor de EMU een begrotingscapaciteit krijgt die lidstaten helpt om schokken op te vangen. Ook zou een raamwerk van hecht geïntegreerde economische en budgettaire governance het mogelijk kunnen maken om gezamenlijk overheidspapier uit te geven, met een betere marktwerking en meer ruimte voor het voeren van een monetair beleid als gevolg. Zoals de Commissie heeft aangegeven in haar groenboek van 23 november 2011 over de haalbaarheid van de invoering van stabiliteitsobligaties[7], zou de gemeenschappelijke uitgifte van obligaties nieuwe middelen kunnen creëren waarmee overheden hun schuld kunnen financieren en waarmee spaarders en financiële instellingen veilige en liquide beleggingsmogelijkheden krijgen. Zo zou ook een obligatiemarkt ontstaan die de hele eurozone omvat en die qua omvang en liquiditeit vergelijkbaar is met de obligatiemarkt in VS-dollar.

Om met deze geleidelijke verdere integratie van de eurozone tot een volwaardige bancaire, budgettaire en economische unie te komen, zullen parallelle stappen naar een politieke unie met een versterkte democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht nodig zijn.

De vooruitgang die wordt geboekt in termen van integratie, moet ook naar buiten worden uitgedragen, met name door stappen in de richting van een eengemaakte, externe economische vertegenwoordiging van de eurozone te zetten.

Tekstbox 1: De juridische basisbeginselen

Om de houdbaarheid van de gemeenschappelijke munt veilig te stellen, moet de EMU de mogelijkheid krijgen om sneller en verder te integreren dan de hele EU, zonder dat dit ten koste gaat van de integriteit van de EU als zodanig.

[7] COM(2011) 818 definitief.

Deze doelstelling kan worden bereikt door de volgende beginselen in acht te nemen:

In de eerste plaats dient de verdieping van de EMU te worden gebouwd op het institutionele en juridische raamwerk van de Verdragen, ter wille van de legitimiteit, de gelijkheid tussen lidstaten en de doelmatigheid. De eurozone is het resultaat van de Verdragen. De verdieping ervan dient dan ook binnen de Verdragen te gebeuren. Zo wordt voorkomen dat het juridische kader versplintert. Dat zou de Unie alleen maar verzwakken en twijfel zaaien over het primordiale belang van het EU-recht voor de dynamiek van de integratie. Alleen de EU-regels waarborgen een doeltreffende besluitvorming, omdat zij zijn gebaseerd op gekwalificeerde meerderheden (en geen loodzware eenparigheid vereisen) en op een robuust democratisch kader.

Intergouvernementele oplossingen dienen dus alleen bij wijze van uitzondering te worden overwogen en als overgangsmaatregel wanneer een EU-oplossing een aanpassing van het Verdrag vergt, en alleen in afwachting dat die verdragsaanpassing is goedgekeurd. Zij moeten ook doordacht worden vormgegeven, met inachtneming van het EU-recht en de EU-governance, zodat er geen nieuwe problemen inzake legitimering ontstaan.

In de tweede plaats dient bij het verdiepen van de EMU vooral het potentieel van de EU-brede instrumenten volledig te worden aangeboord, zonder uit te sluiten dat maatregelen worden genomen die specifiek voor de eurozone gelden. Het Europees Semester, het acquis van de interne markt en de ondersteuning van het concurrentievermogen en de cohesie via de EU-begroting bieden een goede basis voor het uitwerken van een omvattend juridisch en financieel raamwerk voor economische coördinatie, integratie en daadwerkelijke convergentie. De inspanningen die nu al worden geleverd om deze beleidslijnen effectiever te maken - via bijvoorbeeld de macro-economische conditionaliteit van de Structuurfondsen of de nieuwe governancebenadering van de interne markt - zullen verder bijdragen tot het versterken van de EMU.

Tegelijk dienen er, waar nodig, voor de eurozone specifieke aanvullende instrumenten voor financiële, budgettaire en structurele coördinatie te worden ontwikkeld. Deze dienen te worden uitgewerkt als aanvulling op de grondslagen van de EU. Het Verdrag van Lissabon biedt een bruikbare juridische basis (artikel 136 VWEU) voor het verdiepen van de integratie van de eurozone. Van deze rechtsgrondslag is al uitgebreid gebruikgemaakt in het sixpack en nu ook het twopack.

Wanneer zulks juridisch mogelijk is, moeten maatregelen voor de eurozone ook openstaan voor deelneming van andere lidstaten. Alhoewel volgens de Verdragen een aantal regels alleen geldt voor de eurolanden, is het verschil met de huidige samenstelling van de eurozone slechts tijdelijk. Alle lidstaten, op twee na (Denemarken en het Verenigd Koninkrijk), zullen volgens de Verdragen immers op termijn volwaardig lid worden van de EMU.

In de derde plaats dienen op de weg naar een echte EMU eerst en vooral alle mogelijkheden te worden benut die de Verdragen in hun huidige vorm bieden, via de goedkeuring van secundaire wetgeving. Aanpassingen aan de Verdragen zouden alleen mogen worden overwogen wanneer een maatregel die voor het functioneren van de EMU van onmisbaar belang is, niet kan worden uitgewerkt binnen het bestaande raamwerk. Eventuele aanpassingen dienen zorgvuldig te worden voorbereid, om het politieke en democratische draagvlak te garanderen dat voor een soepele ratificatie vereist is.

3.1 De korte termijn (de komende 6 tot 18 maanden): maatregelen die mogelijk zijn om via secundair EU-recht te komen tot de bankenunie, tot een versterkte beleidscoördinatie; een besluit over het volgende MFK en de creatie van een "instrument voor convergentie en concurrentievermogen"

Het verdiepen van de EMU moet een antwoord bieden op de gevolgen van buitensporige publieke en particuliere schulden die zijn opgebouwd, en zo de daarmee gepaard gaande onevenwichtigheden verminderen die in de Europese economie zijn ontstaan. Dit aanpassingsproces blijkt een lange en moeizame opdracht te zijn, die beperkingen van de kredietvoorziening met zich brengt, de overheidsfinanciën onder druk zet en de groei aantast in de particuliere sector, nu bedrijven en huishoudens hun balansen weer op orde proberen te krijgen.

Vasthouden aan begrotingsdiscipline is een essentiële garantie voor de stabiliteit van de eurozone en een noodzakelijke stap in de richting van een volwaardig, geïntegreerd begrotingskader. Dit moet zorgen voor een gezond begrotingsbeleid op nationaal en Europees niveau en zo bijdragen aan duurzame groei en macro-economische stabiliteit. De volledige uitrol van de nieuwe instrumenten voor budgettair en economisch toezicht en de snelle goedkeuring van de voorliggende voorstellen dienen daarbij prioriteit nummer één te zijn. Tegelijk moet de weg naar een bankenunie beginnen bij de goedkeuring en tenuitvoerlegging van de voorstellen over financiële regulering en financieel toezicht, met name het voorstel voor een gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (SSM) voor de eurozone en voor lidstaten van buiten de eurozone die willen aansluiten.

Om de EMU soepel te laten functioneren, dient meer te worden gedaan op het gebied van de coördinatie van het economisch beleid. De omvang van de uitdaging inzake groei en aanpassingen binnen de eurozone staat in schril contrast met het ontbreken van sterke vormen van beleidscoördinatie op het gebied van structurele hervormingen. Grote, grensoverschrijdende externaliteiten hebben aangetoond dat de wijze waarop het economische beleid binnen de eurozone wordt gevoerd, moet worden versterkt. Om de EMU goed te laten functioneren, moeten de eurolanden hun krachten bundelen voor een economisch beleid waarin zij, gebruikmakend van de bestaande coördinatiemechanismen, de nodige initiatieven en maatregelen ontplooien op alle terreinen die van essentieel belang zijn

om de eurozone goed te laten functioneren. Met name moet er een procedure komen om vooraf te overleggen over alle belangrijke hervormingen van het economisch beleid. Die moet samenlopen met de overeenkomstige initiële fase van de opbouw van een begrotingscapaciteit voor de EMU, die gerichte financiële steun moet bieden aan de lidstaten die met aanpassingsproblemen te kampen hebben.

Wijzend op het belang van gezonde openbare financiën, structurele hervormingen en gerichte investeringen voor een duurzame groei, hebben de staatshoofden en regeringsleiders op 28 en 29 juni 2012 een "Pact voor groei en werkgelegenheid" gesloten, daarmee uitdrukking gevend aan hun vastbeslotenheid banenscheppende groei te stimuleren, zonder daarbij het belang van gezonde openbare financiën uit het oog te verliezen. De Commissie houdt ook in het oog welke gevolgen de strakke begrotingsbeperkingen hebben voor groeibevorderende overheidsuitgaven en voor de overheidsinvesteringen. In dat verband dient de eurozone erop toe te zien dat er nog steeds voldoende wordt geïnvesteerd om voor de randvoorwaarden te zorgen voor de ontwikkeling van het concurrentievermogen en om bij te dragen tot groei en banen.

Alle initiatieven die in dit deel worden gepresenteerd, kunnen op korte termijn en binnen de marges van de bestaande Verdragen worden goedgekeurd.

3.1.1. Volledige tenuitvoerlegging van het Europees Semester en sixpack en een snel akkoord en snelle tenuitvoerlegging van het twopack

De voltooiing van het bestaande kader voor het economisch bestuur en de volledige tenuitvoerlegging ervan moeten absolute voorrang krijgen.

Met de introductie van het Europees Semester en de sixpackwetgeving is gevolg gegeven aan een aantal cruciale lessen die uit de crisis zijn getrokken. Daarbij gaat het om een hervorming van het stabiliteits- en groeipact, het instellen van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden (MIP) en de invoering van minimumnormen voor nationale begrotingskaders. Deze maatregelen zijn een reuzensprong voorwaarts wat betreft de coördinatie van het economisch beleid en bieden uitzicht op een krachtigere beleidsuitvoering op het nationale niveau, met name voor de eurolanden, en op een EMU die daardoor beter functioneert en zo bijdraagt tot een herstel van het vertrouwen. Die belofte moet nu worden waargemaakt door volledig gebruik te maken van de nieuwe instrumenten die al beschikbaar zijn, en deze strikt toe te passen.

Om verdere stappen te kunnen zetten die een hechte en echte EMU mogelijk moeten maken, moeten de medewetgevers de twopackwetgeving zo snel mogelijk goedkeuren. In het twopack zitten belangrijke instrumenten om het begrotingstoezicht aan te scherpen en om situaties van financiële instabiliteit in lidstaten beter te kunnen aanpakken. Dit pakket snel goedkeuren en het nadien toepassen, moet het vertrouwen versterken in de vaste wil van de

EU-instellingen om de ingrijpende hervorming van het economisch bestuur tot een goed einde te brengen.

3.1.2 Financiële regelgeving en toezicht: een gemeenschappelijk "rulebook" en voorstellen voor een gemeenschappelijk toezichtsmechanisme

De topbijeenkomst van de landen van de eurozone die op 29 juni 2012 is gehouden, vormde een keerpunt in de aanpak van de crisis. Erkend werd dat "de vicieuze cirkel tussen de banken en de overheden", waardoor de overheidsfinanciën van de landen van de eurozone dermate worden verzwakt dat het voortbestaan van de EMU in gevaar komt, "absoluut moet worden doorbroken". Zo was met name het besluit om een gemeenschappelijk toezichtsmechanisme tot stand te brengen gebaseerd op de overtuiging dat financiële fragmentatie moet worden tegengegaan en dat centralisatie van het bankentoezicht noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat alle landen van de eurozone het volste vertrouwen kunnen hebben in de kwaliteit en de onpartijdigheid van het bankentoezicht.

In een echte economische en monetaire unie moet de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de bankensector en voor het optreden in geval van crises immers worden gedeeld. Dit is de enige manier waarop de vicieuze cirkel waarin de overheidsfinanciën van de lidstaten en de gezondheid van hun banken gevangen zitten, daadwerkelijk kan worden gebroken, en negatieve overloopeffecten over de grenzen heen kunnen worden beperkt.

Een geïntegreerd financieel kader, dat geleidelijk evolueert naar een volwaardige bankenunie, zou in dit verband een beslissende bijdrage kunnen leveren omdat het een geïntegreerde reeks instrumenten omvat waarmee het risico in het financiële stelsel kan worden bewaakt en beheerst. Hierdoor zou de financiële fragmentatie worden teruggedrongen en zou de noodzaak van overheidsoptreden en van steunverlening om het evenwicht te herstellen aanzienlijk afnemen, waardoor de groeivooruitzichten zouden verbeteren. Deze instrumenten zijn geïntegreerd omdat het effect ervan minder groot is wanneer er sprake is van zwakke afzonderlijke onderdelen. Hoewel de ontwikkeling van bepaalde noodzakelijke elementen van het stelsel enige tijd in beslag zal nemen, moet de snelle tenuitvoerlegging van de elementen die onmiddellijke voordelen kunnen brengen, niet worden uitgesteld.

De Commissie heeft haar visie inzake de geleidelijke totstandkoming van een bankenunie uiteengezet in een mededeling van 12 september 2012[8]. De voorzitters van de Europese Raad, de Commissie en de Eurogroep en de president van de ECB hebben die visie in beginsel onderschreven[9]. De Europese Raad van 18 oktober 2012 bevestigde dat *"wij moeten*

[8] Zie de mededeling van de Commissie "Een routekaart naar een bankenunie", waarin de algemene visie van de Commissie inzake de ontwikkeling van de bankenunie wordt toegelicht en waarin het gemeenschappelijke rulebook, de gemeenschappelijke depositobescherming en een enkel mechanisme voor de afwikkeling van banken aan de orde komen, COM(2012)510, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_nl.pdf

[9] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf

streven naar een geïntegreerd financieel kader, dat zoveel mogelijk openstaat voor alle lidstaten die willen deelnemen."[10] Het Europees Parlement dringt er in zijn rapport "Naar een echte economische en monetaire unie" van november 2011 op aan de desbetreffende voorstellen van de Commissie zo spoedig mogelijk goed te keuren.

De eerste cruciale stap in deze richting is de totstandbrenging van een gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, dat vervolgens moet worden aangevuld met een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (zie 3.2.1).

Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme moet ervoor zorgen dat er een volledige informatie-uitwisseling tussen toezichthouders plaatsvindt over banken, gemeenschappelijke preventie-instrumenten en gezamenlijk optreden, zodat problemen in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen worden aangepakt. Om het vertrouwen tussen banken, beleggers en nationale autoriteiten te herstellen moet het mechanisme er ook voor zorgen dat toezicht streng en objectief kan worden uitgeoefend, zonder ruimte voor gedoogbeleid.

Op 12 september 2012 heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen ingediend tot instelling van een gemeenschappelijk toezichtsmechanisme waarvan de ECB en nationale toezichthouders deel uitmaken[11], en tot wijziging van de verordening van 2010 tot oprichting van een Europese bankautoriteit in verband met de instelling van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme en ter waarborging van een evenwicht in de besluitvormingsstructuren van het mechanisme tussen de eurolanden en de lidstaten die geen deel uitmaken van de eurozone[12].

Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme zoals door de Commissie voorgesteld, berust op de overheveling naar het Europese niveau van bepaalde essentiële taken op het gebied van het toezicht op banken die in de eurolanden zijn gevestigd en op banken die in lidstaten buiten de eurozone zijn gevestigd doch die aan de bankenunie wensen deel te nemen. Krachtens dit nieuwe kader wordt de ECB belast met het toezicht op alle banken binnen de bankenunie, en zal zij daarbij gebruik maken van het gemeenschappelijke rulebook dat in de gehele eengemaakte markt van toepassing is. Het kader dat door de Commissie wordt voorgesteld waarborgt een doeltreffend en consistent toezicht in alle deelnemende lidstaten op basis van de specifieke knowhow van de nationale toezichthouders. Het is van het grootste belang dat de onderhandelingen over het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme vóór het eind van het jaar worden afgerond, zodat het vanaf begin 2013 kan worden toegepast. Als aanvullende maatregel zal de Europese bankautoriteit (EBA) aan het nieuwe kader voor bankentoezicht worden aangepast om de integriteit van de eengemaakte markt te waarborgen.

[10] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf
[11] http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-511_nl.pdf
[12] http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-512_nl.pdf

Hiermee zal de weg worden geëffend voor het gebruik van het ESM als vangnet om in voorkomend geval, en wanneer overeenstemming over dit instrument is bereikt, banken rechtstreeks te herkapitaliseren overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van 19 oktober 2012. Dit zal de negatieve kringloopeffecten tussen banken en hun overheid helpen doorbreken, waardoor de eurozone verder zal worden versterkt.

Bij de afwikkeling van banken is het vertrouwen van deposanten en marktdeelnemers van het grootste belang. Om het vertrouwen van het publiek op een niveau te brengen dat niet onderdoet voor het vertrouwen dat de beste afwikkelingsautoriteiten ter wereld genieten, zijn een geloofwaardig gemeenschappelijk afwikkelingssysteem en een krachtig financieel vangnet nodig. Dit is op korte termijn nog een nationale verantwoordelijkheid. Maar wanneer het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme is ingevoerd en de nodige richtsnoeren zijn gegeven, dient het ESM in staat te worden gesteld onderlinge steun te verlenen voor de herkapitalisatie van banken die op de markt geen middelen kunnen opnemen en die door hun lidstaat van herkomst niet kunnen worden gered zonder de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in gevaar te brengen.

Een geïntegreerd financieel kader dat gemeenschappelijk toezicht omvat en dat vervolgens met een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme wordt uitgebreid, moet op een gemeenschappelijk rulebook gebaseerd zijn. Daarom is het volstrekt noodzakelijk dat de onderhandelingen over de voorstellen van de Commissie tot instelling van nieuwe regelgevingskaders op het gebied van de prudentiële regels voor banken, depositogaranties en het herstel en de afwikkeling van banken met spoed worden afgerond.

3.1.3 Een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme

Voor een doeltreffende bankenunie is niet alleen een gemeenschappelijk toezichtsmechanisme vereist waarmee in alle lidstaten toezicht van hoge kwaliteit kan worden uitoefend, maar ook een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor banken in moeilijkheden. Dit werd door de Europese Raad van 19 oktober 2012 erkend toen hij verklaarde nota te nemen *"van het voornemen van de Commissie om een afwikkelingsmechanisme voor te stellen voor de lidstaten die aan het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme deelnemen, zodra de bestaande richtlijnvoorstellen inzake herstel en afwikkeling en inzake depositogarantiestelsels zijn aangenomen."*

Na de goedkeuring van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme zal de Commissie derhalve een voorstel indienen voor een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme, dat belast zal worden met de herstructurering en afwikkeling van banken in de lidstaten die aan de bankenunie deelnemen. Dit mechanisme zal rond een afzonderlijke Europese afwikkelingsautoriteit worden opgezet, die de afwikkeling van banken zal beheren en met name de toepassing van afwikkelingsinstrumenten zal coördineren. Dit mechanisme zal doeltreffender zijn dan een netwerk van nationale afwikkelingsautoriteiten, met name wat de grensoverschrijdende bankgroepen betreft, wanneer in tijden van crisis snelheid en coördinatie cruciaal zijn om de kosten zo laag mogelijk te houden en het vertrouwen te

herstellen. Het zou tevens aanzienlijke schaalvoordelen met zich brengen en de negatieve externe effecten vermijden die met louter nationale besluiten gepaard kunnen gaan.

De interventies van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme moeten op de volgende beginselen gebaseerd zijn:

- de noodzaak om tot afwikkeling over te gaan dient zoveel mogelijk te worden beperkt dankzij strenge gemeenschappelijke prudentiële regels en een betere coördinatie van het toezicht in het kader van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme;
- wanneer interventie door het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme noodzakelijk is, dienen aandeelhouders en crediteuren de afwikkelingskosten te dragen voordat externe financiering wordt verleend, overeenkomstig het voorstel van de Commissie betreffende herstel en afwikkeling van banken;
- eventuele aanvullende middelen die nodig zijn om het herstructureringsproces te financieren, dienen via door de banksector gefinancierde mechanismen te worden verstrekt en niet door de belastingbetaler te worden bekostigd.

Toekomstige voorstellen van de Commissie inzake een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme zullen op deze beginselen gebaseerd zijn.

De Commissie is van oordeel dat een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme op grond van afgeleid recht tot stand kan worden gebracht, net als bij de schepping van een doeltreffend gemeenschappelijk toezichtsmechanisme het geval was, zonder dat de bestaande verdragen daarvoor moeten worden gewijzigd.

3.1.4. Een snel besluit over het volgende meerjarig financieel kader (MFK)

Het voorstel van de Commissie inzake het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 geeft een cruciale aanzet tot investeringen, groei en werkgelegenheid op het niveau van de EU. Het voorstel beoogt tevens de financiering in het kader van het cohesiebeleid, het beleid inzake plattelandsontwikkeling en het Europees beleid voor maritieme zaken en visserij op meer systematische wijze te koppelen aan de verschillende procedures van economisch bestuur. Het gemeenschappelijk strategisch kader (dat de volgende "GSK-fondsen" omvat: het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees sociaal fonds, het Cohesiefonds, het Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees fonds voor maritieme zaken en visserij) zorgt voor een hechte relatie tussen deze fondsen en de nationale hervormingsprogramma's, de stabiliteits- en convergentieprogramma's die door de lidstaten worden opgesteld, evenals de landspecifieke aanbevelingen die de Raad voor elke lidstaat vaststelt.

Dit kader zal ten uitvoer worden gelegd door middel van partnerschapscontracten/-overeenkomsten tussen de lidstaten en de Commissie, waarbij strenge macro-economische voorwaarden worden toegepast. In het voorstel van de Commissie worden deze voorwaarden op twee manieren toegepast:

1. Herprogrammering: het gaat hierbij om het aanbrengen van wijzigingen in de partnerschapscontracten en relevante programma's ter ondersteuning van de aanbevelingen van de Raad, het aanpakken van buitensporige tekorten, macro-economische onevenwichtigheden en andere economische en sociale moeilijkheden, of het maximaliseren van het effect van de GSK-fondsen op de groei en het concurrentievermogen van lidstaten die financiële steun van de EU ontvangen. Wanneer een lidstaat geen bevredigend gevolg geeft aan een dergelijke eis, kan de Commissie de uitbetaling van middelen voor de betrokken programma's geheel of gedeeltelijk opschorten.

2. Opschorting: wanneer een lidstaat geen corrigerende maatregelen vaststelt in het kader van de procedures inzake economisch bestuur, schort de Commissie de betalingen en vastleggingen voor de betrokken programma's geheel of gedeeltelijk op.

Dankzij deze partnerschapscontracten en operationele programma's zullen de geplande investeringen die door de GSK-fondsen worden medegefinancierd, er daadwerkelijk toe bijdragen dat de structurele uitdagingen waar de lidstaten voor staan, worden aangepakt. In het geval van aanbevelingen van de Raad in het kader van de artikelen 121 en 148 van het Verdrag en het corrigerende deel van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden, zal tot herprogrammering worden overgegaan met betrekking tot de aanbevelingen die relevant zijn voor de GSK-fondsen en die verband houden met structurele uitdagingen die door middel van meerjarige investeringsstrategieën kunnen worden aangepakt. Deze aanbevelingen hebben onder meer betrekking op:

- arbeidsmarkthervormingen waarmee de werking van de arbeidsmarkt wordt verbeterd, bijvoorbeeld ten aanzien van de discrepantie tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden;

- maatregelen om het concurrentievermogen te bevorderen, zoals de verbetering van onderwijsstelsels of het stimuleren van O&O, innovatie en infrastructuurwerken;

- maatregelen om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren, bijvoorbeeld op het vlak van de administratieve capaciteit en de statistiek.

Snelle goedkeuring van het MFK en de desbetreffende sectorale wetgeving, met name de "verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen" voor de GSK-fondsen, zal de stimulansen en de steun die nodig zijn om structurele hervormingen in de lidstaten te bewerkstelligen, op korte termijn versterken.

3.1.5 Voorafgaande coördinatie van omvangrijke hervormingen en de schepping van een "instrument voor convergentie en concurrentievermogen"

Dat het economisch beleid van de lidstaten een zaak van gemeenschappelijk belang is, wordt door de crisis, met name in de eurozone, overduidelijk aangetoond. Doordat belangrijke

structurele hervormingen gedurende lange tijd traag of in het geheel niet ten uitvoer werden gelegd, namen de problemen inzake concurrentievermogen toe en werd het aanpassingsvermogen van lidstaten in sommige gevallen ernstig aangetast. Hierdoor zijn deze lidstaten nog kwetsbaarder geworden. Kosten op korte termijn, of het nu politieke of economische kosten betreft, hebben dikwijls een afschrikkend effect op de uitvoering van hervormingen, zelfs indien de voordelen op middellange tot lange termijn aanzienlijk zijn. Door de potentieel omvangrijke overloopeffecten van structurele hervormingen in de eurozone is het gebruik van specifieke instrumenten gerechtvaardigd, zoals reeds gebeurd is in het geval van de handhavingsmechanismen die in het kader van de "sixpack"-wetgeving zijn ingevoerd. Hieruit blijkt dat het bestaande kader voor het economisch bestuur van de eurozone verder moet worden versterkt, door een betere voorafgaande coördinatie van grote hervormingsprojecten en, na het besluit over het volgende MFK, de totstandbrenging van een "instrument voor convergentie en concurrentievermogen" waarmee de tijdige tenuitvoerlegging van structurele hervormingen wordt ondersteund (zie bijlage 1 voor een nadere beschrijving van de opzet van dit instrument). Dit instrument zou de geleidelijke integratie van het economisch beleid combineren met financiële ondersteuning en daarmee aansluiten bij het uitgangspunt dat stappen in de richting van een grotere verantwoordelijkheid en economische discipline gepaard moeten gaan met een grotere mate van solidariteit. De Commissie zal in een komend voorstel de precieze modaliteiten van dit instrument formuleren.

Voorafgaande coördinatie van grote hervormingen

Het huidige EU-kader voor economisch toezicht vormt reeds een basis voor de coördinatie van het economisch beleid. Dit kader voorziet evenwel niet in een stelselmatige voorafgaande coördinatie tussen de lidstaten van de nationale plannen voor omvangrijke economische beleidshervormingen. De bespreking vooraf en onderlinge coördinatie van plannen voor grote hervormingen, zoals bedoeld in artikel 11 van het VSCG, zouden de Commissie en de lidstaten in staat stellen de potentiële overloopeffecten van nationale maatregelen te evalueren en de plannen van commentaar te voorzien voordat hierover op nationaal niveau een definitieve beslissing wordt genomen. De Commissie zal binnenkort een voorstel indienen voor de invoering van een kader met het oog op de voorafgaande coördinatie van grote structurele hervormingen in de context van het Europees semester.

Een "instrument voor convergentie en concurrentievermogen": contractuele afspraken en financiële steun

Het voorgestelde "instrument voor convergentie en concurrentievermogen" zou contractuele afspraken behelzen die financieel worden ondersteund.

De tenuitvoerlegging van structurele hervormingen in de lidstaten van de eurozone zou worden vergemakkelijkt indien die lidstaten en de Commissie contractuele afspraken zouden maken. Dit nieuwe systeem zou gebaseerd zijn op het bestaande EU-toezichtkader, en wel op de procedure betreffende de preventie en correctie van macro-economische

onevenwichtigheden (de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden)[13]. Deze regelingen zouden in onderling overleg tussen afzonderlijke lidstaten en de Commissie worden uitgewerkt, in de Eurogroep worden besproken en vervolgens door de Commissie en de lidstaat worden bekrachtigd. De eurolanden die aan een procedure bij buitensporige onevenwichtigheden zijn onderworpen, zouden verplicht zijn dergelijke afspraken te maken; het plan met corrigerende maatregelen dat zij volgens deze procedure moeten indienen zou de basis vormen voor de met de Commissie te maken afspraken. Voor eurolanden die aan preventieve maatregelen onderworpen zijn wegens macro-economische onevenwichtigheden, zou de deelname vrijwillig zijn; zij zouden een soortgelijk actieplan moeten indienen als het plan dat in het kader van de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden moet worden voorgelegd.

De afspraken zouden derhalve altijd gebaseerd zijn op de landspecifieke aanbevelingen die in het kader van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden worden vastgesteld, en die doorgaans een verbetering van het aanpassingsvermogen en de concurrentiekracht beogen evenals de versterking van de financiële stabiliteit, d.w.z. factoren die cruciaal zijn voor een goede werking van de EMU. De procedure bij macro-economische onevenwichtigheden vormt derhalve een fijnmazig filter voor grote hervormingen, die vanwege de externe effecten die zij in een muntunie veroorzaken, voor financiële steun in aanmerking komen.

Het door de lidstaat ingediende actieplan zou vervolgens door de Commissie worden geëvalueerd, waarna een definitief aantal hervormingen en maatregelen, evenals het tijdschema voor de tenuitvoerlegging ervan, zouden worden vastgesteld in de vorm van een regeling. Deze regeling zou derhalve de gedetailleerde maatregelen bevatten waartoe de lidstaat zich heeft verplicht, na goedkeuring door het nationale parlement indien de nationale procedures zulks vereisen. Dit systeem van door overleg tot stand gekomen regelingen zou de kwaliteit van de dialoog tussen de Commissie en de lidstaten verbeteren, en zou tevens bevorderlijk zijn voor de betrokkenheid van de lidstaten bij, en hun verantwoordelijkheid voor de hervormingen.

De hervormingen die in het kader van de contractuele regelingen worden uitgevoerd zouden financieel worden gesteund, als aanvulling op de reeds door het "sixpack" ingevoerde vereisten inzake de begrotingsdiscipline. Deze steun is bedoeld om een tijdige goedkeuring en uitvoering van hervormingen te bevorderen door politieke en economische obstakels voor hervormingen zoniet volledig, dan toch gedeeltelijk uit de weg te ruimen. Door structurele hervormingen te bevorderen die het aanpassingsvermogen van de lidstaten versterken, zal het instrument voor convergentie en concurrentievermogen het vermogen van de economie om asymmetrische schokken op te vangen, verstevigen dankzij een verbeterde marktwerking.

[13] Verordening (EU) nr. 1176/2011.

Er zou uitsluitend financiële steun worden verleend voor hervormingspakketten waarover overeenstemming is bereikt en die van belang zijn zowel voor de desbetreffende lidstaat als voor de goede werking van de EMU. Met deze financiële steun zouden de inspanningen van een lidstaat worden versterkt en zou met name hulp worden geboden in gevallen waarin onevenwichtigheden zijn ontstaan ondanks volledige naleving van de aan de betrokken lidstaat gerichte landspecifieke aanbevelingen.

De financiële steun zal een duidelijke signaalfunctie hebben, waarbij zowel de kosten van de hervormingen voor de desbetreffende lidstaat in aanmerking zullen worden genomen, als het voordeel van nationale hervormingen voor de rest van de eurozone dankzij positieve grensoverschrijdende externe effecten (die evenwel wellicht niet groot genoeg zijn om de lidstaten tot hervormingen aan te zetten). Wanneer de Commissie achteraf vaststelt dat een lidstaat zich niet volledig aan het contract heeft gehouden, kan financiële steun worden geweigerd.

De financiële steun moet de vorm krijgen van een algemene toewijzing die gebruikt wordt om maatregelen te financieren die ter begeleiding van moeilijke hervormingen zijn vastgesteld. Zo zouden de gevolgen op korte termijn van hervormingen waarmee de flexibiliteit van de arbeidsmarkt wordt verhoogd, vergezeld kunnen gaan van opleidingsprogramma's die gedeeltelijk met in het kader van het instrument voor convergentie en concurrentievermogen verleende steun worden gefinancierd. Het gebruik van de steun zou in de tussen de betrokken lidstaat en de Commissie gemaakte contractuele afspraken worden vastgelegd.

Ten behoeve van dit financiële-steunmechanisme zou een speciaal financieel instrument kunnen worden ingevoerd dat in beginsel onder de EU-begroting valt.

Dit instrument zou op grond van afgeleid recht worden vastgesteld. Het zou kunnen worden opgezet als onderdeel van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden, welke versterkt is met de contractuele regelingen en financiële steun zoals in het bovenstaande is uiteengezet, en zou derhalve gebaseerd zijn op artikel 136 VWEU. Een andere mogelijkheid zou zijn om gebruik te maken van artikel 352 VWEU, zo nodig in het kader van nauwere samenwerking (in combinatie met een besluit op grond van artikel 332 VWEU over de in de EU-begroting op te nemen uitgaven).

De financiële bijdragen die noodzakelijk zijn voor het instrument, zouden verstrekt kunnen worden op basis van een door de eurolanden aangegane verbintenis of een wettelijke verplichting die daartoe in de eigenmiddelenwetgeving van de EU wordt vastgelegd. Deze bijdragen moeten in de EU-begroting worden opgenomen als bestemmingsontvangsten. Het instrument zou, wanneer het onder de bestemmingsontvangsten wordt opgenomen, niet onder de in de MFK-verordening vastgestelde maximumplafonds vallen. Alleen bijdragende lidstaten zouden een contractuele regeling met de Commissie kunnen treffen en financiële steun kunnen ontvangen. De omvang van het instrument zou in eerste instantie beperkt kunnen blijven, maar op de middellange termijn kunnen worden uitgebreid, mits blijkt dat het

steunmechanisme daadwerkelijk een herstel van het evenwicht, aanpassing en daarmee duurzame groei in de eurozone bevordert.

De Commissie zal binnenkort voorstellen indienen waarin de precieze modaliteiten van dit op contractuele afspraken en financiële steun gebaseerde instrument voor convergentie en concurrentievermogen uiteen worden gezet.

3.1.6 Het bevorderen van investeringen in de eurozone

Om het groeipotentieel van de eurolanden en hun vermogen om schokken op te vangen te versterken, zijn structurele hervormingen, in de eerste plaats ondersteund door het MFK en in de tweede plaats door het "instrument voor convergentie en concurrentievermogen", absoluut noodzakelijk. Een geloofwaardige en groeibevorderende consolidatie die de doeltreffendheid van de belastingstructuur evenals de kwaliteit van de overheidsuitgaven verbetert, zal de groei stimuleren. Zoals in de jaarlijkse groeianalyse van 2012 en 2013 wordt aanbevolen, moeten de lidstaten met name trachten een voldoende hoog tempo aan te houden bij de begrotingsconsolidatie terwijl zij tegelijkertijd de investeringen ontzien waarmee de Europa 2020-doelstellingen inzake groei en banen moeten worden bereikt.

Het EU-begrotingskader biedt voldoende ruimte om de noodzaak van productieve overheidsinvesteringen in evenwicht te brengen met de doelstellingen op het gebied van de begrotingsdiscipline.

Openbare investeringen zijn een van de relevante factoren die in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de begrotingssituatie van een lidstaat in het verslag als bedoeld in artikel 126, lid 3, VWEU dat aan de inleiding van een BTP voorafgaat[14]. Het belang van relevante factoren, zoals overheidsinvesteringen, bij de beoordeling is aanzienlijk toegenomen met de recente hervorming van het SGP. Onder bepaalde omstandigheden kan de analyse van de relevante factoren ertoe leiden dat er geen BTP ten aanzien van een lidstaat wordt ingeleid[15]; ook moet met deze relevante factoren rekening worden gehouden bij het formuleren van aanbevelingen voor de correctie van het buitensporig tekort, met inbegrip van het tekortreductietraject.

In het preventieve deel van het SGP neemt de nieuwe uitgavenbenchmark, die naast het structureel saldo wordt gebruikt om de geboekte vooruitgang in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn te beoordelen, de overheidsinvesteringen in

[14] Artikel 126, lid 3, VWEU bepaalt met name: "In het verslag van de Commissie wordt er tevens rekening mee gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgave van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking genomen (…)".

[15] Allereerst kan de analyse van de relevante factoren ertoe leiden dat er geen BTP wordt ingeleid tegen een lidstaat, ook wanneer deze niet voldoet aan het tekortcriterium, wanneer zijn schuldquote onder de referentiewaarde ligt. Ten tweede mag bij overschrijding van de schuldreductiebenchmark pas na de analyse van de relevante factoren een BTP worden ingeleid.

aanmerking. Met name worden de bruto-overheidsinvesteringen in vaste activa over een aantal jaren gemiddeld, om te voorkomen dat lidstaten voor investeringspieken worden gestraft[16].

De Commissie zal onderzoeken of er binnen het preventieve deel van het SGP nog andere mogelijkheden zijn om bij de beoordeling van de stabiliteits- en convergentieprogramma's rekening te houden met investeringsprogramma's. Zo zouden met name, onder bepaalde omstandigheden, eenmalige overheidsinvesteringsprogramma's met een aantoonbare impact op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in aanmerking kunnen komen voor een tijdelijke afwijking van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn of van het aanpassingstraject dat tot die doelstelling moet leiden.[17] Dit zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor investeringsprojecten van de overheid die door de EU worden medegefinancierd, steeds met inachtneming van de macro-economische voorwaarden.

Terwijl een volwaardig kader zou moeten worden opgesteld om deze voorwaarden daadwerkelijk te kunnen toepassen (met name wat betreft de vereisten op het gebied van informatie/definities) kan een speciale behandeling van overheidsinvesteringen slechts aanleiding zijn tot een tijdelijke afwijking van de middellangetermijndoelstelling (MTD) of het aanpassingstraject. De Commissie zal in het voorjaar van 2013 een mededeling uitbrengen over het juiste traject richting de MTD.

Bijzondere bepalingen voor investeringsprojecten moeten niet worden verward met een ”gouden regel" op grond waarvan voor alle overheidsinvesteringen een permanente afwijking wordt toegestaan. Een dergelijke aselecte aanpak zou de voornaamste doelstelling van het SGP gemakkelijk in gevaar kunnen brengen door de houdbaarheid van de overheidsschuld te ondermijnen.

3.1.7 Externe vertegenwoordiging van de eurozone

Op basis van de geboekte vooruitgang met betrekking tot het economisch bestuur van de eurozone moet worden getracht de externe vertegenwoordiging van die zone te versterken en

[16] Uitgaven in het kader van EU-programma's, en dus tevens investeringsuitgaven, voor zover deze volledig met inkomsten uit EU-fondsen worden gefinancierd, worden eveneens uitgesloten van de uitgaven die in aanmerking worden genomen bij de beoordeling of aan de uitgavenbenchmark is voldaan.

[17] Het SGP bevat bijzondere bepalingen die een dergelijke mogelijkheid bieden. Zo bepaalt artikel 5, lid 1, van Verordening 1466/97: "… Bij het bepalen van het aanpassingstraject richting de middellangetermijndoelstelling voor de begroting voor de lidstaten die dit doel nog niet hebben bereikt, en bij het toestaan van een tijdelijke afwijking van deze doelstelling voor lidstaten die de doelstelling wel hebben bereikt, mits een passende veiligheidsmarge voor wat betreft de tekortreferentiewaarde is gewaarborgd en verwacht wordt dat de begrotingssituatie binnen de programmaperiode terugkeert naar de middelangetermijndoelstelling voor de begroting, houden de Raad en de Commissie rekening met de uitvoering van grote structurele hervormingen die direct positieve langetermijneffecten voor de begroting hebben, mede doordat zij de potentiële duurzame groei verhogen, en bijgevolg een verifieerbare invloed op de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn hebben ...".

te consolideren. De huidige verdragen bieden hier alle mogelijkheden toe (artikel 17 VWEU en artikel 138 VWEU).

De versterking van de externe vertegenwoordiging is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de eurozone wordt vertegenwoordigd op een wijze die evenredig is met haar economische belang, en die de wijzigingen weerspiegelt die momenteel op het gebied van het interne economische bestuur plaatsvinden. De eurozone moet een meer actieve rol kunnen spelen, zowel in multilaterale instellingen en fora als in het kader van bilaterale besprekingen met strategische partners. Dit moet ertoe leiden dat met één stem wordt gesproken over zaken als het economisch en budgettair beleid van de eurozone, macro-economisch toezicht, wisselkoersbeleid en financiële stabiliteit.

Om deze doelstellingen te bereiken zal een routekaart moeten worden vastgesteld waarmee wordt beoogd de externe vertegenwoordiging van de eurozone in internationale economische en financiële organisaties en fora te stroomlijnen en zo mogelijk te unificeren.

Hierbij moet de nadruk liggen op het IMF, dat vanwege zijn leninginstrumenten en toezicht een centrale institutionele pijler van het wereldwijde economische bestuur is. Zoals de crisis heeft aangetoond, is het voor de eurozone van het grootste belang om met name over programma's, financieringsregelingen en het crisisoplossingsbeleid van het IMF met één stem te spreken. Dit vereist een versterking van de coördinatieregelingen van de eurozone in Brussel en Washington op het gebied van de EMU, ten einde de veranderingen in aanmerking te nemen die zich met betrekking tot het interne bestuur van de EMU hebben voorgedaan en om te zorgen voor een consistente en efficiënte berichtgeving.

De vertegenwoordiging van de eurozone in het IMF dient in twee stappen te worden versterkt. In een eerste fase moeten de landenkiesgroepen worden herschikt, zodat landen worden gehergroepeerd binnen kiesgroepen van de eurozone, die tevens toekomstige lidstaten van de eurozone kunnen omvatten. Daarnaast moet voor de eurozone de waarnemersstatus in het dagelijks bestuur van het IMF worden nagestreefd[18].

Deze maatregelen moeten de weg bereiden naar de verwerving, in een tweede fase, van één zetel in de organen van het IMF (het dagelijks bestuur en het IMFC) door de eurozone. De Commissie zal te zijner tijd formele voorstellen indienen op grond van artikel 138, lid 2, VWEU om tot een eensluidend standpunt te komen met betrekking tot de waarnemersstatus in het dagelijks bestuur van het IMF, gevolgd door het verwerven van een zetel. De Commissie is overeenkomstig artikel 138 VWEU de meest geschikte instelling om de eurozone in het IMF te vertegenwoordigen, terwijl de ECB vertegenwoordigd is voor wat het

[18] Dat wil zeggen dat de EU de lidstaten van de eurozone vertegenwoordigt overeenkomstig de Verdragen.

monetair beleid betreft. Nadere bijzonderheden over dit aspect van een hechtere EMU zijn in bijlage 2 opgenomen.

3.2 Middellange termijn: een versterkte economische en budgettaire beleidsintegratie en stappen op weg naar een passende begrotingscapaciteit

Op middellange termijn moet een verdergaande budgettaire coördinatie (waaronder de mogelijkheid om een herziening van nationale begrotingen te verlangen in lijn met de Europese verplichtingen) tot stand worden gebracht, moet er ook een hechtere beleidscoördinatie op de gebieden belastingen en werkgelegenheid komen en moet een autonome, passende begrotingscapaciteit voor de EMU worden opgezet voor de uitvoering van de beleidskeuzes die voortvloeien uit de hechtere coördinatie. In een aantal gevallen is daarvoor een wijziging van de Verdragen nodig.

De overheidsschuld kan, voor zover deze duidelijk boven de SGP-criteria ligt, worden teruggedrongen via een op te zetten aflossingsfonds. Met de gemeenschappelijke emissie door de eurolidstaten van kortlopend overheidsschuldpapier met een looptijd van maximaal 1 à 2 jaar kan de integratie van de financiële markten van de eurozone worden bevorderd en kunnen met name de volatiele markten voor overheidsschuldpapier tot bedaren worden gebracht. In beide gevallen is daarvoor een wijziging van de Verdragen nodig[19].

3.2.1 Versterking van de budgettaire en economische integratie waarvoor een wijziging van de Verdragen nodig is

De ingrijpende aanpassing van het budgettaire en economische bestuur die in de eurozone zou plaatsvinden met de goedkeuring van het twopack en met de beschikbaarheid van het convergentie- en concurrentievermogeninstrument (CCI), zouden grote stappen voorwaarts zijn als het gaat om de waarborging van niet alleen de begrotingsdiscipline, maar ook het economisch concurrentievermogen.

Voor een sterkere wederzijdse waarborging van financiële risico's is in de coördinatie van het begrotingsbeleid evenwel nóg een stap nodig, die ervoor zorgt dat in bepaalde situaties collectief zeggenschap kan worden uitgeoefend over nationaal begrotingsbeleid.

Met de vernieuwingen van het twopack, en met name de mogelijkheid waarover de Commissie dan gaat beschikken om advies uit te brengen over ontwerpbegrotingsplannen en om in extreme gevallen, namelijk wanneer een lidstaat ernstig tekortschiet in de nakoming van zijn verplichtingen in het kader van het SGP, te vragen om een nieuwe ontwerpbegroting, worden namelijk de grenzen bereikt van hetgeen in het kader van de huidige Verdragen mogelijk is op het gebied van de coördinatie en de interventie vanuit de EU in het nationale

[19] Zie het arrest van 27 november 2012 in zaak C-370/12, Pringle, punten 137 en 138.

begrotingsproces. Met de goedkeuring van het twopack zijn de wetgevingsmogelijkheden van de EU ter zake vrijwel uitgeput.

Voor nog meer zeggenschap over het nationale begrotingsbeleid - waarbij bijvoorbeeld een Europees recht wordt ingesteld om te verlangen dat een nationale begroting wordt herzien, teneinde deze in overeenstemming te brengen met Europese verbintenissen, is een wijziging van het Verdrag vereist.

In dit verband zouden (onder meer) de volgende wegen bewandeld kunnen worden:

- een lidstaat moet zijn nationale (ontwerp)begroting herzien indien zulks op EU-niveau wordt voorgeschreven wanneer wordt afgeweken van eerder op EU-niveau vastgelegde verplichtingen op het gebied van de begrotingsdiscipline. Dit betekent dat het advies over een nationale begroting als bedoeld in het twopack, een bindend in plaats van een niet-bindend karakter krijgt;

- voortbouwend op de met het twopack in te voeren aanscherping van de monitoring en coördinatie mag in bepaalde zeer ernstige, nog nader te bepalen situaties worden verlangd dat afzonderlijke budgettaire uitvoeringsbesluiten worden herzien en in overeenstemming worden gebracht met Europese verbintenissen, wanneer die uitvoeringsbesluiten ertoe zouden leiden dat in ernstige mate wordt afgeweken van het budgettaire consolidatietraject dat op EU-niveau is vastgesteld;

- de EU krijgt een duidelijke bevoegdheid om nationale begrotingswetten te harmoniseren (binnen het kader van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie)[20] en om het Hof van Justitie in te schakelen bij niet-naleving van de regels.

Het fiscale beleid kan de coördinatie van het economisch beleid ondersteunen en de budgettaire consolidatie en de groei bevorderen. Op basis van de ervaring die wordt opgedaan met de gestructureerde discussies over fiscale beleidsaangelegenheden die gericht zijn op gebieden waarop ambitieuzere activiteiten mogelijk zijn, kan in de toekomst worden nagedacht over verdere stappen in het kader van een Verdragswijziging die ruimte biedt voor wetgeving inzake een hechtere coördinatie ter zake in de eurozone. Een ander, even belangrijk terrein waarop dergelijke verdere stappen kunnen worden overwogen, is de arbeidsmarkt, omdat goed werkende arbeidsmarkten, en met name de arbeidsmobiliteit, van groot belang zijn voor het aanpassingsvermogen en de groei in de eurozone.

De coördinatie van en het toezicht op het sociale en werkgelegenheidsbeleid moeten binnen het EMU-bestuur worden geïntensiveerd, en de convergentie moet op deze gebieden worden

[20] In elk geval moet de inhoud van dat Verdrag worden ingepast in het Unierecht, zoals bepaald in artikel 16 ervan.

bevorderd. De huidige globale richtsnoeren voor het economisch beleid en de werkgelegenheidsrichtsnoeren kunnen worden versterkt door deze samen te voegen tot één instrument.

Op basis van deze wijzigingen kan dan een passende begrotingscapaciteit voor de eurozone worden ontwikkeld waarmee structurele hervormingen op grote schaal kunnen worden ondersteund, en worden bepaalde vormen van een wederzijdse waarborging van schulden mogelijk die kunnen bijdragen aan het oplossen van het probleem van de hoge schulden en van de financiële segmentatie, een erfenis van de crisis.

3.2.2 Passende begrotingscapaciteit voor de eurozone

Voortbouwend op de ervaringen met een systematische coördinatie vooraf van grote structurele hervormingen en met het CCI moet een speciale begrotingscapaciteit voor de eurozone worden opgezet die autonoom dient te zijn in die zin dat haar ontvangsten uitsluitend uit eigen middelen bestaan en dat zij eventueel geld kan lenen. Zij moet effectief kunnen opereren en over voldoende middelen beschikken om belangrijke structurele hervormingen in een grote, noodlijdende economie te kunnen steunen.

Deze passende begrotingscapaciteit voor de eurozone kan, zoals uitgelegd in hoofdstuk 3.1.3, in eerste instantie worden ontwikkeld in het kader van het secundaire recht. Het zou echter gebaat zijn bij nieuwe, specifieke Verdragsgrondslagen, die sowieso nodig zijn indien de capaciteit de mogelijkheid zou krijgen om geld te lenen.

3.2.3 Aflossingsfonds

Op basis van een duidelijk versterkt kader voor het economisch en budgettair bestuur kan overheidsschuld voor zover die duidelijk boven de SGP-criteria ligt, worden aangepakt met een op te richten aflossingsfonds, mits in dit verband strenge voorwaarden worden toegepast.

Het eerste voorstel voor een Europees aflossingsfonds als rechtstreeks crisisinstrument is door de Duitse Raad van economische wijzen ontwikkeld in het kader van een schuldreductiestrategie voor de eurozone.

Om de moral hazard te beperken en de stabiliteit van de structuur, alsmede de betalingen aan het fonds te waarborgen, heeft deze raad diverse toezichts- en stabilisatie-instrumenten voorgesteld, zoals: 1) strenge voorwaarden, vergelijkbaar met de regels die in het kader van de EFSF-/ESM-programma's zijn overeengekomen; 2) onmiddellijke boetes bij niet-naleving van de regels; 3) een strenge monitoring door een speciale instelling (bijv. het Hof van Justitie van de EU); 4) een onmiddellijke staking van de schuldoverdracht aan het fonds in de opbouwfase bij niet-naleving van de regels; 5) het stellen van de internationale reserves (buitenlandse valuta of goudreserves) van de lidstaat als zekerheid tegenover hun verplichtingen en/of de toewijzing van de opbrengsten van eventueel nieuw ingevoerde

belastingen (bijv. btw-inkomsten) aan de schuldendienst om het aansprakelijkheidsrisico te beperken.

De Commissie is het ermee eens dat voor een goed werkend aflossingsfonds in elk geval een krachtig economisch en budgettair kader nodig is. Zoals besproken in het vorige hoofdstuk, zijn er goede redenen om het toezicht op en de bevoegdheid tot interventie in de vorming en uitvoering van nationaal begrotingsbeleid te versterken. Met het oog op de geloofwaardigheid van de aanpassingsplannen zijn passende budgettaire voorwaarden vereist, die moeten worden vastgesteld wanneer een lidstaat zich aansluit bij het systeem. Een strikte inachtneming van het aanpassingstraject richting de middellangetermijndoelstelling, zoals voorgesteld door de Commissie, is in dit verband wel het minste.

Een Europees aflossingsfonds op basis van dergelijke strenge voorwaarden (zie ook bijlage 3) kan derhalve een anker bieden voor een geloofwaardige terugdringing van de overheidsschuld tot onder de in het Verdrag van Maastricht vastgelegde bovengrens van 60%.

De invoering van zo'n kader kan opnieuw een signaal zijn dat de eurolidstaten bereid, in staat en vastbesloten zijn om hun schulden af te bouwen. Daardoor kunnen weer de totale financieringskosten van de lidstaten met te hoge schulden teruglopen. Door te waarborgen dat de afbouw van de "bovenmatige" schuld tegen draaglijke kosten wordt gefinancierd, in combinatie met zowel prikkels voor en een permanente monitoring van de afbouw ervan, kan de eurolidstaten de mogelijkheid worden geboden om hun schuldreductie zodanig vorm te geven dat tóch meer kan worden geïnvesteerd in groeibevorderende maatregelen. Voorts kan zo'n kader goed zijn voor de transparantie en de coördinatie van de schuldafbouw in de gehele eurozone en daarmee een aanvulling vormen op de coördinatie van het begrotingsbeleid.

De oprichting van een dergelijk schuldaflossingsfonds is alleen mogelijk bij een herziening van de huidige Verdragen. In verband met de verantwoordingsplicht moet de rechtshandeling tot oprichting van zo'n fonds met grote juridische precisie vorm worden gegeven wat betreft de maximaal overdraagbare schuld, de maximumlooptijd en alle overige kenmerken van het fonds, zulks om de bij de nationale grondwettelijke bepalingen vereiste rechtszekerheid te garanderen.

Een model met een passende verantwoordingsplicht voor een aldus opgezet schuldaflossingsfonds zou er als volgt uit kunnen zien: met een nieuwe rechtsgrondslag in het Verdrag kan het fonds worden opgericht bij besluit van de Raad, dat wordt vastgesteld met eenparigheid van stemmen van de leden van de eurozone en met de goedkeuring van het Europees Parlement, en dat overeenkomstig hun grondwettelijke bepalingen moet worden geratificeerd. In een dergelijk besluit worden de maximumomvang, de duur en de voorwaarden van deelneming in het fonds vastgelegd. Een Europese schuldbeheersentiteit in

de Commissie beheert vervolgens de schuld conform de regels die in het Raadsbesluit zijn vastgesteld, en is daarvoor verantwoording verschuldigd aan het Europees Parlement.

3.2.4 Euroschatkistpapier

Een belangrijk gevolg van de crisis is geweest dat het kredietrisico van de verschillende overheden in de eurozone is geherwaardeerd. Na ruim een decennium waarin de lidstaten tegen vrijwel identieke voorwaarden konden lenen, begonnen de markten de risicopremies weer te differentiëren per lidstaat. Het overheidspapier van de zwakkere eurolidstaten wordt sindsdien verhandeld tegen aanzienlijke hogere rendementen, met alle ongunstige gevolgen van dien voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de betrokken landen en voor de solvabiliteit van de financiële instellingen die dit overheidspapier als activa op hun balans aanhouden. De segmentatie van het kredietrisico in combinatie met de voor financiële instellingen zo kenmerkende nadruk op beleggingen in schuldpapier van de thuismarkt (home bias) heeft de financiële fragmentatie in de eurozone sterk bevorderd. Banken met een te sterke blootstelling aan zwakkere overheden kunnen zich steeds moeilijker herfinancieren, en de kredietvoorwaarden voor de particuliere sector hangen inmiddels sterk af van de locatie van de kredietnemer. Tegelijk belemmert de segmentatie van de financiële markt de transmissie van het monetaire beleid, en vertaalt een verruiming op centraal niveau zich niet altijd in een navenante verbetering van de kredietvoorwaarden.

Daarom valt er veel te zeggen voor de vorming van een nieuw overheidsinstrument voor de eurozone. Met zogeheten euroschatkistpapier kan de integratie van de financiële markten van de eurozone worden bevorderd en kunnen met name de volatiele markten voor overheidsschuldpapier tot bedaren worden gebracht. Met deze gemeenschappelijke emissie door de eurolidstaten van kortlopend overheidsschuldpapier met een looptijd van 1 à 2 jaar zouden de huidige fragmentatie, de negatieve terugkoppelingen tussen overheden en banken, en tegelijk de moral hazard krachtig kunnen worden bestreden. Voorts zou het goed zijn voor het herstel van een adequate transmissie van het monetaire beleid. Euroschatkistpapier zou geleidelijk in de plaats kunnen treden van het bestaande kortlopende schuldpapier en kan niet leiden tot een verruiming van het totale bedrag aan nationale kortlopende schuld van de eurolanden tezamen.

Dit euroschatkistpapier kan een gunstig effect sorteren op de voltooiing van de Europese financiële markten doordat in de eurozone een enorme geïntegreerde markt voor kortlopend papier ontstaat. Gezien het belang van kortlopend papier voor het kasbeheer en gezien het kortlopende karakter van schatkistpapier heeft het doorgaans een zeer hoge kredietkwaliteit. Tegelijk kunnen financieringsregelingen dankzij het kortlopende karakter van dergelijk papier en dankzij het feit dat het kan worden doorgerold, snel worden aangepast aan het nationale budgettaire gedrag, zodat de begrotingsdiscipline wordt gestimuleerd.

De gemeenschappelijke emissie zou de financiële stabiliteit bevorderen aangezien alle eurolidstaten verzekerd zijn van een gestaag aanbod aan kortlopende liquiditeiten. Ook

ontstaat daardoor een pool van veilige activa in de gehele eurozone. Deze pool zou het liquiditeitsbeheer van de financiële instellingen sterk vergemakkelijken en daarmee leiden tot een vermindering van hun dikwijls sterke home bias, die zeer schadelijk is gebleken in crisissituaties. Het euroschatkistpapier zou tevens het monetair beleid in de eurozone sterk ten goede komen omdat de transmissiekanalen worden versterkt en geharmoniseerd. Euroschatkistpapier is daarmee volledig verenigbaar met en een aanvulling op het concept van een aflossingsfonds.

Aangezien voor deze financiële instrumenten individuele en gezamenlijke garanties van de deelnemende lidstaten nodig zijn, moeten de Verdragen worden gewijzigd om de ontwikkeling ervan mogelijk te maken. Euroschatkistpapier maakt een beter economisch bestuur en een betere begrotingsdiscipline niet overbodig. De invoering van zo'n gemeenschappelijk schuldinstrument vraagt juist om een nauwere coördinatie van en een scherper toezicht op het schuldbeheer van de lidstaten, teneinde een houdbaar en efficiënt nationaal begrotingsbeleid te waarborgen. Deze monitoring- en beheersfunctie kan worden vervuld door een EMU-schatkist binnen de Commissie.

3.3 Langeretermijnvisie op de EMU

Op langere termijn moet de Europese Unie in de richting gaan van een volledige bankenunie, een volledige begrotingsunie en een volledige economische unie die tezamen, als vierde element, een passende democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht vereisen. Daarvoor is een ingrijpende hervorming van het Verdrag noodzakelijk.

3.3.1 Volledige bankenunie

Er zijn dwingende redenen om op langere termijn het vizier te richten op een volledige bankenunie voor alle banken. Met het rechtstreekse toezicht door de ECB die het gemeenschappelijke rulebook en de normen toepast die de EBA heeft ontwikkeld, wordt een constant hoge kwaliteit van het toezicht in de gehele eurozone gewaarborgd. In combinatie met de macroprudentiële beleidsinstrumenten op eurozoneniveau zal er een doeltreffend mechanisme bestaan voor de monitoring en beheersing van zowel micro- als macrofinanciële risico in het financiële stelsel.

Met dat mechanisme en een gemeenschappelijk mechanisme voor de afwikkeling van banken, in combinatie met doeltreffende, solide depositogarantiestelsels in alle lidstaten zal het bankwezen blijvend op een solide leest zijn geschoeid en zal er vertrouwen blijven bestaan in een duurzame stabiliteit in de eurozone. Voor een maximaal vertrouwen van het publiek is er ook een geloofwaardige en krachtige financiële achtervang nodig. Dat kan uiteindelijk worden bevorderd met de ontwikkeling van een veilig activum voor de eurozone.

Als combinatie van al deze elementen is een volledige bankenunie een essentieel onderdeel van een langetermijnvisie op de economische en budgettaire integratie[21].

3.3.2 Volledige budgettaire en economische Unie

Een volledige budgettaire en economische Unie zou het sluitstuk van de EMU zijn. Als eindstation zou het dan gaan om een politieke unie met een adequate pooling van soevereiniteit met een centrale begroting als haar eigen begrotingscapaciteit en met een instrument om aan haar leden budgettaire en economische besluiten op te leggen, zulks in specifieke en welbepaalde situaties. De omvang van deze centrale begroting zal dan afhangen van de gewenste hechtheid van de integratie, en van de bereidheid om flankerende politieke veranderingen door te voeren. Met een dergelijke hechte integratie zijn dan de voorwaarden ontstaan voor een gemeenschappelijke emissie van schuldpapier via stabiliteitsobligaties, zoals uiteengezet in het groenboek van de Commissie uit 2011.

Het ontbreken van een centrale begroting met een stabilisatiefunctie is lang aangemerkt als een potentiële tekortkoming van de eurozone in vergelijking met andere succesvolle monetaire unies.

Centrale begroting die voorziet in een begrotingscapaciteit met een stabilisatiefunctie

De huidige EMU-architectuur berust op gedecentraliseerd nationaal begrotingsbeleid binnen een op vaste regels gebaseerd kader. Daarbij wordt het begrotingsbeleid geacht al op nationaal niveau een stabilisatiefunctie te vervullen, binnen de grenzen van het Verdrag en het SGP. In de traditionele opvatting van de EMU-regelingen is namelijk aan het nationale begrotingsbeleid de taak toebedeeld om op landenspecifieke schokken te reageren, en is aan het monetaire beleid de taak toebedeeld om de prijsstabiliteit te waarborgen en daarmee de EMU-brede macro-economische situatie te stabiliseren. Bovendien bergen de nationale automatische stabilisatoren vanwege de betrekkelijk grote omvang van de verzorgingsstaten een aanzienlijk stabilisatiepotentieel in de EMU-landen in zich.

Voortbouwend op de begrotingscapaciteit kan een EMU-stabilisatie-instrument ter ondersteuning van aanpassingen aan asymmetrische schokken dat de economische integratie en convergentie bevordert en langdurige overdrachten voorkomt, een component van een echte EMU worden. Zo'n mechanisme moet strikt zijn gericht op de aanpak van kortetermijnasymmetrieën en conjuncturele ontwikkelingen om permanente overdrachten gedurende een cyclus te vermijden. Het moet structurele hervormingen ondersteunen en onderworpen zijn aan strenge politieke voorwaarden om moral hazard te voorkomen.

[21] Zie de mededeling van de Commissie "Een routekaart naar een bankenunie", waarin de brede visie van de Commissie op de totstandbrenging van een bankenunie wordt geschetst die het gemeenschappelijk rulebook, een gemeenschappelijke depositobescherming en een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor banken omvat (COM(2012)510): http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_nl.pdf)

Een gemeenschappelijk instrument voor de macro-economische stabilisatie kan als een soort verzekering werken waarbij de risico's van economische schokken worden lidstaatbreed samengevoegd, zodat de schommelingen in de nationale inkomens worden teruggedrongen. Ook kan het leiden tot een beter begrotingsbeleid gedurende een cyclus. Met name kan het bezuinigingen op de begroting in economisch goede tijden aanmoedigen zodat extra manoeuvreerruimte ontstaat om een stimulerende begrotingskoers te volgen bij economische inzinkingen. Al met al kan een gezamenlijk instrument in vergelijking met de huidige regelingen nettovoordelen opleveren qua stabilisatievermogen.

Afhankelijk van de opzet kan het mechanisme gericht zijn op asymmetrische schokken, of ook op schokken die zich eurozonebreed voordoen. Deze tweede benadering is ruimer, maar vereist wel krachtige waarborgen om de budgettaire geloofwaardigheid te handhaven omdat het stabilisatievermogen bij gemeenschappelijke ongunstige schokken alleen kan worden opgevoerd door een effectieve verhoging van de totale kredietstroom in de eurozone in deze perioden en dus gefinancierd moet worden met hogere overschotten in goede tijden. In deze benadering moet de centrale begroting waarschijnlijk de capaciteit krijgen om te lenen en obligaties uit te geven. Daar komt bij dat het monetaire beleid het primaire instrument blijft om gemeenschappelijke schokken aan te pakken.

In haar eenvoudigste vorm kan een stabilisatieregeling voor asymmetrische schokken geldelijke nettobetalingen vereisen die negatief zijn in goede tijden en positief in slechte tijden. In een eenvoudige regeling worden dan bijvoorbeeld nettobijdragen/-betalingen voor de landen vastgesteld naar gelang van hun output gap (ten opzichte van het gemiddelde). Er worden verder geen eisen gesteld aan de besteding van het geld dat van het fonds wordt ontvangen.

Een andere mogelijkheid is dat in de regelingen wordt vastgelegd dat de betalingen van het fonds moeten worden geoormerkt voor een bepaald doel met anticyclische effecten (zoals bijvoorbeeld in het VS-stelsel van werkloosheidsuitkeringen, waarbij een federaal fonds 50% van de werkloosheidsuitkeringen boven een standaardduur tot een bepaald maximum vergoedt, afhankelijk of de werkloosheid zich op een bepaald niveau bevindt en nog aan het stijgen is). Hoewel het oormerken van overdrachten de stabilisatie-eigenschappen versterkt, kan het gevaar dat regeringen de gevolgen van de overdrachten via begrotingsmaatregelen met tegenovergestelde effecten tenietdoen, niet volledig worden uitgesloten.

Overdrachten tussen de landen mogen in dergelijke regelingen geen permanent karakter krijgen. Met andere woorden, ze moeten zo worden opgezet dat wordt vermeden dat een land over een te lange periode netto erop toelegt of er juist van profiteert. Een noodzakelijke voorwaarde is dat verschillen tussen de landen in netto-overdrachten aan de regeling niet afhangen van absolute inkomensverschillen, maar van verschillen in de conjuncturele situatie. Inkomensverschillen kunnen decennialang bestaan, maar de relatieve conjuncturele situatie zal ergens omslaan in de loop van een decennium. Er bestaat een omgekeerde correlatie tussen de mate waarin overdrachten van tijdelijke aard moeten zijn, en de mate waarin

asymmetrische langdurige vraagschokken (bijv. kapitaaluitstroom met schuldafbouw) kunnen worden aangepakt[22].

Institutionele overwegingen

Via Verdragswijzigingen die de rechtsgrondslag bieden voor een dergelijke begrotingscapaciteit met een stabilisatiefunctie kan onder meer:

- een nieuwe expliciete rechtsgrondslag worden ontwikkeld waarmee een fonds kan worden opgezet voor breder gedefinieerde doelen dan die welke thans mogelijk zijn uit hoofde van artikel 136 VWEU. In dit verband kan worden gedacht aan macro-economische stabilisatiedoelen;

- een overeenkomstige, speciale begrotings- en eigenmiddelenprocedure worden ontwikkeld;

- een nieuwe belastingheffingsbevoegdheid op EU-niveau worden ontwikkeld of een bevoegdheid om de ontvangsten op te voeren door op de markten te lenen (thans niet mogelijk op grond van de artikelen 310 en 311 VWEU);

- worden voorzien in een EMU-schatkist binnen de Commissie;

- andere lidstaten die dat willen, worden toegestaan om vrijwillig te kiezen voor deelname aan een dergelijke begrotingscapaciteit als eerste stap in de voorbereidingen op hun toetreding tot de eurozone.

De totstandbrenging van een (h)echte EMU vraagt om maatregelen die voortbouwen op hetgeen op korte en middellange termijn is bereikt en die stapsgewijs en per beleidsterrein tot een steeds verdergaande integratie leiden. Aldus kan een hechtere economische en budgettaire beleidscoördinatie die geflankeerd wordt door financiële steuninstrumenten voor de uitvoering van gezamenlijk overeengekomen beleidsprioriteiten, uiteindelijk worden gevolgd door de intrede van een centrale begroting met gemeenschappelijke stabilisatiemechanismen, door de inpassing van het ESM in het EU-Verdragskader en door stappen op weg naar de wederzijdse waarborging van de emissie van overheidsschuld tussen de lidstaten.

[22] In een aantal bestaande analysen is de bijdrage van bestaande overdrachtsregelingen in federale staten aan de absorptie van asymmetrische schokken econometrisch beoordeeld. Voor de VS bijvoorbeeld lopen de ramingen inzake de stabilisatiecapaciteit van overdrachten tussen VS-staten uiteen van 10% tot 30% van de met de overdracht op te vangen schok.

Met de ontwikkeling richting een (h)echte EMU wordt op middellange termijn een aan een EMU-schatkist binnen de Commissie verwante structuur noodzakelijk om het met de gemeenschappelijke begrotingscapaciteit gevoerde gezamenlijke beleid te organiseren voor zover daarbij gemeenschappelijke middelen en/of gemeenschappelijke leningen zijn betrokken. Zo'n schatkist belichaamt dan de nieuwe begrotingsautoriteit en beheert de gezamenlijke middelen. Aan het hoofd ervan dient een vooraanstaand lid van de Commissie te staan, zoals de vicevoorzitter die bevoegd is voor economische en monetaire zaken en de euro, en een en ander moet worden afgestemd met de Commissaris voor begroting en berusten op passende collegiale structuren.

Hoewel niet wordt uitgesloten dat het ESM dan op basis van de bestaande Verdragen in het EU-kader wordt ingepast, namelijk bij besluit uit hoofde van artikel 352 VWEU en bij wijziging van het EU-besluit inzake de eigen middelen, lijkt die weg gezien het politieke en financiële belang van zo'n stap en gezien de vereiste juridische aanpassingen niet noodzakelijkerwijs minder omslachtig dan een inpassing van het ESM bij wijziging van de EU-Verdragen. Dat laatste zou ook de instelling van op maat gesneden besluitvormingsprocedures mogelijk maken.

De verschillende, bovengenoemde stappen brengen in alle gevallen een hogere mate van overdracht van soevereiniteit en dus verantwoording op Europees niveau mee. Dit proces moet worden geflankeerd door stappen richting een politieke integratie om de democratische legitimiteit, verantwoordingsplicht en controle te versterken.

4. Politieke Unie: zowel democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht als betere governance in een (h)echte EMU

4.1. Algemene beginselen

Bij alle werkzaamheden ter bevordering van de democratische legitimiteit als hoeksteen van een echte EMU moet van twee basisbeginselen worden uitgegaan. Ten eerste moet de verantwoordingsplicht in meerlagige governancesystemen worden gewaarborgd op het niveau waarop het bestuursbesluit in kwestie wordt genomen, terwijl tegelijkertijd naar behoren rekening dient te worden gehouden met het niveau waarop het besluit effect sorteert. Ten tweede moet bij het uitbouwen van de EMU, net als bij de Europese integratie in het algemeen, de mate van democratische legitimiteit steeds in verhouding blijven staan tot de mate waarin soevereiniteit van de lidstaten aan het Europese niveau wordt overgedragen. Dit geldt zowel voor nieuwe bevoegdheden betreffende het begrotingstoezicht en het economische beleid als voor nieuwe EU-regels betreffende de solidariteit tussen lidstaten. Kortom, een verdere financiële solidariteit vereist een evenredige politieke integratie. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de voorlopige wegen die in dit verband onder meer bewandeld kunnen worden.

Uit het eerste beginsel volgt dat het in de eerste plaats het Europees Parlement is dat ervoor moet zorgen dat democratische verantwoording wordt afgelegd voor alle besluiten die op EU-niveau, en met name door de Commissie, worden genomen. Een verder versterkte rol van de EU-instellingen zal derhalve vergezeld moeten gaan van een evenredige betrokkenheid van het Europees Parlement in de EU-procedures. Tegelijkertijd zullen de nationale parlementen, wat ook de uiteindelijke opzet van de EMU mag zijn, steeds een cruciale rol blijven vervullen bij het verzekeren van de legitimiteit van het optreden van de lidstaten in het kader van de Europese Raad en de Raad, maar in het bijzonder bij het voeren van het nationale budgettaire en economische beleid, ook al wordt dit nauwer gecoördineerd door de EU. Ook samenwerking tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen is waardevol: deze zorgt voor wederzijds begrip en gezamenlijke betrokkenheid bij de EMU als een meerlagig governancesysteem. Concrete stappen om deze samenwerking verder uit te bouwen conform Protocol nr. 1 van de EU-Verdragen en artikel 13 van het VSCB zijn bijgevolg welkom. Interparlementaire samenwerking is op zich echter niet voldoende om de democratische legitimiteit van EU-besluiten te garanderen. Daartoe is een representatief samengestelde parlementaire vergadering vereist waarin kan worden gestemd. Het Europees Parlement, en alleen het Europees Parlement, is deze vergadering voor de EU en bijgevolg voor de euro.

De stelregel dat een mate van legitimiteit moet worden verzekerd die in verhouding staat tot de overdracht van soevereiniteit en de solidariteit binnen een politieke Unie, leidt tot twee algemene overwegingen.

Ten eerste neemt het probleem van de verantwoordingsplicht totaal andere vormen aan bij maatregelen op korte termijn, die met behulp van secundaire EU-wetgeving kunnen worden

getroffen, dan bij verdergaande ingrepen waarvoor een Verdragswijziging is vereist. Het Verdrag van Lissabon heeft het unieke EU-model van supranationale democratie geperfectioneerd en voorziet in beginsel in een passende mate van democratische legitimiteit in het licht van de huidige bevoegdheden van de EU. Zolang de EMU dus verder kan worden uitgebouwd op basis van dit Verdrag, zou het onjuist zijn te suggereren dat er van onoverkomelijke problemen op het gebied van de verantwoordingsplicht sprake is. Omgekeerd zal bij de besprekingen over de in de punten 3.2 en 3.3 bedoelde Verdragswijzigingen op middellange en lange termijn onder meer ook moeten worden stilgestaan bij aanpassingen van het EU-model van democratische legitimiteit.

Ten tweede zouden er evenwel ernstige problemen op het gebied van de verantwoordingsplicht en de governance rijzen indien bij het intergouvernementele optreden van de eurozone veel verder zou worden gegaan dan thans het geval is. Dat zou met name zo zijn indien van een dergelijk optreden gebruik zou worden gemaakt om het economische beleid van de lidstaten te beïnvloeden. Een dergelijke werkwijze zou in de eerste plaats aanleiding geven tot problemen van verenigbaarheid met het primaire EU-recht ter zake. Zoals het Hof van Justitie immers heeft bevestigd, draagt het Verdrag de taak van de coördinatie van het economische beleid van de lidstaten op aan de Unie; het ESM is verenigbaar met de Verdragen juist omdat het niet een dergelijke coördinatie tot doel heeft, maar een financieringsmechanisme vormt, en omdat in het ESM-verdrag expliciet is bepaald dat de voorwaarden waarin het ESM-verdrag – dat geen coördinatie-instrument voor het economische beleid is – voorziet, beogen te verzekeren dat de activiteiten van het ESM verenigbaar zijn met het EU-recht en met de door de Unie genomen coördinatiemaatregelen. Bovendien kan een intergouvernementeel optreden alleen beperkte taken aan de instellingen van de Unie (zoals de Commissie en de ECB) opdragen, zoals de coördinatie van een gemeenschappelijk optreden door de lidstaten of het beheer van financiële bijstand, die namens de lidstaten moeten worden uitgevoerd, mits deze taken de wezenlijke aard van de bevoegdheden die de Verdragen aan deze instellingen toedelen, niet veranderen[23]. Hoe dan ook valt moeilijk te zien hoe een parlementaire verantwoordingsplicht kan worden georganiseerd voor een intergouvernementeel Europees niveau dat invloed wil uitoefenen op het economische beleid van individuele lidstaten van de eurozone.

Voor zover het noodzakelijk blijkt versterkte governancestructuren in een hechtere EMU tot stand te brengen, moeten deze structuren derhalve op efficiënte en legitieme wijze volgens de communautaire methode binnen het institutionele kader van de Unie worden opgezet.

4.2 Optimaliseren van de verantwoordingsplicht en de governance op korte termijn

Met de bovenbeschreven beginselen voor ogen moet de discussie over de wijze waarop een optimale democratische verantwoordingsplicht en governance zonder Verdragswijziging

[23] Zie het arrest in zaak C-370/12, Pringle, punten 109, 110 en 111 en punten 158 tot en met 162.

kunnen worden gewaarborgd, worden toegespitst op praktische maatregelen, en meer in het bijzonder op die waarmee wordt beoogd het parlementaire debat in het kader van het Europees semester te stimuleren.

Het uitgangspunt in dit verband dient de economische dialoog te zijn die onlangs bij het sixpack is opgezet en die voorziet in discussies tussen het Europees Parlement enerzijds en de Raad, de Commissie, de Europese Raad en de Eurogroep anderzijds. Zo is het denkbaar dat het Parlement bij de discussies over de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie wordt betrokken, en meer bepaald dat er in het Parlement twee debatten worden gehouden op sleutelmomenten van het Europees semester, namelijk voordat de Europese Raad de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie bespreekt en voordat de Raad de landenspecifieke aanbevelingen vaststelt. Dit doel kan worden verwezenlijkt via een interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De Commissie en de Raad zouden ook aanwezig kunnen zijn op interparlementaire bijeenkomsten die tijdens het Europees semester tussen vertegenwoordigers van het Europees Parlement en van de nationale parlementen worden gehouden. Om de taak van de nationale parlementen te vergemakkelijken, zouden Commissieleden bovendien op hun verzoek debatten van deze parlementen over de landenspecifieke aanbevelingen van de EU kunnen bijwonen.

De toepassing van het "pas toe of leg uit"-beginsel, op grond waarvan de Raad publiekelijk verantwoording moet afleggen (in de praktijk hoofdzakelijk aan het Europees Parlement) voor alle wijzigingen die hij in de Commissievoorstellen betreffende het economisch toezicht, zoals de landenspecifieke aanbevelingen, aanbrengt, dient in de praktijk te worden versterkt.

In een hechtere EMU moet het Parlement ook rechtstreekser worden betrokken bij de keuze van de meerjarenprioriteiten van de Unie zoals deze zijn geformuleerd in de geïntegreerde richtsnoeren van de Raad (globale richtsnoeren voor het economisch beleid en werkgelegenheidsrichtsnoeren).

Het Europees Parlement dient op gezette tijden te worden ingelicht over de opstelling en tenuitvoerlegging van de aanpassingsprogramma's die gelden voor lidstaten die financiële bijstand ontvangen, zoals in het twopack is bepaald. Daarbij moet worden benadrukt dat de economische beleidsvoorwaarden die aan de betrokken lidstaten worden opgelegd, worden ingegeven door de economische beleidscoördinatie binnen het EU-kader.

Bovendien beschikt het Europees Parlement over de mogelijkheid om zijn interne organisatie aan een sterkere EMU aan te passen. Zo zou het een speciale commissie voor euroaangelegenheden kunnen oprichten die belast is met specifiek op de eurozone betrekking hebbende controle en besluitvorming.

Ook kan zonder Verdragswijziging nog steeds een aantal andere praktische maatregelen worden genomen ter verbetering van de werking van de Eurogroep en van de instanties die de

werkzaamheden ervan voorbereiden, conform de verklaring van de Eurotop van 26 oktober 2011.

Ten slotte, en dat geldt niet louter voor de EMU alleen, kan een aantal stappen van groot belang worden genomen om het ontstaan van een echt Europees politiek bestel te bevorderen. In de context van de Europese verkiezingen van 2014, gaat het in de eerste plaats onder meer om de voordracht van kandidaten voor het ambt van Commissievoorzitter door politieke partijen, alsook om een aantal pragmatische stappen die in het kader van het huidige EU-kiesrecht mogelijk zijn. Bovendien moet het onlangs door de Commissie ingediende voorstel voor een herzien statuut voor Europese politieke partijen snel worden aangenomen.

4.3 Discussiepunten in geval van een Verdragswijziging

In de context van een Verdragsherziening waarbij verdere supranationale bevoegdheden naar het EU-niveau worden overgeheveld, dienen de volgende stappen te worden overwogen om tot een evenredig versterkte democratische verantwoordingsplicht te komen.

Ten eerste moeten omwille van de zichtbaarheid, transparantie en legitimiteit de bestaande globale richtsnoeren voor het economisch beleid en werkgelegenheidsrichtsnoeren (die momenteel samen worden gepresenteerd als "geïntegreerde richtsnoeren" maar op twee verschillende rechtsgrondslagen zijn gebaseerd) worden samengevoegd tot één enkel instrument waarin de meerjarenprioriteiten van de Unie zijn geformuleerd. Daarbij is het van cruciaal belang dat dit instrument wordt aangenomen volgens de gewone wetgevingsprocedure die voorziet in medebeslissing door het Europees Parlement en de Raad.

Ten tweede kan een nieuwe bevoegdheid in het leven worden geroepen, namelijk het verlangen van een herziening van een nationale begroting om deze in overeenstemming te brengen met Europese verbintenissen, indien zulks noodzakelijk wordt geacht. Opdat deze bevoegdheid naar behoren is gelegitimeerd, zou het besluit de vorm kunnen aannemen van een volgens de medebeslissingsprocedure vastgestelde wetgevingshandeling. Deze oplossing, die maximale democratische legitimiteit verzekert, is gerechtvaardigd omdat de jaarbegrotingen van de lidstaten ook door hun parlementen worden aangenomen, veelal in de vorm van een wet. Om de besluitvorming te bespoedigen, dient bij een Verdragswijziging een nieuwe bijzondere wetgevingsprocedure te worden ingevoerd die uit slechts één lezing bestaat.

De inpassing van het ESM in het EU-kader, waarvoor in deze blauwdruk wordt gepleit, zou ervoor zorgen dat een behoorlijke controle ervan door het Europees Parlement wordt gewaarborgd.

Ook de onderstaande institutionele aanpassingen kunnen eventueel worden overwogen.

Aan een binnen het Europees Parlement op te richten "eurocommissie" zouden ook bepaalde bijzondere beslissingsbevoegdheden kunnen worden verleend naast die welke ook aan andere commissies zijn toebedeeld, zoals het toekennen van een groter gewicht in de voorbereidende parlementaire werkzaamheden of zelfs het bieden van de mogelijkheid om bepaalde functies te vervullen of handelingen te stellen in plaats van de plenaire vergadering.

Eventuele stappen om de positie van de vicevoorzitter voor Economische en monetaire zaken en de euro binnen de Commissie nog verder te versterken dan vandaag het geval is[24], zouden aanpassingen aan het collegialiteitsbeginsel en dus Verdragswijzigingen vereisen. Dergelijke wijzigingen kunnen op lange termijn worden overwogen om politieke sturing en een grotere democratische verantwoordingsplicht mogelijk te maken van een aan een EMU-schatkist binnen de Commissie verwante structuur. In dit verband zou een bijzondere vertrouwens- en controlerelatie tussen de vicevoorzitter voor Economische en monetaire zaken en een "eurocommissie" van het Europees Parlement tot stand kunnen worden gebracht. Over de opzet daarvan moet echter zorgvuldig worden nagedacht. Het collegialiteitsbeginsel geldt voor beslissingen op alle beleidsterreinen waarop de Commissie bevoegd is, gaande van het mededingingsbeleid tot het cohesiebeleid. Het staat voor een systeem van collectieve interne "checks and balances" en draagt aldus bij tot een grotere legitimiteit van het optreden van de Commissie.

Soms wordt ook opgeroepen om de Eurogroep verder te versterken door deze verantwoordelijk te maken voor beslissingen met betrekking tot de eurozone en de lidstaten ervan. Dit zou een Verdragswijziging vereisen omdat het louter informele karakter van de Eurogroep zoals vastgelegd in Protocol nr. 14, inhoudt dat de Eurogroep niet meer is dan een discussieforum zonder beslissingsbevoegdheden. Dit gezegd zijnde, voorzien de huidige Verdragen, en met name de artikelen 136 en 138 VWEU, reeds in een model waarbij de Raad besluiten neemt waarbij alleen de lidstaten van de eurozone stemmen. In deze blauwdruk pleit de Commissie ervoor in de Verdragen verdere rechtsgrondslagen volgens dit model te creëren. Het voornaamste praktische verschil tussen een dergelijk model en een Eurogroep met beslissingsbevoegdheden zou zijn dat in laatstgenoemd geval vertegenwoordigers van

[24] Er zij aan herinnerd dat de positie van het Commissielid voor Economische en monetaire zaken reeds in oktober en november 2011 aanzienlijk is versterkt door middel van diverse besluiten die binnen de bij de huidige Verdragsregels gestelde grenzen zijn genomen. Met deze besluiten werd beoogd de onafhankelijkheid, objectiviteit en efficiëntie bij de vervulling van de verantwoordelijkheden van de Commissie voor de coördinatie, het toezicht en de handhaving op het terrein van de economische governance van de Unie en de eurozone te verzekeren. Meer in het bijzonder zijn de Commissiebesluiten op dit terrein ingevolge een wijziging van het reglement van orde van de Commissie gebaseerd op een voorstel van de vicevoorzitter voor Economische en monetaire zaken en de euro. Zij worden aangenomen volgens een bijzondere schriftelijke procedure, wat een objectievere en effectievere besluitvorming mogelijk maakt. De vicevoorzitter is ook gemachtigd om, in overleg met de voorzitter, namens de Commissie besluiten aan te nemen op diverse terreinen die met het "sixpack" en met economische aanpassingsprogramma's in het kader van het EFSM, de EFSF en het ESM verband houden. Ten slotte moeten de diensten van de vicevoorzitter van tevoren worden geraadpleegd over alle initiatieven van de Commissie met mogelijke gevolgen voor de groei, het concurrentievermogen of de economische stabiliteit.

lidstaten van buiten de eurozone niet alleen van de stemming zouden zijn uitgesloten, maar ook van de beraadslagingen en van de voorbereidende werkzaamheden die plaatsvinden binnen de instanties die de ministervergaderingen voorbereiden. Dat zou naar het oordeel van de Commissie evenwel onwenselijk zijn omdat het in de praktijk zou leiden tot de totstandkoming van een "Raad van de eurozone" als een afzonderlijke instelling, zonder dat afdoende rekening wordt gehouden met de convergentie tussen bestaande en toekomstige leden van de eurozone.

Een ander specifiek punt dat met een Verdragswijziging moet worden aangepakt, is de versterking van de democratische verantwoordingsplicht van de ECB wanneer deze als bankentoezichthouder optreedt, met name door normale begrotingscontrole op deze activiteit door het Europees Parlement toe te staan. Tegelijkertijd zou artikel 127, lid 6, VWEU kunnen worden gewijzigd om de gewone wetgevingsprocedure toepasselijk te maken en om sommige van de wettelijke beperkingen weg te nemen die momenteel op de opzet van het gemeenschappelijk toezichtmechanisme wegen (bv. een directe en onherroepelijke deelname door niet tot de eurozone behorende lidstaten aan het gemeenschappelijk toezichtmechanisme (die verder gaat dan het model van "nauwe samenwerking") in het Verdrag vastleggen, niet tot de eurozone behorende lidstaten die aan het gemeenschappelijk toezichtmechanisme deelnemen volledig gelijke rechten in het kader van de ECB-besluitvorming verlenen, en nog verder gaan bij de interne scheiding tussen beleidsvorming over monetair beleid en over toezichtaangelegenheden). Ook kan een Verdragswijziging worden overwogen waarbij autoriteiten op het gebied van het financieel toezicht een speciale status krijgen en het supranationale karakter van deze autoriteiten en zodoende hun democratische verantwoordingsplicht worden versterkt. Dat zou niet alleen de doeltreffendheid van de Europese toezichthoudende autoriteiten zeer sterk ten goede komen, maar ook de instelling en werking van het op te zetten gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme aanzienlijk vergemakkelijken.

Een andere manier om de legitimiteit van de EU te versterken, zou erin bestaan ook de bevoegdheden van het Hof van Justitie uit te breiden, nl. door artikel 126, lid 10, VWEU te schrappen en aldus toe te staan dat inbreukprocedures ten aanzien van lidstaten worden ingeleid, dan wel door nieuwe, bijzondere bevoegdheden en procedures in te voeren, al mag niet uit het oog worden verloren dat sommige kwesties zich niet lenen voor een volledige toetsing door de rechter.

Indien een Verdragsherziening nog op andere dan EMU-aangelegenheden betrekking zou hebben, dan zou deze ook kunnen voorzien in een veralgemening van de gewone wetgevingsprocedure (d.w.z. medebeslissing door het Europees Parlement en de Raad en stemming bij gekwalificeerde meerderheid) en dus in de afschaffing van de thans nog resterende gevallen waarin bijzondere wetgevingsprocedures toepasselijk zijn.

Ten slotte zouden er bijzondere problemen rijzen bij het garanderen van een passende democratische verantwoordingsplicht indien het Verdrag zou worden gewijzigd om de

wederzijdse waarborging mogelijk te maken van de uitgifte van overheidspapier dat door een individuele en gezamenlijke garantie van alle lidstaten van de eurozone wordt gedekt. Het onderliggende probleem met betrekking tot de verantwoordingsplicht is dat indien crediteuren een beroep doen op een dergelijke individuele en gezamenlijke garantie, dit kan resulteren in een aanzienlijke druk op de financiën van een individuele lidstaat, waarvoor het parlement van de betrokken lidstaat verantwoording verschuldigd is, ook al wordt de druk veroorzaakt door beleidsbeslissingen die in de loop van de tijd door een of meerdere andere lidstaten zijn genomen onder de verantwoordelijkheid van hun respectieve parlementen. Zolang aan het EU-niveau geen zeer verregaande bevoegdheden voor het uitstippelen van het economische beleid in de eurozone zijn verleend en zolang het Europees Parlement niet verantwoordelijk is voor het beslissen over de middelen van een aanzienlijke centrale begroting, kan dit fundamentele probleem met betrekking tot de verantwoordingsplicht niet eenvoudig worden opgelost door het beheer van de wederzijds gewaarborgde overheidsschuld toe te vertrouwen aan een uitvoerend orgaan van de EU, ook al moet dit orgaan verantwoording afleggen aan het Europees Parlement.

Dat probleem zou zich daarentegen niet langer voordoen in een volwaardige budgettaire en economische unie die zelf zou beschikken over een aanzienlijke centrale begroting waarvan de middelen worden verkregen doordat de unie, enerzijds, een doelgerichte, autonome bevoegdheid heeft om belastingen te heffen en, anderzijds, over de mogelijkheid beschikt om eigen EU-overheidspapier uit te geven. Een dergelijke opzet zou gepaard gaan met een grootschalige bundeling van soevereiniteit voor het voeren van economisch beleid op EU-niveau. Het Europees Parlement zou dan grotere bevoegdheden hebben en in het kader van een dergelijke autonome belastingheffing als medewetgever optreden. Het zou tevens instaan voor de nodige democratische controle op alle besluiten die door het uitvoerend orgaan van de EU worden genomen. De lidstaten zouden dan niet individueel en gezamenlijk borg staan voor elkaars overheidsschuld, maar in het uiterste geval voor die van de EU.

Indien het Verdrag zodanig zou worden gewijzigd dat het, bij wijze van tussenstap, zou worden toegestaan kortlopend euroschatkistpapier uit te geven in combinatie met versterkte bevoegdheden op het gebied van de economische governance, dan zou een verantwoordingsmodel moeten worden uitgewerkt dat zowel op het EU-niveau als op het nationale niveau stoelt. Het Europees Parlement zou ervoor zorgen dat een binnen de Commissie bestaande EMU-schatkist de nodige verantwoording aflegt voor haar besluiten ten aanzien van het beheer van het euroschatkistpapier. Er zouden echter ook Raadsbesluiten moeten worden genomen met betrekking tot de eerste instelling en latere periodieke hernieuwing van de regeling voor euroschatkistpapier. Deze besluiten zouden met eenparigheid van stemmen van de leden van de eurozone en met de goedkeuring van het Europees Parlement worden vastgesteld. Binnen hun nationale grondwettelijke stelsels zouden de lidstaten kunnen bepalen welke mate van verantwoording via hun nationaal parlement zij noodzakelijk achten om het bovenbedoelde instellingsbesluit en de bovenbedoelde hernieuwingsbesluiten goed te keuren.

Het voorstel voor een schuldaflossingsfonds doet verantwoordingsproblemen van bijzondere aard rijzen. Om een model te kunnen ontwikkelen dat een passende verantwoordingsplicht voor een schuldaflossingsfonds garandeert, is het noodzakelijk dat de rechtsgrondslag ervan met grote juridische precisie kan worden geformuleerd wat de maximaal overdraagbare schuld, de maximumlooptijd en alle andere kenmerken ervan betreft, om de bij de nationale grondwettelijke bepalingen voorgeschreven rechtszekerheid te garanderen. Indien dit kan worden bewerkstelligd, dan is het denkbaar dat in het Verdrag een nieuwe rechtsgrondslag wordt opgenomen op basis waarvan het fonds mag worden opgericht bij besluit van de Raad dat wordt vastgesteld met eenparigheid van stemmen van de leden van de eurozone en met de goedkeuring van het Europees Parlement, en dat door de lidstaten overeenkomstig hun grondwettelijke bepalingen moet worden bekrachtigd. In een dergelijk besluit zouden de maximumomvang, de duur en de precieze deelnemingsvoorwaarden van het fonds worden vastgelegd. De Commissie, die verantwoording verschuldigd is aan het Europees Parlement, zou dan het fonds beheren conform de precieze regels die in het Raadsbesluit zijn neergelegd.

BIJLAGE 1 : Het Instrument voor Convergentie en Concurrentievermogen

Bij het zetten van stappen in de richting van een echte EMU op het gebied van economische beleidscoördinatie moet worden voortgebouwd op het huidige systeem en moet het proces verder worden versterkt. Bij deze opzet zou het nationale ownership van de hervormingen alsook een geleidelijke toename van de intrusiviteit van het advies op het niveau van de eurozone uiterst belangrijk zijn wanneer de lidstaten verzuimen passende actie te ondernemen. Grotere overloopeffecten binnen de muntunie vragen zulk een stringenter proces van economische beleidscoördinatie voor de lidstaten van de eurozone. Op basis van de huidige Verdragen zou de wetgever dan ook een geïntegreerd kader voor het toezicht op het economische beleid kunnen opzetten dat uit twee elementen bestaat: 1) een mechanisme voor systematische coördinatie vooraf van alle belangrijke hervormingsprojecten van de lidstaten in de context van het Europees semester, als beoogd in artikel 11 van het TSCG. 2) een Instrument voor Concurrentievermogen en Convergentie (ICC) in het kader van de procedure bij buitensporige macro-economische onevenwichtigheden (PMO) op basis van contractuele regelingen tussen de Commissie en de lidstaten van de eurozone, in combinatie met de mogelijkheid van financiële steun.

Dit kader zou de PMO en het bestaande kader voor het toezicht op de begrotingssituatie van de lidstaten (het SGP) aanvullen. De doelstellingen ervan zouden tweeledig zijn: allereerst zou het de bestaande procedures versterken met name door de coördinatie vooraf van belangrijke economische hervormingen te bevorderen; in de tweede plaats zou het de dialoog met de lidstaten van de eurozone versterken om het nationale ownership te vergroten middels de invoering van tussen de Commissie en de lidstaten te sluiten contractuele regelingen. Het zou gecombineerd worden met een specifiek systeem van financiële steun en de initiële fase van de opbouw van een budgettaire capaciteit voor de EMU vertegenwoordigen. De contractuele regelingen zouden samen met de financiële steun tot een ICC voor de EMU worden gebundeld.

De Commissie zal in komende voorstellen de precieze voorwaarden aangeven voor zowel het mechanisme voor voorafgaande beleidscoördinatie als het ICC, dat gebaseerd is op contractuele regelingen met financiële steun. De voorstellen van de Commissie zullen er eveneens op gericht zijn de bestaande procedures die in de loop van de tijd zijn gecreëerd (Europees semester, nationale hervormingsprogramma's, PMO, enz.) te stroomlijnen.

Het beoogde proces zou als volgt verlopen:

De vernieuwingen van het Europees semester zouden bestaan in de invoering van een systematische voorafgaande coördinatie van belangrijke economische hervormingen, een

sterkere dialoog met de lidstaten, de invoering van door de Commissie en de lidstaten van de eurozone overeen te komen contractuele regelingen en financiële steun gekoppeld aan de uitvoering van de contractuele regelingen.

1. De Commissie publiceert de AGS (jaarlijkse groeianalyse) en een voorstel voor geïntegreerde richtsnoeren: globale richtsnoeren voor het economisch beleid (BEPG's) en werkgelegenheidsrichtsnoeren (EG's). Daarin zouden (al dan niet gekwantificeerd) de prioriteiten en doelstellingen voor het komende jaar voor zowel het beleid van de lidstaten als voor het EU-niveau worden vastgesteld. De maatregelen op EU-niveau kunnen concrete voorstellen omvatten waarbij de medewetgevers zouden moeten optreden zodra deze overeengekomen en in werking gesteld zijn. Het Europees Parlement zou worden geraadpleegd (dit is momenteel alleen voor de EG's verplicht; er zou een politiek akkoord worden gesloten om het EP over het hele pakket richtsnoeren te raadplegen). Parallel hieraan presenteert de Commissie het waarschuwingsmechanismeverslag waarin wordt bepaald ten aanzien van welke lidstaten onevenwichtigheden geacht kunnen worden op te treden en welke lidstaten vervolgens aan een diepgaande toetsing zullen worden onderworpen (om na te gaan of die onevenwichtigheden bestaan en of zij buitensporig zijn).

2. Op basis van dit advies dient elke lidstaat van de eurozone een nationaal hervormingsprogramma in, één document dat voorstellen bevat voor beleidsmaatregelen die belangrijk zijn voor het verbeteren van zijn groei en concurrentievermogen, en een stabiliteitsprogramma, waarin zijn begrotingsplannen voor de middellange termijn worden gepresenteerd.

3. De Commissie beoordeelt de programma's en presenteert haar evaluatie in een reeks werkdocumenten van de diensten van de Commissie, waarin ook de aandacht op de resterende uitdagingen wordt gevestigd. Deze documenten zouden vroeger dan momenteel het geval is worden gepubliceerd om een dialoog over de analyse mogelijk te maken. Parallel hieraan schrijft de Commissie een horizontale beoordeling van de belangrijkste economische hervormingen die in de landen van de eurozone worden voorgesteld. Dit horizontale document en de conclusies ervan worden in de Eurogroep en de Ecofin-Raad besproken om de belangrijkste hervormingsplannen systematisch vooraf te coördineren.

4. Daarna komt de Commissie met een voorstel voor landenspecifieke aanbevelingen waarin de overeengekomen specifieke beleidsmaatregelen alsook het beoogde tijdschema voor uitvoering worden aangegeven. Parallel hieraan presenteert de Commissie voor de lidstaten met een buitensporige onevenwichtigheid een aanbeveling waarin het bestaan van zulk een buitensporige onevenwichtigheid wordt

vastgesteld en waarin de betrokken lidstaat wordt aangeraden corrigerende actie te ondernemen. Dankzij het proces van informele dialoog over de beleidsanalyse worden de landenspecifieke maatregelen meer gedetailleerd, beleidspecifiek en termijngebonden. In de landenspecifieke aanbevelingen zou de focus gelegd worden op een kleiner aantal kernelementen in verband met groei en aanpassingstekorten in de betrokken lidstaat. Door deze verhoogde focus en specificiteit zouden de hervormingsinspanningen in de lidstaten een sterkere impuls kunnen krijgen.

5. Na het aannemen van de landenspecifieke aanbevelingen inclusief de PMO-aanbevelingen door de Raad, dienen de onder het preventieve en het correctieve deel van de PMO vallende lidstaten (vrijwillig voor het preventieve deel en verplicht voor het correctieve deel) op basis van de voormelde aanbevelingen een voorstel voor een contractuele regeling in inclusief specifieke beleidsmaatregelen die zij voornemens zijn uit te voeren en een tijdschema voor die maatregelen. Voor de lidstaten die onder het correctieve deel van de PMO vallen, zou het correctieve actieplan met de samen met de Commissie in te stellen contractuele regelingen overeenstemmen. Voor onder het preventieve deel van de PMO vallende lidstaten zouden de contractuele regelingen bestaan in een actieplan dat lijkt op het actieplan dat op grond van het correctieve deel vereist is.

   Voor de lidstaten die onder het correctieve deel vallen, stemt het onderhandelen over de contractuele regelingen overeen met de goedkeuring van het correctieve actieplan, en zijn dan ook de artikelen 8 tot en met 12 van Verordening 1176/2011 van toepassing.

   Voor onder het preventieve deel vallende lidstaten moeten, inclusief inzake de monitoring en beoordeling van de uitvoering van de in de contractuele regelingen vastgestelde maatregelen, ook een soortgelijke procedure en soortgelijke termijnen gelden. Er zijn evenwel geen sancties van toepassing.

   Elk jaar zouden de lidstaten in hun nationale hervormingsprogramma's verslag uitbrengen over de voortgang inzake de uitvoering van hun contractuele regelingen.

6. De contractuele regelingen zouden van financiële steun vergezeld gaan. Zij zouden gerelateerd zijn aan de uit de PMO voortkomende landenspecifieke aanbevelingen, waarin de focus gelegd wordt op het versterken van het aanpassingsvermogen en concurrentievermogen van de lidstaten, d.w.z. gebieden waarop hervormingen tot grote positieve overloopeffecten naar andere lidstaten zouden leiden en die bijgevolg noodzakelijk zijn om een vlotte werking van de EMU te garanderen.

De financiële steun zou bestaan in een per contractuele regeling toe te wijzen bedrag ineens, dat niet voor bepaalde hervormingen geoormerkt is. De bedragen en het gebruik van de betrokken bedragen en van de uitbetaling (die meer dan één tranche kan omvatten) zullen afhangen van de voorwaarden (door de lidstaten uit te voeren maatregelen/hervormingen) en moeten eveneens in de contractuele regelingen worden bepaald.

Naast de sancties en onderliggende procedure die voor de onder het correctieve deel vallende lidstaten gelden (zoals beoogd bij Verordening 1174/2011), zouden contractuele regelingen in zoverre afdwingbaar zijn dat de Commissie (door gebruik te maken van artikel 121, lid 4 VWEU) waarschuwingen kan doen uitgaan als een lidstaat niet aan de contractuele regelingen voldoet. Deze waarschuwingen, die de Commissie autonoom kan doen uitgaan, kunnen een oproep tot de lidstaten om de afwijking te corrigeren, inclusief een tijdschema, omvatten. Wanneer daaraan niet wordt voldaan, kan de financiële steun worden tegengehouden.

De financiële steun wordt gefinancierd middels een speciaal fonds/financieel instrument, zoals vermeld in de hoofdtekst. De lidstaten van de eurozone dragen in dat fonds bij op basis van een verdeelsleutel die afhangt van het NI.

Wanneer de Commissie haar voorstel betreffende het versterken en stroomlijnen van de bestaande procedures presenteert, zal zij ook aandacht besteden aan de risico's van potentiële onbedoelde gevolgen van het invoeren van dergelijke financiële steun, zoals moreel risico (bv. het belonen van relatief slechte presteerders) en 'deadweight losses' (hervormingen die zelfs zonder extra prikkel hoe dan ook zouden zijn uitgevoerd).

BIJLAGE 2 : Externe vertegenwoordiging van de eurozone

De voortgang die inzake verdere integratie wordt overeengekomen, moet extern tot uitdrukking komen, met name middels voortgang in de richting van gezamenlijke externe vertegenwoordiging van de EU en van de eurozone in het bijzonder. Een versterkte stem van de Economische en Monetaire Unie is een integrerend onderdeel van de huidige inspanningen om de economische governance van de eurozone te verbeteren.

Een van de zeer belangrijke lessen van de crisis is dat, bij confrontatie met een mondiale schok waarop een collectieve reactie nodig is, de grootte van de eurozone van belang is bij het beïnvloeden van het soort beleidsreacties dat er vanuit internationale financiële instellingen en fora komt. De afgelopen jaren is de Unie, vooral vanwege de euro, de natuurlijke tegenhanger van de economische grootmachten geworden wanneer mondiale groei, financiële bijstand of financiële regelgeving worden besproken. Wegens de huidige fragmentatie van haar vertegenwoordiging in internationale financiële instellingen en fora heeft de eurozone echter geen invloed en leiderschap evenredig met haar economische gewicht.

De inspanningen om de economische governance van de eurozone te versterken, dienen, om ten volle effectief te zijn, vergezeld te gaan van een stap naar een meer gezamenlijke en coherente externe vertegenwoordiging van de eurozone. Een dergelijke stap moet de significante versterking die in de interne economische governance plaatsvindt, weerspiegelen.

De externe vertegenwoordiging van de eurozone[25] moet worden versterkt om haar zowel in multilaterale instellingen en fora als bij bilaterale dialogen met strategische partners een actievere rol te laten spelen. Een en ander moet resulteren in het overbrengen van één boodschap over kwesties zoals economisch en budgettair beleid, macro-economisch toezicht, wisselkoersbeleid en financiële stabiliteit.

Het realiseren van deze doelstellingen zal een akkoord vereisen over een routekaart die gericht is op het stroomlijnen en verenigen van de externe vertegenwoordiging van de eurozone in internationale economische en financiële organisaties en fora.

De focus moet worden gelegd op het IMF, dat middels zijn kredietverleningsinstrumenten en toezicht een zeer belangrijke institutionele pijler in de mondiale economische governance is geworden. Op dit moment zijn de 17 lidstaten van de eurozone verspreid over acht "constituencies" en "chairs" en hebben zij maximaal vijf "Executive Directors". Momenteel is de aanwezigheid van de instellingen van de Unie in het IMF zeer beperkt. De Europese

[25] Dat wil zeggen, de EU die de lidstaten van de eurozone vertegenwoordigt overeenkomstig de Verdragen.

Centrale Bank is een waarnemer bij het Executive Board van het IMF en het IMFC. De Europese Commissie heeft alleen waarnemersstatus bij het IMFC.

Artikel 138, lid 2, VWEU voorziet in de vaststelling van passende maatregelen met het oog op een gezamenlijke vertegenwoordiging in de internationale financiële instellingen en conferenties. De doelstelling die aan dit artikel van het Verdrag ten grondslag ligt, was een sterkere en gezamenlijke vertegenwoordiging van de Unie voor de lidstaten van de eurozone in dergelijke instellingen en conferenties tot stand te brengen, aangezien de effectiviteit van de huidige informele regelingen voor het vertegenwoordigen van de eurozone onbevredigend werd geacht[26].

Het is noodzakelijk de coördinatie-infrastructuur voor de eurozone in Brussel en in Washington te versterken. Het coördinatieproces voor de eurozone moet worden verbeterd, en de lidstaten moeten gemeenschappelijke boodschappen verplicht volgen. De "constituencies" moeten worden herschikt om de landen voor het IMF in eurozone-"constituencies" te hergroeperen, die ook toekomstige lidstaten van de eurozone zouden kunnen omvatten. Parallel hieraan moet voor de eurozone een waarnemersstatus in het Executive Board van het IMF worden nagestreefd. Dit vereist onderhandelingen met het IMF. De leden van de eurozone delen een gemeenschappelijke munt, een gemeenschappelijk monetair en wisselkoersbeleid, en het beheer van de externe reserves van de leden door het Europees Stelsel van centrale banken. De recente wijzigingen van de governance van de eurozone hebben de wijze waarop het budgettair en economisch beleid op Europees niveau wordt gecoördineerd fundamenteel veranderd. In kwesties in verband met de eurozone is de Europese Commissie een natuurlijke gesprekspartner van het IMF geworden. Bovendien hebben de Commissie en de ECB meer recent nauw met het IMF samengewerkt bij het onderhandelen over de pakketten voor financiële bijstand voor leden van de eurozone en de EU en hebben zij met het IMF op het gebied van toezicht in het algemeen samengewerkt. Tegen deze achtergrond is het verlenen van waarnemersstatus aan de eurozone, vertegenwoordigd door de Europese Commissie, met betrokkenheid van de Europese Centrale Bank wat het monetaire beleid betreft, van essentieel belang om de synergie te vergroten van de samenwerking tussen het IMF en de instellingen die een centrale rol spelen in het dagelijks beheer van de eurozone.

Om het langeretermijndoel van één zetel van de eurozone in het IMF te realiseren, dient een geleidelijke aanpak te worden beoogd die alle betrokken actoren in staat zou stellen de noodzakelijke institutionele regelingen te treffen om voor één zetel van de eurozone te zorgen.

---

[26] Zie ook het Final Report of the European Convention's Working Group VI on Economic Governance, WG VI 17, 21.10.2002, blz. 8. Cf. ook het Final Report of Working Group VII on External Action, WG VII 17, 16.12.2002, pt. 66.

In termen van concrete stappen voorwaarts zal de Europese Commissie:

- een routekaart indienen met stappen voor het na verloop van tijd consolideren van de vertegenwoordiging van de eurozone in het IMF

- te gelegener tijd formele voorstellen op grond van artikel 138, lid 2 VWEU doen om een gezamenlijk standpunt vast te stellen voor het verkrijgen van een waarnemersstatus van de eurozone in het IMF, voor een waarnemersstatus in het executive board van het IMF en vervolgens voor één zetel.

- een voorstel indienen voor het verbeteren van de coördinatie tussen de lidstaten over IMF-kwesties in verband met de EMU

- overwegen van de mogelijkheden op grond van artikel 138, lid 1 VWEU gebruik te maken om in de bevoegde internationale financiële instellingen en conferenties gemeenschappelijke standpunten voor te stellen over kwesties die voor de Economische en Monetaire Unie van bijzonder belang zijn.

- de vertegenwoordiging van de eurozone in de context van bilaterale betrekkingen met belangrijke economische partners verder bevorderen. Het kader van de besprekingen met China over macro-economische en wisselkoerskwesties (die door een delegatie van de eurozone worden behandeld[27]) zou als model kunnen dienen.

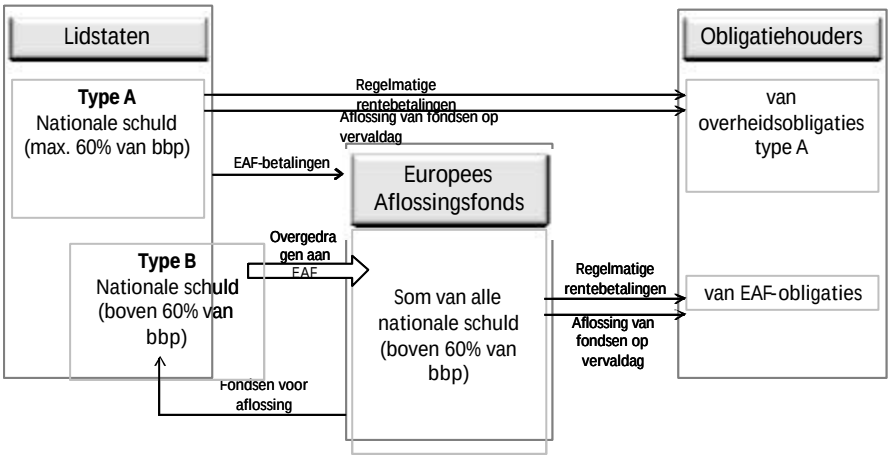
[27] Deze delegatie bestaat uit de commissaris voor Economische en Monetaire Zaken vergezeld van de voorzitter van de Eurogroep en de voorzitter van de Europese Centrale Bank.

BIJLAGE 3 : Een Europees Aflossingsfonds

Het concept voor het Aflossingsfonds (AF) is voor het eerst in 2011 door de Vijf Wijzen gepresenteerd. Het belangrijkste idee achter het AF is te zorgen voor een kader om de overheidsschuld van de lidstaten van de eurozone op een houdbaar niveau te brengen door hun totale financieringskosten te verlagen in ruil voor extra toezeggingen op het gebied van budgettaire governance.

In hoofdlijnen, zou de overheidsschuld van de lidstaten in twee delen worden verdeeld: 1) een deel gelijk aan 60% van het bbp, of de bij het stabiliteits- en groeipact vastgestelde drempel; voor dit deel zou elke lidstaat afzonderlijk verantwoordelijk blijven; en 2) een deel bestaande uit overheidsschuld boven de drempel van 60% van het bbp, die zou worden overgedragen aan en gepoold in een AF, en het AF bijgevolg in eigendom zou hebben, hoewel de lidstaten verplicht zouden zijn de overgedragen schuld over een bepaalde periode (bv. 25 jaar) autonoom af te lossen. Het AF zou zichzelf financieren door zijn eigen obligaties uit te geven, waarop door alle deelnemende lidstaten gepoold rente zou worden betaald. Om deze AF-obligaties aantrekkelijk en verhandelbaar te maken, moet aan de beleggers voldoende goede zekerheid over de kredietwaardigheid ervan geboden worden. Het ideaal zou bijgevolg zijn dat de AF-obligaties gedekt worden door een hoofdelijke waarborg van alle lidstaten van de euro. De hoofdelijke waarborgen voor de AF-obligaties zouden in relatief lage financieringskosten voor de deelnemende lidstaten resulteren en hun totale renteaflossingslast verlichten. Het terugbetalingsplan voor elke lidstaat moet precies worden bepaald en een transparante berekeningssleutel volgen op grond waarvan het soort afbetalingstermijnen wordt bepaald (gelijke termijnen of termijnen die afhangen van de economische situatie, bv. als een percentage van het bbp, waardoor de jaarlijkse betalingen aan de economische cyclus zouden zijn aangepast). Het plan voor dit kader is in figuur 1 afgebeeld.

Figuur 1: plan voor het Europees Aflossingsfonds



Inherent aan de AF-aanpak is een probleem van moreel risico, omdat de hoofdelijke waarborg en daaruit voortvloeiende lagere financieringskosten voor de lidstaten onbedoelde prikkels voor het aangaan van nog meer schulden kunnen creëren. Dit potentiële morele risico zou moeten worden aangepakt door extra toezeggingen van de lidstaten op het gebied van economische governance. Als basisvoorwaarde voor deelname aan het AF zou voor elke lidstaat een pad voor budgettaire consolidatie en structurele hervorming worden uitgestippeld, waardoor de lidstaat verplicht zou zijn de overgedragen schuld over een bepaalde periode autonoom af te lossen. Consolidatie- en hervormingsakkoorden zijn een cruciale voorwaarde voor geloofwaardigheid en zouden kunnen omvatten: i) oormerking van belastinginkomsten specifiek voor betalingsverplichtingen voor het aflossingsfonds, ii) deponeren van zekerheid, iii) verplichte toezegging om eerder overeengekomen structuurhervormingen en consolidatiemaatregelen na te komen. Bij niet-nakoming zou de overdracht van nationale schuld aan het aflossingsfonds onmiddellijk kunnen worden stopgezet.

In de praktijk zouden de aflossingen van vervallende schuld en nieuwe financieringsbehoeften van deelnemende lidstaten met uit de verkoop van AF-obligaties ontvangen geld worden gefinancierd[28] totdat de overgedragen passiva de overeengekomen bedragen bereiken. Een duidelijk en strikt rechtskader/contract dat geldt voor de overdracht van schuld zou vereist zijn, waarbij met name zouden worden geregeld: i) de maximaal over te dragen bedragen[29], ii) het terugbetalingsplan alsook iii) de voorrang van door het AF uitgegeven obligaties boven nationale obligaties.

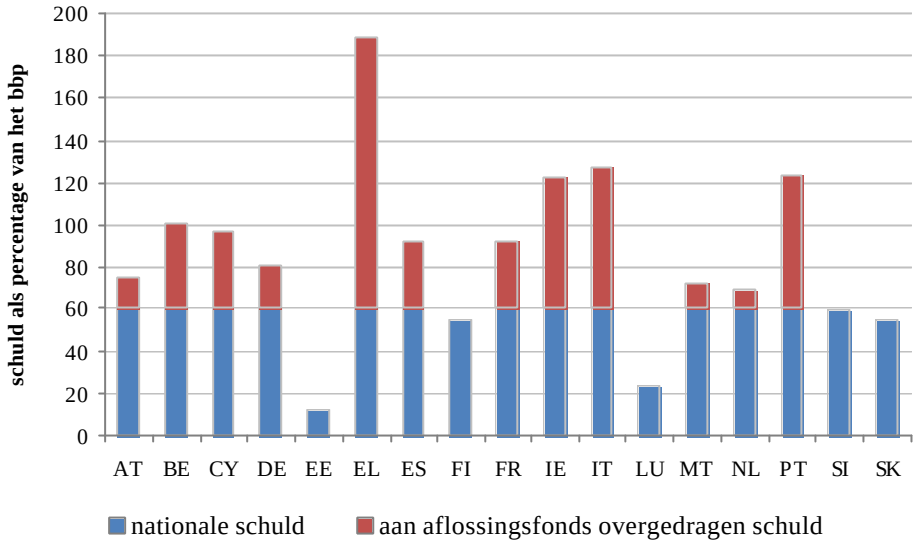
Als gevolg van de overdracht aan het AF zou de totale schuld van een land in twee delen worden verdeeld – nationale schuld en door het AF uitgegeven obligaties[30] (zie figuur 2).

[28] Het beheer van het AF zou worden toevertrouwd aan een op grond van het Verdrag binnen de Commissie op te richten specifieke instelling, d.w.z. een Europese entiteit voor schuldbeheer, die verantwoordelijk is aan het Europees Parlement.

[29] In het contract moet ook worden bepaald dat de overeengekomen over te dragen bedragen niet groter mogen worden.

[30] De totale omvang van het AF zou 3 biljoen EUR kunnen bereiken. De berekening gebeurde op basis van de najaarsprognoses 2012 van de Europese Commissie.

Figuur 2: de schuldstructuur van de lidstaten volgens een plan voor het Aflossingsfonds.



Bron: najaarsprognoses 2012 van de Europese Commissie, schuldprognoses voor 2013

De oprichting van een AF biedt verschillende uitdagingen. Allereerst lijkt het erop dat, hoewel de hele eurozone zou profiteren van een afname van het overheids- en systeemrisico als gevolg van vermindering van de totale schuldniveaus en met name de schuldniveaus in meer kwetsbare landen, lidstaten met een hoge kredietwaardigheid relatief minder van het Fonds profiteren. Er moeten dan ook prikkels voor deelname door deze lidstaten worden gecreëerd. In de tweede plaats zou, omdat buitensporige schuld door hoofdelijke waarborgen zou worden gedekt, deze schuld in een relatief niet erg risicovol activum worden omgezet. Daardoor zou het marktdiscipline-effect substantieel worden verzwakt. In feite zou de taak van disciplinering geheel op de medegaranten overgaan. In de derde plaats is het AF bedoeld als een manier om de schuldniveaus te verlagen en mogen de lidstaten niet gestimuleerd worden om de deelname aan het AF nodeloos te rekken enkel en alleen om van lagere financieringskosten te profiteren. Ten slotte zou, vanuit een marktperspectief, door de beperkte duur van het plan de marktliquiditeit naar het einde van het plan toe verminderen. Een en ander zou de rol en het gebruik van de gemeenschappelijk uitgegeven obligaties als benchmark op losse schroeven zetten. Na het vervallen van de gemeenschappelijke uitgifte zou de overheidsobligatiemarkt van de eurozone even weinig geïntegreerd zijn als nu en zou geen van de potentiële voordelen van gemeenschappelijke uitgifte zijn behaald.