EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 21.11.2018
COM(2018) 759 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het economisch beleid van de eurozone

{SWD(2018) 467 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het economisch beleid van de eurozone

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid[1], en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) De eurozone staat voor haar zesde jaar van onafgebroken economische groei en de negatieve outputgap gaat dicht, maar de risico's voor de vooruitzichten nemen toe en de groei zal naar verwachting verminderen. De potentiële groei blijft aanzienlijk onder het niveau van voor de crisis en de verschillen tussen de landen ten gevolge van merkbare verschillen tussen de lidstaten qua economische veerkracht blijven hardnekkig. De reële loongroei is nog steeds matig en loopt achter op de productiviteitsontwikkelingen. De nominale loongroei en de kerninflatie nemen toe naarmate de werkgelegenheid stijgt, hoewel er in sommige lidstaten uitzonderingen blijven bestaan van onderbenutting van arbeid of hoge werkloosheid. De eurozone kende de afgelopen vijf jaar een groot overschot op de lopende rekening, wat te maken heeft met de uitvoerdynamiek in de eurozone en een betere concurrentiepositie, terwijl er extern grote verschillen blijven bestaan tussen de landen. Lidstaten die lange tijd grote externe tekorten hadden, kampen nog steeds met grote negatieve internationale netto-investeringsposities die hen kwetsbaar maken, aangezien deze meestal gepaard gaan met hoge particuliere of publieke schulden. Een passend tempo van schuldafbouw, een gunstig klimaat qua groei en inflatie, en de voortzetting van de hervormingen om de productiviteit te verhogen zijn essentieel om het evenwicht in de

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

eurozone met succes te herstellen[3]. Een gunstige vraagdynamiek is eveneens van belang, en landen met een groot overschot zouden ook bijdragen aan het herstel van het evenwicht door het versterken van de voorwaarden voor het stimuleren van de loongroei, alsmede door publieke en particuliere investeringen.

(2) Om het groeipotentieel op lange termijn te verhogen en nationale en regionale verschillen te overwinnen is het nodig de arbeidsparticipatie verder te verhogen en groeibevorderende structurele hervormingen en materiële en immateriële investeringen uit te voeren om de productiviteit en de innovatie te bevorderen, met name in die lidstaten waar het groeipotentieel duidelijk lager ligt dan het gemiddelde van de eurozone. Dit is van belang om de economische, sociale en territoriale cohesie in de eurozone te versterken.

(3) Een coherente en evenwichtige macro-economische beleidsmix in de eurozone, met inbegrip van monetair, begrotings- en structureel beleid, is van cruciaal belang om voor een robuuste en duurzame economische groei te zorgen. De afgelopen jaren heeft de Europese Centrale Bank naar onconventionele monetaire beleidsinstrumenten gegrepen om de inflatie tot de middellangetermijndoestelling terug te dringen en tegelijk groei en banencreatie te ondersteunen. Tegen de achtergrond van een geleidelijke normalisering van het monetair beleid, blijven goed gedifferentieerd begrotingsbeleid en aandacht voor structurele hervormingen noodzakelijk om de groei op korte en lange termijn te blijven ondersteunen.

(4) De versterking van de budgettaire houdbaarheid van de eurozone en de lidstaten vraagt om een gedifferentieerd nationaal beleid dat volledig in overeenstemming is met het stabiliteits- en groeipact en moet rekening houden met de budgettaire ruimte. De coördinatie van het nationale begrotingsbeleid overeenkomstig de gemeenschappelijke begrotingsregels is essentieel voor de goede werking van de economische en monetaire unie (EMU). De gemeenschappelijke begrotingsregels zijn gericht op de houdbaarheid van de schulden op nationaal niveau 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 naar verwachting in 2019 enigszins expansief worden hoewel de output boven het potentieel ligt. Vooral in de lidstaten die nog steeds een grote overheidsschuld hebben, is het belangrijk de begrotingsbuffers herop te bouwen. Daardoor zou hun schokgevoeligheid verminderen en zouden de automatische stabilisatoren bij de volgende neergang ten volle kunnen functioneren. De verhoging van de overheidsinvesteringen, met name in de lidstaten met budgettaire ruimte, zou de groei en het herstel van het evenwicht ondersteunen.

(5) Budgettaire structurele hervormingen blijven cruciaal om de budgettaire houdbaarheid te verbeteren en het economische groeipotentieel te versterken. Beter functionerende nationale begrotingskaders, goed aangepakte uitgavenevaluaties en doeltreffende en transparante overheidsopdrachten kunnen de efficiëntie en de doeltreffendheid van de overheidsuitgaven en de geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid versterken. Door de verbetering van de samenstelling van de nationale begrotingen, zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde, onder meer door middelen naar investeringen te verschuiven, zou het groeibevorderende effect van overheidsbudgetten en de productiviteit op langere termijn verhogen. Het vereenvoudigen en moderniseren van de belastingstelsels en het aanpakken van belastingfraude, -ontduiking en -ontwijking,

[3] Europese Commissie (2018), Waarschuwingsmechanismeverslag 2019.

met name door maatregelen tegen agressieve fiscale planning, zijn onmisbaar om belastingstelsels doelmatiger en rechtvaardiger te maken. Voor de verbetering van het ondernemingsklimaat en de economische veerkracht in lidstaten en in de eurozone is het essentieel dat de belastingstelsels de verdieping van de eengemaakte markt bevorderen en de concurrentie tussen ondernemingen aanmoedigen. De gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) is voor deze doelstelling essentieel.

(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. Dit kan de uitvoering van het monetair beleid vergemakkelijken en de verschillen beperken, en tegelijk de voorwaarden scheppen voor duurzame en inclusieve groei. Een betere coördinatie en uitvoering van structurele hervormingen, met name die welke in de landspecifieke aanbevelingen worden gevraagd, kunnen tussen de lidstaten positieve overloopeffecten creëren en de positieve effecten van die hervormingen in de gehele eurozone versterken. Hervormingen die de concurrentie op de productmarkten versterken, efficiënt gebruik van hulpbronnen bevorderen en het ondernemingsklimaat en de kwaliteit van instellingen verbeteren (met onder meer een doeltreffend gerechtelijk apparaat), stimuleren de economische veerkracht van de eurozone en de lidstaten. De eengemaakte markt heeft nog veel onbenut potentieel en er moet nog vooruitgang worden geboekt voor de verdieping ervan, vooral wat betreft financiële diensten, digitale activiteiten, energie en vervoer, om een snelle uitvoering en een betere handhaving van de bestaande wetgeving te waarborgen.

(7) De Europese pijler van sociale rechten bevat twintig beginselen ter bevordering van gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, eerlijke arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming en inclusie. Hervormingen die de arbeidsparticipatie bevorderen, transities ondersteunen en de segmentering verminderen, kunnen bijdragen aan de versterking van de groei, de verbetering van de economische veerkracht en de automatische stabilisatie, het terugdringen van ongelijkheden en kunnen helpen het hoofd te bieden aan de uitdagingen van een veranderende economie. Individuele ondersteuning bij het zoeken naar een baan, opleiding en omscholing kan leiden tot een doeltreffende en snelle activering. Toegang tot onderwijs en opleiding van hoge kwaliteit is van vitaal belang en vergt aangepaste investeringen in menselijk kapitaal, vooral voor laagopgeleiden. Dergelijke hervormingen en investeringen verbeteren inzetbaarheid, innovatie, productiviteit en lonen op middellange en langere termijn, waardoor de veerkracht in de eurozone toeneemt en sociale inclusie en mobiliteit binnen de lidstaten en in de gehele eurozone gewaarborgd wordt. De belastingdruk in de eurozone is relatief hoog en onevenwichtig op arbeid gericht. Door de belastingdruk van arbeid weg te halen en te verschuiven naar belastinggrondslagen die minder schadelijk zijn voor de groei, zoals onroerendgoed-, consumptie- of milieubelastingen, kunnen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt worden versterkt. De arbeidsbeschermingswetgeving moet zorgen voor eerlijke en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden voor alle werknemers, in het bijzonder met het oog op opkomende nieuwe vormen van werkgelegenheid en nieuwe soorten contracten die nieuwe kansen bieden maar tegelijk ook nieuwe uitdagingen meebrengen met betrekking tot werkzekerheid en sociale bescherming. Doeltreffende en houdbare stelsels voor sociale bescherming zijn ook van cruciaal belang om een toereikend inkomen en toegang tot kwalitatieve diensten te waarborgen. Ook pensioenhervormingen en een beleid inzake de balans tussen werk en privéleven zijn

van cruciaal belang om participatie op de arbeidsmarkt te bevorderen. Onnodige beperkingen op arbeidsmobiliteit en sectorale en geografische mobiliteit kunnen de herverdeling binnen de lidstaten en in de gehele 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 verbonden economische hervormingen.

(8) Hoewel de financiële sector in de eurozone robuuster uit de crisis is gekomen, moeten er nog kwetsbare punten worden weggewerkt. De schulden in de particuliere sector blijven hoog en in de belastingstelsels worden schulden nog steeds bevoordeeld. Door aanzienlijke stijgingen van de rendementen op overheidsobligaties dreigt het kapitaal van de banken te eroderen, wat een risico op negatieve overloopeffecten in de gehele eurozone inhoudt. De noodzaak om bedrijfsmodellen van banken aan te passen, de lage rentestand en toegenomen concurrentie van andere vormen van financiering zetten de winstgevendheid van banken verder onder druk. Het percentage niet-renderende leningen op het totaal van de leningen daalt, en bovendien in hoger tempo in de lidstaten met de grootste volumes van dit soort leningen. Doordat in sommige lidstaten de percentages van niet-renderende leningen ver boven het gemiddelde van de eurozone liggen, blijven verdere volgehouden inspanningen echter noodzakelijk. In maart 2018 heeft de Commissie een pakket voorgesteld om de risico's te verminderen bij bestaande niet-renderende leningen en te voorkomen dat zulke leningen in de toekomst zich zouden opstapelen. Dit pakket zou door het Parlement en de Raad volledig moeten worden goedgekeurd. De goedkeuring van het bankenpakket van november 2016 (waarmee de risico's verder worden beperkt door internationaal overeengekomen standaarden inzake kapitaalbuffers en liquiditeiten van banken toe te passen) tegen het einde van 2018 blijft een cruciale stap voor de voltooiing van de bankenunie. Naar aanleiding van ernstige schendingen van de anti-witwasregels heeft de Commissie voorgesteld de Europese Bankautoriteit en de samenwerking op het gebied van toezicht te versterken om de handhaving van het regelgevingskader op dit vlak te verbeteren. Bij de totstandbrenging van de bankenunie is aanzienlijke vooruitgang geboekt, maar het proces blijft onvoltooid. Het ontbreken van een gemeenschappelijk depositoverzekeringsstelsel en een gemeenschappelijk achtervangmechanisme voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds remt de mogelijkheden van de bankenunie af om de banden tussen banken en hun nationale overheden door te knippen.

(9) Voor het versterken van de architectuur van de economische en monetaire unie (EMU) moeten prioritair de bankenunie en de kapitaalmarktenunie worden voltooid, maar er is ook actie vereist voor alle elementen van de routekaart van de Commissie voor de EMU voor de periode tot 2024. Wegens het gemeenschappelijk monetair beleid en het gedecentraliseerde begrotingsbeleid en met het oog op de gemaakte vorderingen op het vlak van risicobeperking is er meer risicodeling nodig. In december 2017 en mei 2018 heeft de Commissie een reeks voorstellen bekendgemaakt om de volgende stappen te zetten voor de voltooiing van de EMU, met onder meer een Europees stabilisatiemechanisme voor structurele investeringen 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. In overeenstemming met het akkoord van de ministers van Financiën van de eurozone van juni 2018 moeten over de bankenunie politieke beslissingen worden genomen en concrete stappen worden gezet en moeten onder meer politieke onderhandelingen worden aangeknoopt over het Europees depositoverzekeringsstelsel en voor de verdere versterking van het

Europees Stabiliteitsmechanisme dat volgens het akkoord van de leiders het achtervangmechanisme voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds moet vormen. Al deze hervormingen zullen de internationale rol van de euro mee versterken en die meer in verhouding brengen met het wereldwijde economische en financiële belang van de eurozone. Het is van belang dat hierover op open en transparante wijze met de lidstaten buiten de eurozone wordt gediscussieerd.

(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 eengemaakte markt verdiepen, het ondernemingsklimaat verbeteren en hervormingen van de product- en dienstenmarkten uitvoeren die de veerkracht versterken. In de lidstaten van de eurozone met tekorten op de lopende rekening de externe schulden afbouwen en hervormingen uitvoeren om de productiviteit te verbeteren en met inachtneming van de rol van de sociale partners de voorwaarden verbeteren die de loongroei ondersteunen, en maatregelen treffen ter bevordering van investeringen in de lidstaten van de eurozone met grote overschotten op de lopende rekening.

2. De begrotingsbuffers heropbouwen in de landen van de eurozone met een hoge overheidsschuld, publieke en private investeringen ondersteunen en de kwaliteit en de samenstelling van de overheidsfinanciën in alle landen verbeteren.

3. De belastingen op arbeid verlagen, de onderwijsstelsels versterken, en investeren in vaardigheden en in een doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid dat transities ondersteunt. De segmentering van de arbeidsmarkt aanpakken en zorgen voor adequate socialezekerheidsstelsels in de gehele eurozone.

4. Het achtervangmechanisme voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds operationeel maken, een Europees depositoverzekeringsstelsel oprichten en het Europese regelgevings- en toezichtkader versterken. De ordelijke schuldafbouw van grote volumes particuliere schulden bevorderen. Het aandeel niet-renderende leningen in de eurozone snel afbouwen en voorkomen dat dergelijke leningen worden opgebouwd, onder meer door de bevoordeling van schulden in de belastingheffing weg te werken.

5. Snel vorderingen boeken bij de voltooiing van de economische en monetaire unie, ook met het oog op het versterken van de internationale rol van de euro, rekening houdend met de voorstellen van de Commissie, met inbegrip van de voorstellen inzake de financiële sector alsmede het steunprogramma voor hervormingen en de Europese stabilisatiefunctie voor investeringen in het voorstel voor het meerjarig financieel kader 2021-2027.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter