



**EUROPESE RAAD
DE VOORZITTER**

Brussel, 12 oktober 2012

**NAAR EEN ECHTE ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE
Tussentijds verslag**

De Europese Raad heeft de voorzitter van de Europese Raad in juni "*verzocht om, in nauwe samenwerking met de voorzitter van de Commissie, de voorzitter van de Eurogroep en de president van de ECB, een specifieke, aan een tijdschema gebonden routekaart voor het verwezenlijken van een echte economische en monetaire unie te ontwikkelen.*" Dit tussentijds verslag voor de Europese Raad is grotendeels gebaseerd op ideeën en voorstellen die naar voren zijn gebracht tijdens een reeks bilaterale ontmoetingen met alle EU-lidstaten en met het Europees Parlement en de voorzitter van het Europees Parlement die in september heeft plaatsgehad. Doel van dit verslag is de punten van overeenstemming toe te lichten en gebieden af te bakenen die met het oog op het in december in te dienen verslag nader moeten worden uitgewerkt.

De Unie heeft uit hoofde van het Verdrag een economische en monetaire unie tot stand gebracht met de euro als gemeenschappelijke munt. De standpunten die in dit verslag worden uiteengezet, hebben in hoofdzaak betrekking op de lidstaten van de eurozone die door die gemeenschappelijke munt met specifieke problemen kampen. De weg naar een diepere economische en monetaire unie moet worden gekenmerkt door openheid en transparantie en geheel verenigbaar zijn met de eengemaakte markt in al zijn aspecten.

Dit verslag is gestructureerd rond de vier essentiële bouwstenen die in het in juni aan de Europese Raad gepresenteerde verslag "*Naar een echte economische en monetaire unie*" worden genoemd.

I. Geïntegreerd financieel kader

De invoering van de gemeenschappelijke munt heeft in aanzienlijke mate bijgedragen tot een diepere integratie van de financiële sector in de Europese Unie, maar desondanks worden toezicht, crisisbeheer en crisisafwikkeling in de banksector nog steeds op nationaal niveau georganiseerd. Dit ontbreken van een gemeenschappelijk instrumentarium voor bankafwikkeling is een hinderpaal voor efficiënt crisisbeheer gebleken en heeft ertoe geleid dat de kosten voor steun aan de financiële sector voor de belastingbetaler opliepen en de risico's voor de financiële en budgettaire stabiliteit toenamen. De crisis heeft geleid tot een fragmentatie van de financiële markt van de eurozone, wat een negatieve weerslag heeft gehad op de voorwaarden voor kredietverlening. Om een echte economische en monetaire unie te verwezenlijken, zo is tijdens het bilateraal overleg betoogd, moet een geïntegreerd financieel kader tot stand worden gebracht dat een gemeenschappelijke toezicht- autoriteit, een gemeenschappelijk afwikkelingskader - dat door een gemeenschappelijke afwikkel- autoriteit wordt geïmplementeerd - en op gemeenschappelijke normen gebaseerde nationale depositogarantiestelsels dient te omvatten.

Gemeenschappelijk toezichtmechanisme

De ingrijpende hervorming van de regelgeving in 2010 heeft geleid tot de invoering van het Europees Systeem voor financieel toezicht. De Europese toezichthoudende autoriteiten, waaronder de Europese Bankautoriteit (EBA) en het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB), hebben hoofdzakelijk coördinerende taken gekregen, maar essentiële bevoegdheden inzake besluitvorming zijn nog steeds in nationale handen. Thans ligt nieuwe ontwerpwetgeving ter tafel waarin de Europese Commissie voorstelt een gemeenschappelijk toezichtmechanisme, onder de Europese Centrale Bank, in te stellen dat betrekking heeft op de eurozone en open staat voor alle lidstaten. De instelling van het gemeenschappelijk toezichtmechanisme is een prioriteit. Drie elementen zijn in dit verband van belang: ten eerste, een duidelijk onderscheid tussen het monetaire beleid van de ECB en de toezichtfuncties; ten tweede, het evenwicht tussen de rechten en plichten voor alle lidstaten die aan de nieuwe toezichtregelingen deelnemen en ten derde, een passende verantwoordingsplicht voor de nieuwe gemeenschappelijke toezichthouder, ook ten overstaan van het Europees Parlement.

De werking van het gemeenschappelijk toezichtmechanisme moet in alle opzichten zijn afgestemd op de eengemaakte markt. Hiertoe zal de bestaande Europese bankautoriteit haar rol blijven spelen en blijven inzetten op het opstellen en handhaven van de implementatie van één "rule book" teneinde in de EU een vlak speelveld te garanderen. De EBA zal ook haar rol als bemiddelaar tussen de diverse toezichthouders behouden. In dit verband moeten de stemregels van de EBA worden aangepast, teneinde correcte vertegenwoordiging en efficiënte besluitvorming binnen de eengemaakte markt voor financiële diensten mogelijk te maken.

Tot slot is het van belang dat met dit gecentraliseerde toezicht een naadloze verbinding tot stand wordt gebracht tussen het microprudentiële en het macroprudentiële beleid en dat de werking van het ESRB wordt versterkt.

Afwikkeling

De Europese Commissie heeft reeds een richtlijn voor het herstel en de afwikkeling van banken voorgesteld die ertoe moet leiden dat i) beste praktijken en superieure bankafwikkelingsinstrumenten worden gebruikt ter bescherming van de belastingbetaler (bijv. eigen inbreng van de particuliere sector, oprichting van brugbanken, enz.) en ii) de nodige samenhang bestaat tussen nationale regelingen ter facilitering van afwikkeling door de lidstaat van herkomst of de lidstaat van ontvangst en grensoverschrijdend crisisbeheer. Dankzij de nationale afwikkelingsfondsen die in de richtlijn worden voorgesteld, zullen de kosten voor een afwikkeling in hoofdzaak door de particuliere sector worden gedragen.

Wordt het toezicht daadwerkelijk in één gemeenschappelijk toezichtmechanisme ondergebracht, dan wordt een gemeenschappelijke afwikkelingsautoriteit met een passend achtervangmechanisme nodig zodat afwikkelbesluiten snel, onpartijdig en met oog voor het algemeen belang worden genomen. In de overgangsfase en na de instelling van een doeltreffend gemeenschappelijk toezichtmechanisme zal de ESM de mogelijkheid hebben banken rechtstreeks te herkapitaliseren, op basis van gepaste conditionaliteit.

Depositogarantiemechanismen

Geloofwaardige depositogarantiestelsels kunnen een belangrijke preventieve rol spelen voor de stabiliteit van het financiële systeem. Het wetgevingsvoorstel tot harmonisering van nationale depositogarantiestelsels is een belangrijke stap in de richting van dit doel. Hiermee wordt het krachtige algemene beginsel ingesteld dat deze stelsels in voldoende mate met bijdragen van de financiële sector moeten worden gefinancierd, en worden voor uiteenlopende stelsels gelijke spelregels vastgesteld.

In het algemeen heeft de totstandbrenging van een geïntegreerd financieel kader belangrijke budgettaire, economische en politieke gevolgen en kan het niet los worden gezien van stappen naar een verdere integratie van budgettaire en economische raamwerken en een grotere politieke verantwoordingsplicht. Het delen van risico's met betrekking tot de banksector zonder een adequatere begrotingsdiscipline zou overheden anders het verkeerde signaal kunnen geven.

II. Geïntegreerd begrotingskader

De crisis heeft duidelijk gemaakt hoezeer landen in de eurozone en zelfs daarbuiten onderling afhankelijk zijn. Gebleken is dat begrotingsbeleid op nationaal niveau van levensbelang is voor iedereen. Dit wijst erop dat het bestaande kader voor het toezicht op en de coördinatie van het begrotingsbeleid - met een raamwerk voor versterkte coördinatie ex ante, zoals voorgesteld in het twopack - moet worden aangevuld en geleidelijk moet evolueren tot een volwaardig geïntegreerd begrotingskader. Dit zal een solide begrotingsbeleid op nationaal en Europees niveau garanderen en bijdragen aan duurzame groei en macro-economische stabiliteit.

De geschiedenis van andere muntunies toont aan dat er meer dan één weg is om naar een begrotingsunie te evolueren. Hoe sterk begrotingsinstrumenten worden gecentraliseerd en welke regelingen inzake begrotingssolidariteit worden getroffen om negatieve macro-economische omstandigheden of financiële schokken het hoofd te bieden, verschilt van muntunie tot muntunie. Het unieke karakter van de EMU zou een specifieke aanpak rechtvaardigen.

Sterker economisch bestuur

Op korte termijn is het zaak de nieuwe beleidsmaatregelen voor een sterker economisch bestuur te voltooien en te implementeren. De afgelopen jaren zijn aanzienlijke verbeteringen van het begrotingsbeleid in de EMU vastgesteld (het sixpack) of overeengekomen (Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur), waarbij de nadruk is komen te liggen op het voorkomen van begrotingsonevenwichtigheden, meer belang wordt gehecht aan de ontwikkeling van schuldposities, betere handavingsmechanismen zijn ontwikkeld en in de lidstaten meer draagvlak is ontstaan voor EU-voorschriften. De andere elementen betreffende een sterkere budgettaire governance in de eurozone (het twopack), die nog in behandeling zijn, moet met spoed worden vastgesteld en voortvarend worden geïmplementeerd. Met dit nieuwe raamwerk voor governance wordt het mogelijk de jaarlijkse begroting van de landen van de eurozone vooraf te coördineren en scherper toe te zien op landen met financiële problemen.

Begrotingscapaciteit

Meer discipline op zich volstaat echter niet. Op langere termijn moet de mogelijkheid bekeken worden om verder te gaan dan de huidige stappen naar een sterker economisch bestuur, door voor de EMU geleidelijk een begrotingscapaciteit op te bouwen. Die begrotingscapaciteit kan verschillende gedaanten aannemen, en in de aanloop naar de Europese Raad van december moeten verschillende opties nader worden bestudeerd.

Deze begrotingscapaciteit zou nieuwe budgettaire functies schragen die niet onder het meerjarig financieel kader vallen. Bekeken moet worden hoe deze capaciteit in het kader van de Unie en haar instellingen kan worden ontwikkeld.

Een van de functies van een nieuwe begrotingscapaciteit zou kunnen zijn aanpassingen aan landenspecifieke schokken te faciliteren door op centraal niveau een zekere absorptiecapaciteit ter beschikking te stellen. In EMU-context moet een symmetrische schok, die alle landen tegelijkertijd treft, in de eerste plaats worden aangepakt in het kader van het monetaire beleid; in de context van een landenspecifieke economische schok daarentegen, wordt voor maatregelen in hoofdzaak een beroep gedaan op de nationale begroting. Het Europees stabiliteitsmechanisme is een crisisbeheersingsinstrument en is niet voor deze vorm van schokabsorptie bedoeld. Daar komt bij dat de economische aanpassingsmechanismen als gevolg van de geringe arbeidsmobiliteit tussen landen onderling en de structurele belemmeringen voor prijsflexibiliteit minder doeltreffend zijn dan in andere muntunies. Het absorberen van asymmetrische schokken op centraal niveau zou een beperkte vorm van budgettaire solidariteit in economische cycli introduceren, wat de economische weerbaarheid van de EU ten goede zou komen. Elementen van budgettaire risicodeling kunnen en moeten zo worden gestructureerd dat zij geen aanleiding vormen tot permanente overdrachten tussen landen, of de prikkels om structurele zwakheden aan te pakken ondermijnen.

Deze begrotingscapaciteit zou nog een andere belangrijke functie hebben, nl. het faciliteren van structurele hervormingen die met betrekking tot een geïntegreerd economisch beleidskader (zie punt III) tot een toename van het concurrentievermogen en de potentiële groei leiden. Goed functionerende schokabsorptie vergt een verdere convergentie van de economische structuren en het economisch beleid van de lidstaten. De twee doelstellingen van schokabsorptie en steun voor structurele hervormingen zijn dan ook complementair en synergetisch.

Deze nieuwe begrotingscapaciteit mag niet ten koste gaan van de nakoming van de begrotingsregels en de begrotingsdiscipline in de verschillende lidstaten. Een centraal element van de toekomstige begrotingscapaciteit, dat zorgvuldig zal moeten worden bestudeerd, zou de mogelijkheid zijn om leningen aan te gaan. Zo beschouwd zou deze begrotingscapaciteit moeten voldoen aan de begrotingsevenwichtregel die is neergelegd in het stabiliteits- en groeipact en in het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur. Een volwaardig geïntegreerd begrotingskader zou vereisen dat een thesaurie met duidelijk omschreven begrotingstaken wordt ingesteld.

Er wordt gezegd dat daadwerkelijk veilige en liquide financiële activa voor de eurozone ertoe zouden kunnen bijdragen de negatieve wisselwerking tussen het bankwezen en de overheidsfinanciën - een van de besmettingshaarden in de huidige crisis - te beperken. In dit verband zou het beperkt en conditioneel poolen van bepaalde kortlopende instrumenten van overheidsfinanciering (bijvoorbeeld schatkistpapier) nader bekeken kunnen worden. Hiertoe is een grotere mate van gemeenschappelijke besluitvorming op begrotingsgebied vereist, waarbij wordt voortgebouwd op de regels van het 'twopack' aangaande de behandeling van ontwerpbegrotingsplannen en de ex ante coördinatie bij schuldemissie. Ook zijn voorstellen gedaan om de bestaande overheidsschuld op voorwaardelijke en tijdelijke grondslag aan te pakken, door hem geleidelijk door te rollen naar een fonds voor de aflossing van de "erfschuld" die de meeste lidstaten vóór en tijdens de financiële en de schulden crisis hebben opgebouwd.

III. Geïntegreerd kader voor economisch beleid

Wil zij haar zeer aantrekkelijke sociale markteconomie en het Europese sociale model handhaven, dan is het zaak dat de Unie mondiaal concurrentievermogen heeft en dat in de monetaire unie geen al te grote concurrentiediscrepantie tussen de lidstaten ontstaat, zodat elk land afzonderlijk de schokken snel en gemakkelijk kan opvangen. Dit houdt ook in dat de gehele economie gekenmerkt moet zijn door prijsflexibiliteit en door het vermogen om met activa- en kredietzeepbellen om te gaan. De behoefte aan volgehouden beleidsautonomie en aanpassingscapaciteit van de lidstaten moet zorgvuldig in balans worden gehouden met de uitvoerbaarheid van maatregelen om te voorkomen dat onevenwichtigheden ontstaan en om kosten- en prijsaanpassingen te vergemakkelijken. Dit is van essentieel belang om nationaal beleid te kunnen effectueren dat gericht is op krachtige en duurzame economische groei, concurrentiekracht en werkgelegenheid, en de financiële stabiliteit van de eurozone als geheel niet ondergraaft.

De hervormingen van het toezichtkader van de Unie

De crisis heeft de tekortkomingen van het oude kader voor economisch beleid aan het licht gebracht en diverse hervormingen in het toezichtkader van de Unie teweeggebracht, die zijn uitgemond in de invoering van een geïntegreerd Europees semester met landenspecifieke aanbevelingen en een nieuwe procedure bij buitensporige onevenwichtigheden met sancties, die het mogelijk maakt eventueel schadelijke onevenwichtigheden op te sporen en te corrigeren. Impulsen zijn ook uitgegaan van het Euro Plus-pact, dat inmiddels deel is gaan uitmaken van het Europees semester. Het is nog te vroeg om de onlangs ingevoerde toezichtmechanismen aan een algehele evaluatie te onderwerpen.

Nu al echter blijkt er een aantal gebieden te zijn waar deze procedures meer zichtbaarheid, invloed en uitwerking zouden moeten krijgen.

De indicatoren van de institutionele kwaliteit, de arbeidsmarkt en het ondernemingsklimaat laten zien dat er in de gehele Unie zwakke punten voorkomen en dat er grote verschillen tussen de lidstaten zijn. Voltooiing van de eengemaakte markt is een krachtig middel om een aantal van deze euvels te verhelpen. Een topprioriteit is dat de maatregelen in het Pact voor groei en banen van juni 2012 snel worden uitgevoerd.

Bevordering van structuurhervormingen met behulp van contractuele afspraken

Niet alleen moet de eengemaakte markt worden voltooid, de EMU kan ook niet behoorlijk functioneren zonder hechtere coördinatie en sterkere convergentie en handhaving inzake het economisch beleid. Zoals tijdens bilateraal overleg is geopperd, valt in dit verband te denken aan individuele contractuele afspraken die de lidstaten van de eurozone met de instellingen van de Unie zouden maken over de hervormingen ter bevordering van groei en werkgelegenheid die deze landen zich voornemen, en over de implementatie ervan. Deze afspraken zouden steun voor hervormingen door middel van beperkte, tijdelijke, flexibele en gerichte financiële stimulansen kunnen omvatten. De afspraken zouden gekoppeld kunnen worden aan de hervormingen die in de landenspecifieke aanbevelingen van de Raad zijn bepaald, en worden ingepast in procedures van de Unie, bijvoorbeeld de plannen met corrigerende maatregelen in het kader van de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden of de economische partnerschapsprogramma's. Een geïntegreerd kader voor economisch beleid, inclusief de ex ante coördinatie van belangrijke plannen tot hervorming van het economisch beleid met aanzienlijke overloopeffecten op de eurozone, zou tevens helpen om beleidssturing te geven op gebieden zoals arbeidsmobiliteit en belastingcoördinatie. Dergelijke coördinatiemechanismen zouden open kunnen staan voor de lidstaten die de euro nog niet als munt hebben.

Versterking van het macroprudentieel beleid

Tot slot helpt een geïntegreerd kader voor economisch beleid te voorkomen dat zich snel grote onevenwichtigheden vormen die gevoed kunnen worden door inadequate financiële voorwaarden op nationaal niveau. Een mogelijke maatregel, in de lijn van de vorming van een geïntegreerd financieel kader, zou erin kunnen bestaan dat meer gebruik wordt gemaakt van macroprudentiële beleidsinstrumenten. Het effect van het macroprudentieel beleid zou fors worden versterkt door zulke instrumenten te verschaffen aan de toekomstige algemeen toezichthouder, zoals is voorzien in de reeds ingediende ontwerpwetgeving van de Commissie over het gemeenschappelijk toezichtmechanisme. Het zou ertoe kunnen bijdragen dat de ontwikkeling van vooral landenspecifieke risico's met betrekking tot activa- en kredietprijzen beter in de hand wordt gehouden. Het ESRB moet hierbij een prominentere rol gaan vervullen.

IV. Democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht

Als algemene regel geldt dat democratische controle en verantwoording plaatsvinden op het niveau waar de beslissingen worden genomen. Dit betekent dat beslissingen op Europees niveau verantwoord moeten worden tegenover het Europees Parlement, maar ook dat in voorkomend geval de spilfunctie van de nationale parlementen gehandhaafd en beschermd moet worden.

Bij het Verdrag van Lissabon zijn al verbeteringen aangebracht in de democratische verantwoordingsplicht van de Unie, zowel tegenover het Europees Parlement als tegenover de nationale parlementen. De verdere versterking van de rol van de instellingen van de Unie moet gelijk opgaan met de inschakeling van het Europees Parlement in de procedures van de Unie. Ook kunnen concrete maatregelen worden genomen om de nationale parlementen en het Europees Parlement hechter te laten samenwerken, op basis van artikel 13 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur en Protocol 1 bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met betrekking tot de communautaire methode. In deze geest dient men te bekijken hoe ervoor kan worden gezorgd dat in het Europees Parlement en in de nationale parlementen wordt gedebatteerd over de aanbevelingen die in het kader van het Europees semester worden aangenomen.

Het bestuur binnen de eurozone moet nog worden verbeterd, voortbouwend op de verklaring van de top van de eurozone van 26 oktober 2011, overeenkomstig het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur.

Het bestuurskader zou voorts baat hebben bij een actieve en open sociale dialoog.

V. Volgende stappen

Op basis van dit tussentijdse verslag zal, mede in het licht van de gedachtewisseling in de Europese Raad op 18 en 19 oktober en de desbetreffende conclusies, op 13 en 14 december aan de Europese Raad een specifieke, tijdgebonden routekaart voor de totstandbrenging van een volwaardige economische en monetaire unie worden voorgelegd.

Tijdens de voorbereiding zal verder informeel overleg met de lidstaten en het Europees Parlement worden gepleegd. Ook met andere grote belanghebbende partijen kan van gedachten worden gewisseld.