

Bruxelles, den 23. november 2017
(OR. en)

14823/17

ECOFIN 1008
UEM 324
SOC 753
EMPL 573
COMPET 806
ENV 979
EDUC 429
RECH 378
ENER 467
JAI 1090

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	22. november 2017
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2017) 770 final
Vedr.:	Henstilling med henblik på RÅDETS HENSTILLING om den økonomiske politik i euroområdet

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2017) 770 final.

Bilag: COM(2017) 770 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 22.11.2017
COM(2017) 770 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om den økonomiske politik i euroområdet

{SWD(2017) 660 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om den økonomiske politik i euroområdet

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 136 sammenholdt med artikel 121, stk. 2,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer², særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den økonomiske ekspansion i euroområdet fortsætter og er blevet stadig bredere funderet på tværs af landene. Opsvinget drives i stigende grad af den indenlandske efterspørgsel, idet privatforbruget udgør det største bidrag til vækst og nye investeringer. Beskæftigelsen er steget gennem hele 2016 og i første halvdel af 2017. Arbejdsløsheden er faldet betragteligt, om end den stadig ligger over niveauet i 2008. Opsvinget i euroområdet er imidlertid kendetegnet ved nogle atypiske træk: en afdæmpet kerneinflation og en lønudvikling, der ikke afspejler forbedringerne på arbejdsmarkedet, som de kommer til udtryk gennem standardindikatorerne for arbejdsmarkedet, et stort overskud på de løbende poster samt et vedvarende, om end reduceret, investeringsunderskud. Specielt den afdæmpede lønudvikling synes at være forårsaget af endnu uudnyttet arbejdskraftpotentiale i nogle økonomier, lave inflationsforventninger, som smitter af på lønforhandlingerne, og lav produktivitetsvækst. Husholdningernes realindkomst er steget, men den ligger stadig under niveauet for 2008 i mange lande. Der er stadig store forskelle på tværs af eurolandene hvad angår BNP pr. indbygger og arbejdsløshed. Langtidsledigheden og ungdomsarbejdsløsheden er fortsat meget høje, mens spørgsmål vedrørende fattigdom,

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

social udstødelse og ulighed fortsat udgør store udfordringer i adskillige medlemsstater.

- (2) Generelt set lader der ud fra den økonomiske analyse af indikatorerne vedrørende euroområdet til at være argument for yderligere at understøtte efterspørgslen, investeringerne og lønudviklingen, uden at dette øger risikoen for at udløse et inflationspres, og samtidig at fremme en rebalancering, både internt og over for resten af verden, samt den økonomiske og sociale konvergens. Der er desuden tegn på opbygning af nye ubalancer, bl.a. på boligmarkedet i nogle medlemsstater, som bør overvåges nøje³.
- (3) Der kan stadig konstateres alvorlige ubalancer i euroområdet. Hvor nettodebitorlandene har gjort store fremskridt med hensyn til at korrigere deres stilling over for udlandet, har nogle kreditorlande fortsat store overskud på de løbende poster, hvilket afspejler et generelt fald i den samlede efterspørgsel. Det har bidraget til et overskud på 3,3 % af BNP i euroområdet i 2016, som ifølge fremskrivningerne vil falde til 2,9 % af BNP i 2019. De mest gældsatte lande forbedrer langsomt deres nettostillinger over for udlandet, men der er stadig behov for en vedholdende indsats for at genoprette balance. Lande, der længe har haft store underskud på deres løbende poster, har stadig betydelige negative nettostillinger over for udlandet, som generelt er kombineret med en stor gæld i den offentlige eller den private sektor, hvilket indebærer sårbarhed. Samtidig skal lande med store overskud på de løbende poster også yde en indsats for at understøtte den interne efterspørgsel og således bidrage til genoprettelse af balance i euroområdet.
- (4) Lønudviklingen bidrager til det økonomiske opsving i euroområdet ved at understøtte den samlede efterspørgsel, mindske ulighederne og sikre højere levestandarder i området. Velfungerende løndannelsesmekanismer bør sikre lønninger, som er differentierede afhængigt af landespecifikke forhold og under hensyntagen til ændringer i produktiviteten. Processen med at genoprette balance i euroområdet kunne fremskyndes ved at implementere strukturreformer, som øger produktiviteten i alle lande, forbedre kvaliteten og sammensætningen af de offentlige udgifter med henblik på at støtte investeringer, fremme lønvækst og en øget efterspørgselsdynamik i nettokreditorlandene samt gennemføre foranstaltninger til at dæmpe op for væksten i enhedslønomkostninger i nettodebitorlandene.
- (5) Det overordnede makroøkonomiske policymix i euroområdet, dvs. penge-, finans- og strukturpolitikken, er nødt til at være ensartet og velafbalanceret for at sikre et mere robust og holdbart økonomisk opsving. Policymixet har i de senere år især fokuseret på pengepolitikken, og der er således blevet taget nye ukonventionelle midler i brug for at nå ECB's mellemfristede inflationsmål, hvilket har bidraget til vækst og jobskabelse. ECB har meddelt, at den fra og med januar 2018 vil begynde at rekalkibrere sit program for opkøb af aktiver. Det kræver, at de øvrige politikker begynder at yde et øget bidrag i de medlemsstater, der har det fornødne råderum til at træffe nye tiltag.
- (6) Det er vigtigt at sørge for en stærk samordning af den nationale finanspolitik ud fra fælles regler for at nå frem til en passende samlet finanspolitisk kurs i euroområdet og sikre en velfungerende monetær union. De fælles budgetregler har til formål at sikre holdbarhed i den nationale gæld og samtidig skabe plads til makroøkonomisk stabilisering. Den finanspolitiske kurs i medlemsstaterne såvel som i euroområdet

³ Jf. Rapporten om varslingsmekanismen 2018.

samlet set skal således tilgodese målsætningerne om holdbarhed i de nationale offentlige finanser på lang sigt og makroøkonomisk stabilisering på kort sigt, både i de enkelte lande og i euroområdet som helhed. I lyset af det igangværende opsving i euroområdet, som er kendetegnet ved en række atypiske træk, det store gælds efterslæb fra krisen og ECB's forventede rekalkibrering af aktivopkøbsprogrammet, synes en stort set neutral finanspolitisk kurs for euroområdet som helhed at være hensigtsmæssig. Der bør sikres en passende differentiering af medlemsstaternes finanspolitiske indsats, idet der tages hensyn til deres finanspolitiske råderum og de afsmittende virkninger mellem eurolandene.

- (7) En afgørende forbedring af sammensætningen og forvaltningen af de nationale budgetter, både hvad angår indtægts- og udgiftssiden, ved f.eks. at omfordele midlerne til materielle og immaterielle investeringer, vil styrke de offentlige finansers indvirkning på efterspørgslen på kort sigt og øge produktiviteten på længere sigt. En forbedring af den måde, hvorpå de nationale budgetrammer fungerer, og velforvaltede udgiftsanalyser understøtter en troværdig og vækstfremmende finanspolitik.
- (8) Det er vigtigt, at skattestrukturen er veludformet, så skatten kan bidrage til vækst og beskæftigelse og til at udligne uligheden. For at sikre mere effektive og fair skattesystemer er det vigtigt at forenkle reglerne og sætte ind mod skattesvig, skatteunddragelse og skatteundgåelse. Det kan frigive ressourcer til offentlige investeringer, uddannelse og sundhed og vil bidrage til øgede investeringer, mere beskæftigelse og styrke den sociale retfærdighed. Det er navnlig vigtigt at træffe foranstaltninger mod aggressiv skatteplanlægning for at beskytte de offentlige indtægter, forhindre konkurrenceforvridninger mellem virksomheder, bevare den sociale samhørighed og bekæmpe den stigende ulighed. Det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag vil være et andet virksomt middel mod skatteundgåelse og samtidig skabe et bedre indre marked for erhvervslivet.
- (9) De strukturelle og institutionelle forhold på arbejds- og produktmarkederne samt velfungerende offentlige forvaltninger er bestemmende faktorer for den økonomiske modstandsdygtighed samt for den cykliske, reale og sociale konvergens mellem eurolandene. Robuste økonomiske strukturer forhindrer chok i at få alvorlige og længevarende følger for indtægterne og beskæftigelsen i de enkelte medlemsstater og på tværs af euroområdet. De mindsker således konjunkturudsving og skaber gode betingelser for en varig og inklusiv vækst. En bedre koordinering af gennemførelsen af strukturreformer, især dem, der anbefales i de landespecifikke henstillinger, kan udløse positive afsmittende virkninger i medlemsstaterne og øge reformernes gunstige virkninger.
- (10) Velfungerende arbejdsmarkeder og socialsikringssystemer er vigtige grundlag for en inklusiv økonomisk vækst, mindsket ulighed og mere robuste økonomier i medlemsstaterne og i euroområdet som helhed. Formålet med den europæiske søjle for sociale rettigheder er netop at sikre opadgående konvergens på området på grundlag af 20 centrale principper, som kan opdeles i tre overordnede grupper: i) lige muligheder og adgang til arbejdsmarkedet, ii) retfærdige arbejdsvilkår, og iii) social beskyttelse og inklusion.
- (11) Trods reformfremskridt for at øge arbejdsmarkedernes tilpasningsevne er der stadig meget store forskelle på tværs af euroområdet, som til stadighed forhindrer det i at fungere optimalt. Veludformede arbejdsmarkedspolitikker, som er fuldt integreret i de sociale beskyttelsessystemer, kan fremme omstilling på arbejdsmarkedet og reintegration, mindske segmenteringen på arbejdsmarkedet, udgøre en effektiv

automatisk stabilisator og fremme den sociale retfærdighed. Veltilrettelagte arbejdstidsordninger kan hjælpe med at afbøde chok. Gennem en mere personlig støtte til jobsøgning, uddannelse og omskoling kan der sikres en effektiv og rettidig aktivering af arbejdsløse, som står til rådighed for arbejdsmarkedet, samtidig med at dem, der ikke kan deltage, sikres en passende beskyttelse. Ny ansættelsesformer og kontrakttyper skaber udfordringer med hensyn til jobsikkerhed og social beskyttelse. I lyset heraf er det nødvendigt, at lovgivningen om jobbeskyttelse sikrer arbejdstagerne rimelige og anstændige arbejdsforhold.

- (12) Velfungerende sociale beskyttelsessystemer spiller en afgørende rolle for at fremme inklusive arbejdsmarkeder, sikre en passende indkomststøtte og en hensigtsmæssig social støtte ved at give adgang til tjenester af høj kvalitet. Samtidig er pensionsreformer og politiske tiltag til at forene arbejds- og familieliv også afgørende for at fremme arbejdsmarkedsdeltagelsen. Unødvendige restriktioner af adgangen til arbejde, af de beskæftigedes branchemæssige og geografiske mobilitet samt af adgangen til sociale beskyttelsessystemer bør afskaffes.
- (13) Adgang til uddannelse af høj kvalitet er også afgørende for at sikre lige muligheder og forhindre færdigheds- og kompetencemismatch. Det er vigtigt at sikre passende investeringer i menneskelig kapital gennem uddannelses- og videreuddannelsessystemer, som øger mulighederne for livslang læring og sikrer, at kvalifikationsniveauet svarer til de nuværende og kommende behov på arbejdsmarkedet, for at forbedre økonomiens tilpasningsevne og skabe reel konvergens på længere sigt. Investeringer i kvalifikationer kan også føre til øget innovation og produktivitet og forbedre konkurrenceevnen, samtidig med at det sikrer social inklusion og mobilitet.
- (14) Reformer af produktmarkederne, som øger konkurrencen, og reformer, som skaber bedre rammer for erhvervslivet og øger kvaliteten af institutionerne (bl.a. et effektivt retssystem, der giver mulighed for at håndhæve kontrakter), fremmer den økonomiske modstandsdygtighed i medlemsstaterne og i euroområdet som helhed. Yderligere integration i det indre marked har vist sig at være en anelig drivkraft for vækst og konvergens mellem medlemsstaterne. Det indre marked indeholder stadig et stort uudnyttet potentiale, og det kræver en betydelig indsats at fuldende det. Det indre marked for tjenesteydelser (bl.a. finansielle tjenesteydelser, digital handel, energi og transport) er en tilbageværende udfordring. Ikke desto mindre bør opmærksomheden også rettes mod varemarkederne for at undgå en mulig markedssegmentering. Det digitale indre marked bør hjælpe til at fuldende de retlige rammer og således sætte fart i digitaliseringen af den økonomiske aktivitet som et nødvendigt skridt for at øge resultaterne på produktmarkederne og forbedre den globale konkurrenceevne.
- (15) Skønt banksektoren i euroområdet overordnet set er blevet mere robust siden krisen, og bankerne er begyndt at øge deres långivning, er der stadig nogle tilbageværende sårbarheder, som skal tackles. Bankerne, og især de små og mellemstore pengeinstitutter, er konfronteret med lav rentabilitet. Omkostningerne ved at tilpasse bankernes forretningsmodeller, de lave renter og den stigende konkurrence fra andre finansieringsformer presser fortsat bankernes rentabilitet. Der er derfor behov for en yderligere tilpasning af forretningsmodellerne, hvis bankerne skal være bæredygtige på længere sigt. Andelen af misligholdte lån er blevet stabiliseret i næsten alle relativt udsatte eurolande eller følger en nedadgående tendens, men det går kun langsomt fremad. De store andele af misligholdte lån hæmmer bankernes mulighed for at yde lån, hindrer transmissionen af pengepolitikken og begrænser den økonomiske tilpasningsevne. De er desuden en kilde til sårbarhed for banksystemet som helhed. På

grundlag af handlingsplanen for håndtering af misligholdte lån, som blev vedtaget af Rådet i juli 2017, og som annonceret i meddelelsen om bankunionen af 11. oktober 2017 arbejder Kommissionen i øjeblikket på en omfattende pakke af foranstaltninger til at nedbringe omfanget af misligholdte lån senest i 2018.

- (16) En styrkelse af ØMU'ens institutionelle udformning kræver, at der fokuseres på gennemførelsen af bankunionen og skabes yderligere fremgang med kapitalmarkedsunionen som højeste prioritet. Det er gjort betydelige fremskridt med hensyn til gennemførelsen af bankunionen, men arbejdet er endnu ikke bragt til ende. Kommissionens nylige meddelelse om fuldførelse af bankunionen søger at fastlægge en strategi for, hvordan der kan indgås en aftale om fuldførelse af bankunionen på grundlag af eksisterende tilsagn fra Rådet. Fraværet af en fælles indskudsgarantiordning eller en fælles bagstopper for Den Fælles Afviklingsfond hindrer bankunionen i at kappe båndene mellem banker og stat. Indsatsen for at reducere risiciene yderligere og forbedre risikostyringen i bankerne skal fortsætte. I den forbindelse er det vigtigt hurtigt at arbejde hen imod vedtagelsen af den lovgivningspakke, som Kommissionen fremlagde i november 2016, såvel som at sikre yderligere fremskridt med nedbringelsen af misligholdte lån og hjælpe bankerne med at sprede deres investeringer i statsobligationer.
- (17) Kommissionens hvidbog om Europas fremtid var startskuddet til de overvejelser, som EU27 skal gøre sig med hensyn til Unionens fremtid, og den beskriver forskellige scenarier. Kommissionen har derefter bidraget med yderligere debatoplæg, hvor bl.a. oplægget om en dybere ØMU redegjorde for den overordnede vision for fuldførelsen af ØMU'en med en klar sekvensopdeling af de tiltag, der skal til for at fuldføre dens arkitektur. I talen om Unionens tilstand 2017 blev der peget på de centrale elementer, der kan føre ØMU-dagsordenen videre, og Kommissionen fremsatte de pågældende forslag i løbet af efteråret 2017,

HENSTILLER, at eurolandene i perioden 2018-2019 træffer foranstaltninger, på egen hånd og i fællesskab i Eurogruppen, med henblik på at:

1. Føre politikker, som fremmer en holdbar og inklusiv vækst samt modstandsdygtighed, rebalancering og konvergens. Der bør gøres væsentlige fremskridt i retning af fuldførelsen af det indre marked, navnlig inden for tjenesteydelser, herunder finansielle tjenesteydelser, digital handel, energi og transport. I betragtning af de gunstige konjunkturer bør alle medlemsstater prioritere reformer, som øger produktiviteten og vækstpotentialet, forbedrer de institutionelle rammer og vilkårene for erhvervslivet, fjerner flaskehalse for investeringer, fremmer skabelsen af jobs af høj kvalitet og mindsker uligheden. Medlemsstater med underskud på de løbende poster eller en stor udlandsgæld bør desuden søge at begrænse væksten i enhedslønomkostninger. Medlemsstater med store overskud på de løbende poster bør derudover fremme lønvækst og prioritere foranstaltninger, som fremmer investeringer, understøtter den indenlandske efterspørgsel og letter rebalanceringen i euroområdet
2. Tilsigte en stort set neutral finanspolitisk kurs samlet set for euroområdet og et afbalanceret policymix. Finanspolitikken bør ramme en passende balance mellem at sikre de offentlige financers holdbarhed, navnlig at reducere gældskvoterne, hvis de er for høje, og støtte det økonomiske opsving. Medlemsstaterne bør, samtidig med at de sikrer velfungerende budgetrammer, føre en finanspolitik, der er i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten, og der fremmer investeringer og forbedrer kvaliteten og sammensætningen af de offentlige finanser, bl.a. ved hjælp af

udgiftsanalyser og ved at vedtage fair skattestrukturer, som fremmer væksten. Medlemsstaterne bør træffe og gennemføre foranstaltninger til at mindske skattens gældsfræmmende virkninger og bekæmpe aggressiv skatteplanlægning for at sikre lige konkurrencevilkår, en fair behandling af skatteyderne og værne om de offentlige finanser og stabiliteten i euroområdet. Det omfatter også det videre arbejde med indførelsen af et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag

3. Gennemføre reformer, som fremmer skabelsen af kvalitetsjobs, lige muligheder og lige adgang til arbejdsmarkedet, retfærdige arbejdsvilkår samt social beskyttelse og inklusion. Reformerne bør tilsigte: i) pålidelige og fleksible arbejdskontrakter kombineret med tilstrækkelig støtte i omstillingsperioder og forhindre segmentering på arbejdsmarkedet, ii) effektive uddannelsessystemer af høj kvalitet gennem hele livet, som sigter mod at matche kvalifikationer med behovene på arbejdsmarkedet, iii) effektive beskæftigelsespolitikker, der fremmer arbejdsmarkedsdeltagelsen, iv) bæredygtige og tilstrækkelige sociale beskyttelsessystemer, som kan håndtere nye beskæftigelsesformer og arbejdsforhold, v) problemfri mobilitet på tværs af jobs, brancher og geografiske områder, vi) velfungerende arbejdsmarkedsdialoger og lønforhandlinger på det rette niveau, vii) en omlægning af skatten væk fra arbejde, især for lavtlønnede og sekundære forsørgere.
4. I overensstemmelse med Rådets (økonomi og finans) køreplan fra juni 2016 fortsat arbejde hen imod en fuldførelse af bankunionen med hensyn til risikobegrænsning og risikodeling, herunder indføre en europæisk indskudsgarantiordning, gøre den fælles bagstopper for Den Fælles Afviklingsfond operationel og styrke den europæiske tilsynsramme for at forhindre ophobningen af risici. Der bør træffes foranstaltninger til at fremskynde reduktionen af omfanget af misligholdte lån markant på grundlag af Rådets (økonomi og finans) handlingsplan og fremme en kontrolleret gældskonsolidering i medlemsstater med store gældsbeholdninger i den private sektor. Integrationen og udviklingen af EU's kapitalmarkeder bør øges med henblik på at fremme væksten i realøkonomien og samtidig værne om stabiliteten på finansmarkederne.
5. Gøre hurtige fremskridt med fuldførelsen af den økonomiske og monetære union, navnlig på grundlag af Kommissionens initiativer fra efteråret 2017, i fuld respekt for Unionens indre marked og på en måde, der sikrer åbenhed og gennemsigtighed over for medlemsstaterne uden for euroområdet.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*