



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 28 maart 2019
(OR. en)

5643/19

ECOFIN 54
UEM 18
SOC 38
EMPL 31
COMPET 60
ENV 67
EDUC 22
RECH 47
ENER 31
JAI 49

WETGEVINGSBESLUITEN EN ANDERE INSTRUMENTEN

Betreft: AANBEVELING VAN DE RAAD over het economisch beleid van de
eurozone

AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

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, juncto artikel 121, lid 2,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden¹, en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

¹ PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De eurozone gaat haar zesde jaar van onafgebroken economische groei in en de negatieve output gap wordt gedicht. Er zijn echter meer opwaartse risico's voor de vooruitzichten en de groei zal naar verwachting vertragen. De potentiële groei blijft laag ten opzichte van de voorbije decennia en er bestaan nog steeds verschillen tussen de landen omdat de economische veerkracht van de lidstaten sterk uiteenloopt. De reële loongroei is nog steeds matig en blijft achter bij de productiviteitsstijging. De nominale loongroei en de kerninflatie toe naarmate de werkgelegenheid stijgt, maar in sommige lidstaten is her en der nog sprake van onderbenutting van arbeid of hoge werkloosheid, terwijl er in andere lidstaten weinig arbeidsaanbod is. De eurozone kende de afgelopen vijf jaar een groot overschot op de lopende rekening als gevolg van de dynamische export in de eurozone en de betere concurrentiepositie van de eurozone; extern blijven er tussen de landen evenwel grote divergenties bestaan. Lidstaten die lange tijd grote externe tekorten hadden, hebben nog steeds grote negatieve internationale netto-investeringsposities die hen kwetsbaar maken, omdat deze meestal gepaard gaan met hoge particuliere of publieke schulden. Zoals aangegeven in het door de Commissie op 21 november 2018 aangenomen waarschuwingsmechanismeverslag 2019, zijn schuldafbouw in een goed tempo, een gunstig groei- en inflatieklimaat en de voortzetting van de hervormingen om de productiviteit te verhogen, essentieel om de eurozone opnieuw in evenwicht te brengen. Een gunstige vraagdynamiek is eveneens van belang, en lidstaten met een groot overschot zouden ook kunnen bijdragen aan het evenwichtsherstel door betere randvoorwaarden voor loongroei te creëren, met respect voor de rol van de sociale partners, en publieke en particuliere investeringen te verhogen.

- (2) Om het groeipotentieel op lange termijn te verhogen en nationale en regionale verschillen te overbruggen, moet de arbeidsparticipatie verder verhoogd worden, en zijn groeibevorderende structurele hervormingen en materiële en immateriële investeringen nodig om de productiviteit en de innovatie te verhogen, met name in de lidstaten waar het groeipotentieel duidelijk onder het gemiddelde van de eurozone ligt. Dit is belangrijk voor een sterkere economische, sociale en territoriale cohesie in de eurozone.
- (3) Een coherente en evenwichtige macro-economische mix van monetair, begrotings- en structureel beleid in de eurozone is cruciaal voor een robuuste, inclusieve en duurzame economische groei. De afgelopen jaren heeft de Europese Centrale Bank onconventionele monetaire beleidsinstrumenten ingezet om de inflatie terug te dringen conform de doelstelling op middellange termijn en tegelijk groei en banencreatie te ondersteunen. Om de groei op korte en lange termijn te blijven ondersteunen, moet een voldoende gedifferentieerd begrotingsbeleid worden gevoerd en moet het accent op structurele hervormingen liggen.

- (4) Om de overheidsfinanciën van de eurozone en van de lidstaten van de eurozone houdbaarder te maken zijn gedifferentieerd nationale beleid nodig dat volledig in overeenstemming is met het stabiliteits- en groeipact en rekening houdt met de budgettaire ruimte en de overloopeffecten tussen landen. De coördinatie van het nationale begrotingsbeleid overeenkomstig de gemeenschappelijke begrotingsregels is essentieel voor het goed functioneren van de economische en monetaire unie (EMU). De gemeenschappelijke begrotingsregels zijn erop gericht de schulden op nationaal niveau houdbaar te maken en tegelijk ruimte te creëren voor macro-economische stabilisatie. De begrotingskoers in de eurozone is in de periode 2015-2018 gemiddeld grotendeels neutraal gebleven en zal volgens de prognose van de Commissie in 2019 licht expansief worden hoewel de output boven het potentieel ligt. Vooral in de lidstaten die nog steeds een grote overheidsschuld hebben, is het belangrijk dat opnieuw begrotingsbuffers worden aangelegd. Daardoor zouden die lidstaten minder schokgevoelig worden en zouden de automatische stabilisatoren bij de volgende economische crisis ten volle kunnen functioneren. Méér overheidsinvesteringen, met name in de lidstaten met budgettaire ruimte en lage overheidsinvesteringen, zouden de groei en het evenwichtsherstel ondersteunen.

- (5) Budgettaire structurele hervormingen blijven cruciaal om de budgettaire houdbaarheid te verbeteren en het economische groeipotentieel te versterken. Beter functionerende nationale begrotingskaders, goed uitgevoerde uitgavenevaluaties en effectieve en transparante overheidsaanbestedingen kunnen overheidsuitgaven efficiënter en doelmatiger en het begrotingsbeleid geloofwaardiger maken. Met een betere samenstelling van de nationale begrotingen, zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde, onder andere door meer middelen voor investeringen te reserveren, zouden de overheidsbudgetten meer groeibevorderend werken en zou de productiviteit op langere termijn toenemen. Het vereenvoudigen en moderniseren van de belastingstelsels en het aanpakken van belastingfraude, -ontduiking en -ontwijking, met name door maatregelen tegen agressieve fiscale planning, zijn essentiële maatregelen om belastingstelsels efficiënter en rechtvaardiger te maken. Voor het verbeteren van het ondernemingsklimaat en de economische veerkracht in lidstaten en in de eurozone is het essentieel dat de belastingstelsels bevorderlijk zijn voor het verdiepen van de interne markt en concurrentie tussen ondernemingen aanmoedigen. De gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (common consolidated corporate tax base – CCCTB) zou hierbij een grote rol spelen.

- (6) De structurele en institutionele aspecten van arbeids- en productmarkten en goed functionerende overheidsdiensten zijn belangrijk voor de veerkracht van de lidstaten in de eurozone. Veerkrachtige economische structuren beletten dat schokken aanzienlijke en langdurige effecten hebben op het inkomen en het arbeidsaanbod. Door deze structuren is het begrotings- en monetair beleid gemakkelijker uitvoerbaar en worden de verschillen in de hand gehouden, en worden de voorwaarden geschapen voor duurzame en inclusieve groei. Een betere coördinatie en uitvoering van structurele hervormingen, met name die welke in de landspecifieke aanbevelingen worden gevraagd, kunnen positieve overloopeffecten tussen de lidstaten creëren en de positieve effecten van die hervormingen in de hele eurozone versterken. Hervormingen die de concurrentie op de productmarkten vergroten, efficiënt hulpbronnengebruik bevorderen en het ondernemingsklimaat en de kwaliteit van instellingen verbeteren, met name de doeltreffendheid van het gerechtelijk apparaat, stimuleren de economische veerkracht in de eurozone en de lidstaten. De interne markt, die een belangrijke aanjager van groei en convergentie tussen de lidstaten is gebleken, heeft nog veel onbenut potentieel en vooral wat betreft diensten, digitale activiteiten, energie en vervoer, moet hij nog verder verdiept worden opdat de wetgeving tijdig uitgevoerd en beter gehandhaafd wordt.

- (7) De Europese pijler van sociale rechten bevat 20 beginselen ter bevordering van gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, eerlijke arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming en inclusie. Hervormingen die arbeidsmarktparticipatie bevorderen, succesvolle arbeidsmarkttransities ondersteunen, creatie van hoogwaardige banen stimuleren en segmentering verminderen, kunnen bijdragen tot het versterken van inclusieve groei, het verbeteren van de economische veerkracht en de automatische stabilisatie, het terugdringen van ongelijkheden, het aanpakken van armoede en sociale uitsluiting, en kunnen helpen het hoofd te bieden aan de uitdagingen van een veranderende economie. Individuele werkbemiddeling, opleiding en omscholing kan leiden tot een effectieve en snelle activering. Toegang tot onderwijs en opleiding van hoge kwaliteit gedurende de levensloop is van vitaal belang en vergt aangepaste investeringen in menselijk kapitaal en vaardigheden, vooral voor laagopgeleiden. Dergelijke hervormingen en investeringen leiden op middellange en langere termijn tot een grotere inzetbaarheid, meer innovatie, hogere productiviteit en betere lonen, waardoor de eurozone veerkrachtiger wordt en sociale inclusie en mobiliteit binnen de lidstaten en in de hele eurozone worden bevorderd. De belastingdruk in de eurozone is relatief hoog en ligt vooral op arbeid; door de belastingdruk te verleggen van arbeid naar belastinggrondslagen die minder schadelijk zijn voor de groei, zoals belastingen op onroerend goed, consumptie of milieu, kunnen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt worden versterkt. De wetgeving op arbeidsbescherming moet zorgen voor eerlijke en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden voor alle werknemers, met name gelet op de nieuwe vormen van werkgelegenheid en nieuwe soorten contracten die nieuwe kansen bieden maar ook nieuwe uitdagingen met betrekking tot werkzekerheid en sociale bescherming brengen.

Effectieve, houdbare socialebeschermingsstelsels zijn ook van cruciaal belang om een toereikend inkomen en toegang tot kwaliteitsdiensten te waarborgen. Ook pensioenhervormingen en een beleid inzake de balans tussen werk en privé zijn van cruciaal belang om arbeidsmarktparticipatie te bevorderen. Onnodige beperkingen op arbeidsmobiliteit en sectorale en geografische mobiliteit kunnen de reallocatie van arbeid binnen de lidstaten en in de hele eurozone belemmeren. Het is van essentieel belang dat de sociale partners betrokken worden bij hervormingen op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken en de daarmee samenhangende economische hervormingen.

- (8) Hoewel de financiële sector in de eurozone sinds de crisis robuuster is geworden, moeten er nog kwetsbare punten worden weggewerkt. De schulden in de particuliere sector blijven hoog en in de belastingstelsels worden schulden nog steeds bevoordeeld. Doordat de rente op overheidsobligaties fors gestegen is dreigt kapitaalerosie bij van de banken, wat de mogelijkheid van negatieve overloopeffecten in de hele eurozone met zich meebrengt. De noodzaak om de bedrijfsmodellen van banken aan te passen, de lage rentestand en toenemende concurrentie van andere vormen van financiering zetten de winstgevendheid van banken verder onder druk. Met de beperking van risico's is duurzame progressie gemaakt, met name wat betreft het verminderen van niet-renderende leningen (non-performing loans – NPL's) en het opbouwen van het vereiste minimum van eigen vermogen en in aanmerking komende passiva. Doordat in sommige lidstaten de percentages niet-renderende leningen ver boven het gemiddelde van de eurozone liggen, blijven volgehouden inspanningen echter noodzakelijk. In maart 2018 heeft de Commissie een risicoreductiepakket uitgebracht, zowel om bestaande NPL's te helpen aanpakken als te voorkomen dat er nieuwe worden opgebouwd. Het bankenpakket van november 2016, dat de risico's verder moet verminderen door de toepassing van internationaal overeengekomen normen inzake kapitaalbuffers, inzake de achterstelling van passiva en inzake de liquiditeit van banken, waarbij het evenwicht van het compromis van de Raad in stand wordt gehouden, is belangrijk voor verdere vorderingen met het beperken van risico's en zodoende het delen van risico's.

Naar aanleiding van ernstige schendingen van de antiwitwasregels heeft de Commissie maatregelen voorgesteld om de Europese Bankautoriteit en de samenwerking op het gebied van toezicht te versterken en om de handhaving van het regelgevingskader op dit vlak te verbeteren. De totstandbrenging van de bankenunie is goed gevorderd, onder meer door het recente akkoord over de inwerkingstelling van een gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF), maar de bankenunie is nog niet voltooid. Het huidige systeem voor liquiditeitsverstrekking bij afwikkeling bevat nog tekortkomingen, en het ontbreken van een gemeenschappelijk depositoverzekeringstelsel (EDIS) en van een gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds remt de mogelijkheden van de bankenunie om de banden tussen banken en hun nationale overheden door te knippen.

- (9) Om de architectuur van de EMU te versterken is het nodig dat voltooiing van de bankenunie en de kapitaalmarktenunie prioriteit krijgt, maar ook dat actie wordt ondernomen met betrekking tot alle andere elementen in de verklaring van de Eurotop van 14 december 2018. In december 2017 en mei 2018 heeft de Commissie een aantal voorstellen gepubliceerd met de volgende stappen op weg naar de voltooiing van de EMU, waaronder een Europees investeringsstabilisatiemechanisme en een steunprogramma voor hervormingen (voorgesteld als onderdeel van het meerjarig financieel kader). De voorstellen bouwen voort op de discussienota over de verdieping van de EMU van mei 2017 en op het verslag van de vijf voorzitters van juni 2015. Tijdens de Eurotop van 13 en 14 december 2018 zijn besluiten genomen inzake de bankenunie en de verdere ontwikkeling van het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM); de leiders van de Eurotop zijn overeengekomen dat het ESM uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode zal zorgen voor het gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF).

De voorbereidingen voor de nodige wijzigingen van het ESM-verdrag (waaronder het gemeenschappelijk achtervangmechanisme van het GAF) zullen worden voortgezet op basis van de door de leiders van de Eurotop goedgekeurde voorwaarden.

Het achtervangmechanisme zal vroeger worden ingevoerd mits er genoeg vooruitgang is geboekt met de risicobeperking, die in 2020 zal worden geëvalueerd. In de eerste helft van 2019 zal verder worden gewerkt, met name door het instellen van een werkgroep op hoog niveau inzake het Europees depositoverzekeringstelsel (European deposit insurance scheme – EDIS) en nadere werkzaamheden met betrekking tot het systeem voor liquiditeitsverstrekking bij afwikkeling. Ook zal verder worden gewerkt aan het ontwerp, de uitvoeringsregelingen en het tijdschema van een begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen voor de eurozone, op vrijwillige basis, voor de lidstaten van buiten de eurozone die aan het wisselkoersmechanisme (ERM II) deelnemen. De kenmerken van het begrotingsinstrument zullen in juni 2019 worden goedgekeurd. Het instrument zal volgens de wetgevingsprocedure worden vastgesteld, zoals bepaald in de Verdragen, op basis van het desbetreffende Commissievoorstel dat indien nodig wordt gewijzigd. Mede dankzij al deze hervormingen kan de internationale rol van de euro worden versterkt zodat hij beter in verhouding staat tot het wereldwijde economische en financiële belang van de eurozone. Het is belangrijk dat hierover op open en transparante wijze met de lidstaten buiten de eurozone wordt gediscussieerd, met volledige inachtneming van de interne markt van de Unie.

- (10) 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 2019-2020 zowel individueel als collectief binnen de eurogroep de volgende actie zouden ondernemen:

1. De interne markt verdiepen, het ondernemingsklimaat en de kwaliteit van de instellingen verbeteren en de product- en dienstenmarkten hervormen en veerkrachtiger maken. In de lidstaten van de eurozone met tekorten op de lopende rekening of hoge externe schulden de externe schulden afbouwen en hervormingen doorvoeren om met name via de productiviteit het concurrentievermogen te verbeteren, met respect voor de rol van de sociale partners de randvoorwaarden voor loongroei verbeteren. Maatregelen treffen ter bevordering van investeringen in de lidstaten van de eurozone met grote overschotten op de lopende rekening.
2. Beleidsmaatregelen treffen die volledig conform zijn met het stabiliteits- en groeipact en tegelijkertijd publieke en particuliere investeringen bevorderen en de kwaliteit en de samenstelling van de overheidsfinanciën verbeteren. Opnieuw begrotingsbuffers aanleggen, vooral in de lidstaten van de eurozone die nog steeds een grote overheidsschuld hebben. EU-maatregelen tegen agressieve fiscale planning ondersteunen en uitvoeren.
3. De belastingdruk op arbeid verminderen, de onderwijs- en opleidingsstelsels versterken en investeringen in vaardigheden bevorderen. Maatregelen inzake actief arbeidsmarktbeleid die succesvolle arbeidsmarkttransities ondersteunen doeltreffender maken. De creatie van hoogwaardige banen bevorderen, de segmentering van de arbeidsmarkt verminderen. Zorgen voor adequate en houdbare socialebeschermingsstelsels in de hele eurozone.

4. Het achtervangmechanisme voor het GAF in werking stellen, zelfs eerder dan gepland indien voldoende progressie is gemaakt met de beperking van risico's. Verder werken aan het EDIS, met name door een werkgroep op hoog niveau in te stellen. Het Europees regelgevings- en toezichtskader versterken. Verder werk maken van oplossingen om de tekortkomingen in het huidige systeem voor liquiditeitsverstrekking bij afwikkeling weg te werken. De ordelijke afbouw van grote volumes particuliere schulden bevorderen. Het percentage niet-renderende leningen in de eurozone voortvarend terug blijven dringen en voorkomen dat dergelijke leningen toenemen, onder meer door de bevoordeling van schulden in de belastingheffing weg te werken. Ambitieuze vooruitgang boeken met de kapitaalmarktenunie.
5. Snelle vorderingen maken met de verdieping van de EMU, in het verlengde van de verklaring van de Eurotop van 14 december 2018, mede met het oog op het versterken van de internationale rol van de euro, rekening houdend met de voorstellen van de Commissie en de initiatieven van de lidstaten, met volledige inachtneming van de interne markt van de Unie en op een open en transparante wijze voor de lidstaten buiten de eurozone.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter