

Brussel, 16 januari 2017
(OR. en)

5194/17

ECOFIN 13
UEM 8
SOC 8
EMPL 5
COMPET 11
ENV 21
EDUC 6
RECH 7
ENER 6
JAI 19

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. vorig doc.:	ST 14358/16 ECOFIN 1033 UEM 362 SOC 699 EMPL 479 COMPET 581 ENV 709 EDUC 372 RECH 312 ENER 383 JAI 938 EUROGROUP 22
Nr. Comdoc.:	COM(2016) 726 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het economisch beleid van de eurozone

Voor de delegaties gaat hierbij de ontwerpaanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone, zoals die eruitziet na de vergadering van het EFC en van de EWG. Deze versie moet door de Raad (Ecofin) op 27 januari 2017 worden goedgekeurd. De tekst zal in maart 2017, na bekrachtiging door de Europese Raad, formeel worden aangenomen.

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het economisch beleid van de eurozone

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het economisch herstel in de eurozone houdt aan, maar blijft kwetsbaar. Er is de afgelopen jaren aanzienlijke vooruitgang geboekt: sinds 2015 heeft het bbp van de eurozone in reële termen opnieuw het niveau van vóór de crisis bereikt en is de werkloosheid gedaald tot het laagste niveau sinds 2010-11. De geaggregeerde vraag is evenwel zwak, de inflatie ligt ruim onder de doelstelling, ondanks een zeer soepel monetair beleid van de Europese Centrale Bank, en de groei wordt belemmerd door de nasleep van de crisis, onder meer in de vorm van aanhoudende macro-economische onevenwichtigheden en een hoge schuldenlast in alle sectoren van de economie, hetgeen noopt tot schuldafbouw en de voor consumptie en investeringen beschikbare middelen beperkt. Daar komt bij dat de langdurige neerwaartse trend van het groeipotentieel van de economie in de eurozone nog is versterkt door de crisis. Ondanks tekenen van verbetering dreigen de aanhoudende investeringskloof en de hoge werkloosheid de groeivoorzichten nog meer te temperen. Het evenwichtsherstel in de economie van de eurozone bleef asymmetrisch van aard, waarbij enkel de netto debiteurlanden hun onevenwichtigheden corrigeerden, hetgeen resulteert in een toenemend overschot op de lopende rekening. In het kader van een mondiale overeenkomst binnen de G20 wordt de lidstaten van de eurozone verzocht – individueel en gezamenlijk – gebruik te maken van alle beleidsinstrumenten, structurele en budgettaire maatregelen inbegrepen, om sterke, duurzame, evenwichtige en inclusieve groei tot stand te brengen.

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

- (3) Een betere coördinatie bij het uitvoeren van structurele hervormingen, waaronder die van de landspecifieke aanbevelingen en de hervormingen die nodig zijn voor de voltooiing van de economische en monetaire unie (EMU), kan positieve overloopeffecten in de lidstaten creëren en het effect daarvan op korte termijn versterken. De thematische besprekingen van de Eurogroep hebben hun waarde bewezen voor het creëren van een gemeenschappelijk begrip van de hervormingsprioriteiten in de eurozone, het uitwisselen van goede praktijken, het bevorderen van de uitvoering van de hervormingen en structurele convergentie. De Eurogroep zou deze besprekingen moeten voortzetten, waar mogelijk versterken, onder meer door doeltreffend gebruik te maken van overeengekomen gemeenschappelijke beginselen en benchmarking. Deze besprekingen zouden moeten doorgaan zonder afbreuk te doen aan lopende besprekingen in de betrokken Raadsformaties, en in voorkomend geval in het besef van de EU-brede relevantie en aard van de gemeenschappelijke uitdagingen en ervaringen. De nationale comités voor de productiviteit, die moeten worden opgericht naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad van 20 september 2016,¹ kunnen ook bijdragen tot het bevorderen van het ownership en de uitvoering van de noodzakelijke hervormingen op nationaal niveau.

¹ PB L 349 van 24.9.2016, blz. 1.

- (4) Een sterke coördinatie van het nationale begrotingsbeleid, op basis van gemeenschappelijke regels, is van wezenlijk belang voor een adequate geaggregeerde begrotingskoers en de goede werking van de monetaire unie. De gemeenschappelijke begrotingsregels zijn erop gericht de schuld op nationaal niveau houdbaar te houden en tegelijk ruimte te creëren voor macro-economische stabilisatie. De nationale en geaggregeerde begrotingskoersen van de eurozone moeten daarom zorgen voor een juiste balans tussen twee doelstellingen: zij moeten zowel de houdbaarheid van de nationale overheidsfinanciën op lange termijn waarborgen als macro-economische stabilisatie op korte termijn verzekeren, op nationaal niveau en op het niveau van de eurozone. In de huidige situatie van grote onzekerheid over de kracht van het herstel en het niveau van reservecapaciteit in de economie, terwijl het monetair beleid zeer accommoderend is geweest, is begrotingsbeleid op het niveau van de eurozone nodig ter aanvulling van monetair beleid om de vraag te stimuleren, meer bepaald investeringen, en om een eind te maken aan de lage inflatie, daarbij terdege rekening houdend met de aanhoudende bezorgdheid over de houdbaarheid van de schuld. De doeltreffendheid van het begrotingsbeleid, ook van overloopeffecten tussen landen, wordt versterkt door de context van lage rentetarieven. Voor 2017 is de Commissie van mening dat in de huidige omstandigheden een budgettaire expansie van maximaal 0,5% van het bbp voor de eurozone als geheel wenselijk is². De Eurogroep heeft in juli 2016 op basis van de analyse van de Commissie geconcludeerd dat met de nagenoeg neutrale gezamenlijke begrotingskoers in 2017 een passend evenwicht is gevonden. In december 2016 heeft de Eurogroep onderstreept dat het belangrijk is de juiste afweging te maken tussen de behoefte aan duurzaamheid en de noodzaak investeringen te steunen om het broze herstel te versterken en zodoende bij te dragen aan een meer evenwichtige beleidsmix. Tegelijkertijd is de overheidsschuld nog steeds hoog en blijft het noodzakelijk om in een aantal lidstaten de openbare financiën op middellange termijn houdbaar te maken. Daarom is het nodig te zorgen voor een passende differentiatie van de begrotingsinspanningen tussen de lidstaten, waarbij rekening wordt gehouden met de budgettaire ruimte en de overloopeffecten tussen de landen van de eurozone. De lidstaten die hun begrotingsdoelstellingen overtreffen zouden hun gunstige budgettaire situatie kunnen gebruiken om, afhankelijk van de landspecifieke omstandigheden, hun binnenlandse vraag en groeipotentieel verder te versterken, rekening houdend met de middellangetermijndoelstelling, de nationale budgettaire bevoegdheden en de nationale voorschriften,.

² Zie COM(2016) 727 final, 16.11.2016.

Zo zijn garanties voor het Europees Fonds voor strategische investeringen voor lidstaten met budgettaire ruimte een bijzonder efficiënte manier om de reële economie en het herstel in de eurozone maximaal te bevorderen. Lidstaten die in het kader van het preventieve deel van het pact verdere begrotingsaanpassingen moeten doorvoeren, zouden erop moeten toezien dat aan de eisen van het stabiliteits- en groeipact (SGP) voor het komende jaar wordt voldaan. In het kader van het corrigerende deel van het pact zouden de lidstaten moeten zorgen voor een tijdige en duurzame correctie van hun buitensporige tekorten, zodat begrotingsbuffers voor onvoorziene omstandigheden worden aangelegd. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten nastreven dat volledig met het SGP strookt, en tegelijk de flexibiliteit die in de bestaande regels is vervat, zo goed mogelijk moeten benutten. Structurele hervormingen, met name die welke gericht zijn op verhoging van de productiviteit, zouden de groei ondersteunen en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren. Bovendien zou een duidelijke verbetering van de samenstelling en het beheer van de nationale begrotingen, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenzijde, door middelen naar materiële en immateriële investeringen te leiden, het effect van begrotingen op de vraag op korte termijn en de productiviteit op de langere termijn versterken. Doeltreffende nationale begrotingskaders zijn noodzakelijk ter verbetering van de geloofwaardigheid van het beleid van de lidstaten en om een juist evenwicht te helpen vinden tussen macro-economische stabilisatie op korte termijn, de houdbaarheid van de schuld en groei op lange termijn.

- (5) De arbeidsmarkten in de eurozone blijven zich geleidelijk herstellen en de werkloosheid daalt gestaag. De langdurige werkloosheid en de jeugdwerkloosheid blijven echter hoog, terwijl armoede, sociale uitsluiting en ongelijkheid een ernstig punt van zorg blijven in verschillende lidstaten. Ondanks vooruitgang met hervormingen ter verbetering van de veerkracht en het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkten bestaan er binnen de eurozone nog steeds aanzienlijke verschillen die de vlotte werking ervan doen haperen. Goed doordachte, eerlijke en inclusieve arbeidsmarkt-, socialebeschermings- en belasting- en uitkeringsstelsels zijn noodzakelijk voor een vlotte en permanente herschikking van arbeid naar meer productieve activiteiten ter ondersteuning van de (her)integratie van wie zich tussen twee banen bevindt of uitgesloten is van de arbeidsmarkt, om segmentatie te verminderen en economische en sociale convergentie te bevorderen, onder meer door de kansen op kwalitatief hoogwaardige banen te vergroten. Dit zal leiden tot een doeltreffender automatische stabilisatie en tot sterkere, duurzame en inclusieve groei en werkgelegenheid, hetgeen belangrijk is voor het aanpakken van sociale uitdagingen in de eurozone. Dergelijke noodzakelijke hervormingen omvatten: i) wijzigingen in de arbeidsbeschermingswetgeving, gericht op solide contractuele regelingen die werknemers en werkgevers flexibiliteit en zekerheid bieden, arbeidsmarktovergang bevorderen, tweedeling op de arbeidsmarkt voorkomen en, waar nodig, aanpassingen van de loonkosten mogelijk maken, een gebied waarop in recente jaren bijzonder intense hervormingsinspanningen zijn geleverd; ii) het uitbreiden van vaardigheden door het verbeteren van de prestaties en de efficiëntie van onderwijsstelsels en brede strategieën voor een leven lang leren, uitgaande van de behoeften van de arbeidsmarkt; iii) een doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid, om werklozen – met inbegrip van langdurig werklozen – weer aan de arbeidsmarkt te laten deelnemen en iv) moderne, houdbare en adequate socialebeschermingsstelsels die gedurende de hele levenscyclus doeltreffend en efficiënt bijdragen tot zowel sociale insluiting als integratie op de arbeidsmarkt. Bovendien kunnen een verlaging van de belastingdruk op arbeid, vooral voor mensen met een laag inkomen, en billijke belastingstelsels leiden tot betere resultaten op de arbeidsmarkt. De lidstaten van de eurozone die zulke hervormingen hebben doorgevoerd, zijn nu veerkrachtiger en presteren beter op werkgelegenheids- en sociaal gebied. Bij het uittekenen van dergelijke hervormingen dient rekening te worden gehouden met de mogelijke gevolgen ervan op sociaal gebied.

- (6) Er zit schot in de totstandbrenging van de bankenunie, maar het proces blijft onvoltooid. In lijn met het stappenplan van juni 2016 wordt doorgegaan met de werkzaamheden om de bankenunie te voltooien wat betreft risicobeperking en risicodeling, onder meer door middel van een Europees depositoverzekeringstelsel en door het gemeenschappelijk achtervang-mechanisme voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds uiterlijk op het einde van de overgangsperiode van het fonds in werking te stellen. Hoewel het bankwezen in de eurozone over het algemeen sterker uit de crisis is gekomen, is de druk op de banken als gevolg van een aantal factoren toegenomen, zoals het hoge niveau van oninbare leningen, inefficiënte bedrijfsmodellen en overcapaciteit in bepaalde lidstaten, hetgeen zich vertaalt in lage rentabiliteit en, in sommige gevallen, levensvatbaarheidsrisico's. Die druk vormt een beletsel voor banken om meer geld aan de economie te lenen. De risico's strekken zich ook uit tot de reële economie, waar het niveau van de overheidsschuld en niet-financiële particuliere schuld in sommige lidstaten hoog blijft. Er is behoefte aan verdere ordelijke schuldafbouw in de particuliere sector door het identificeren, aflossen en zo nodig herstructureren van de schuld van levensvatbare schuldenaren in moeilijkheden en het afwikkelen van oninbare schulden, zodat kapitaal sneller en doeltreffender kan worden ingezet. Het aanpakken van de nog steeds hoge niveaus van oninbare leningen en het toepassen van gemeenschappelijke beginselen bij het ontwerpen van insolventiekaders voor bedrijven en huishoudens, met inbegrip van het verbeteren van nationale insolventieprocedures en de kaders voor buitengerechtelijke geschillenprocedures, vormen in deze context essentiële onderdelen van een succesvolle en groeivriendelijke schuldafbouw.

- (7) Afgelopen jaar is enige vooruitgang geboekt met de initiatieven in het verslag van de vijf voorzitters over de voltooiing van de EMU, zoals de grotere rol van de eurozonedimensie in het Europees semester, de aanbeveling over de nationale comités voor de productiviteit en de oprichting van het Europees begrotingscomité binnen de Commissie. Ook wordt gewerkt aan meer transparantie en minder complexe begrotingsregels. Daarnaast heeft de Commissie in november 2015 een voorstel voor een Europees depositoverzekeringstelsel uitgebracht. Bovendien zijn er in het kader van het verslag van de vijf voorzitters grotere problemen aan te pakken. De Commissie heeft haar voornemen aangekondigd om in maart 2017 een witboek voor te stellen over de toekomst van Europa, waarin ook de toekomst van de EMU is begrepen. Overeenstemming over een operationele oplossing vereist een gezamenlijk gevoel van ownership en het gevoel van een gemeenschappelijk streven tussen alle lidstaten van de eurozone en de EU-instellingen, en ook bij de lidstaten buiten de eurozone, aangezien een sterke EMU krachtiger zal bijdragen tot het oplossen van de problemen van de EU en ook positieve gevolgen zal hebben voor de lidstaten buiten de eurozone. In dit verband zal het belangrijk zijn dat de besprekingen over de voltooiing van de EMU zodanig worden gevoerd dat zij voor de lidstaten buiten de eurozone open en transparant zijn en de interne markt van de EU eerbiedigen, alsmede dat relevante initiatieven in voorkomend geval op een gelijkwaardige basis open staan voor lidstaten buiten de eurozone.
- (8) Het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming zijn geraadpleegd over de sociale en werkgelegenheidsaspecten van deze aanbeveling.

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

1. Beleid nastreven dat duurzame en inclusieve groei op korte en lange termijn ondersteunt en het aanpassingsvermogen, het evenwichtsherstel en de convergentie verbetert. Prioriteit verlenen aan hervormingen die de productiviteit vergroten, het institutioneel kader en het ondernemingsklimaat verbeteren, knelpunten voor investeringen wegnemen en het scheppen van werkgelegenheid stimuleren. Lidstaten met tekorten op de lopende rekening of een hoge externe schuld zouden de productiviteit moeten verhogen en de loonkosten per eenheid in de hand moeten houden. De lidstaten met grote overschotten op de lopende rekening zouden prioritair uitvoering moeten geven aan maatregelen, daaronder begrepen structurele hervormingen en het bevorderen van investeringen, die helpen hun binnenlandse vraag en hun groeipotentieel te versterken.
2. Bij het begrotingsbeleid een passend evenwicht nastreven tussen de noodzaak houdbaarheid te waarborgen en de noodzaak investeringen te steunen om het herstel te versterken en zodoende bij te dragen tot een adequate geaggregeerde begrotingskoers en een meer evenwichtige beleidsmix. De lidstaten die volgens de beoordeling van de Commissie het risico lopen in 2017 niet te voldoen aan hun verplichtingen krachtens het SGP, zouden op basis daarvan tijdig extra maatregelen moeten nemen om de naleving te garanderen. Omgekeerd wordt de lidstaten die hun doelstellingen op middellange termijn hebben overtroffen verzocht voorrang te geven aan investeringen ter bevordering van de potentiële groei, en tegelijk de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën veilig te stellen. De lidstaten die het SGP volgens de ramingen in 2017 in grote lijnen zullen naleven, zouden er in het kader van hun nationale begrotingsprocedures op moeten toezien dat aan het SGP wordt voldaan. Een begrotingsbeleid nastreven dat volledig met het SGP strookt, en tegelijk de flexibiliteit die in de bestaande regels is vervat, zo goed mogelijk benut. In het algemeen zouden de lidstaten de samenstelling van de overheidsfinanciën moeten verbeteren door meer ruimte te creëren voor materiële en immateriële investeringen en moeten zorgen voor een doeltreffende werking van de nationale begrotingskaders.

3. Hervormingen uitvoeren ter bevordering van concurrentievermogen, banencreatie, arbeidskwaliteit, veerkracht en economische en sociale convergentie, onderbouwd door een doeltreffende sociale dialoog. Dit zou moeten gebeuren door een combinatie van: i) solide arbeidscontracten die flexibiliteit en zekerheid verschaffen aan werknemers en werkgevers; ii) goede en efficiënte onderwijs- en opleidingsstelsels en integrale strategieën voor een leven lang leren, toegesneden op de behoeften van de arbeidsmarkt; iii) een doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid ter ondersteuning van de deelname aan de arbeidsmarkt; iv) moderne, houdbare en adequate socialebeschermingsstelsels die gedurende de hele levenscyclus doeltreffend en efficiënt bijdragen tot zowel sociale insluiting als integratie op de arbeidsmarkt. De belastingdruk op arbeid verminderen, vooral voor mensen met een laag inkomen en in lidstaten waar het kostenconcurrentievermogen onder het gemiddelde van de eurozone ligt, en de belastingdruk begrotingsneutraal maken in landen zonder budgettaire speelruimte.
4. In lijn met het stappenplan van juni 2016 doorgaan met de werkzaamheden om de bankenunie te voltooien wat betreft risicobeperking en risicodeling, onder meer door middel van een Europees depositoverzekeringstelsel en door het gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds uiterlijk op het einde van de overgangperiode van het fonds in werking te stellen. Een doeltreffende strategie voor de hele eurozone bedenken en uitvoeren ter aanvulling van het prudentieel toezicht om levensvatbaarheidsrisico's in het bankwezen aan te pakken, onder meer wat betreft het hoge niveau van oninbare leningen, inefficiënte bedrijfsmodellen en overcapaciteit. Een ordelijke schuldafbouw bevorderen in lidstaten met grote particuliere schuldstanden.
5. Vooruitgang boeken met de voltooiing van de EMU, met volledige inachtneming van de interne markt van de EU en op een voor de lidstaten buiten de eurozone open en transparante wijze. Vorderingen maken met de lopende initiatieven en werkzaamheden met betrekking tot de langetermijnvraagstukken voor de EMU, terdege rekening houdend met het nog te verschijnen witboek van de Commissie betreffende de toekomst van Europa.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter