EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 12.10.2011
COM(2011) 669 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Een routekaart voor stabiliteit en groei

"Wij verklaren dat wij ons blijven inzetten voor de euro, en dat wij al het nodige zullen doen om de financiële stabiliteit van de gehele eurozone en haar lidstaten te waarborgen."

(Verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone en de EU-instellingen, 21 juli 2011)

INLEIDING

Wat de EU op dit moment het meeste nodig heeft is de onmiddellijke en volledige inzet van alle noodzakelijke instrumenten om te zorgen voor toekomstige stabiliteit en groei. Er zijn in de afgelopen achttien maanden veel verstrekkende besluiten genomen. Om het vertrouwen in de eurozone en de EU als geheel te herstellen moeten deze besluiten worden geïntegreerd en voltooid. De crisis dreigt een systeemcrisis te worden. Het is noodzakelijker dan ooit een oplossing te vinden waarmee de vicieuze cirkel van twijfel over de houdbaarheid van de overheidsschuld, de stabiliteit van het bankwezen en de groeivooruitzichten van de EU, kan worden doorbroken. De in deze mededeling voorgelegde beleidselementen zijn onderling afhankelijk en moeten zo snel mogelijk gezamenlijk ten uitvoer worden gelegd om het beoogde effect te bereiken. Geen enkel element is op zich voldoende om de huidige crisis op te lossen. Alleen wanneer zij gezamenlijk en tegelijkertijd worden uitgevoerd kan overtuigend worden aangetoond dat de EU in staat is om:

1. Een beslissend antwoord te geven op de problemen van Griekenland.

2. De vangnetten van de eurozone tegen de crisis te versterken.

3. Het bankwezen te versterken, via herkapitalisatie.

4. Beleidsmaatregelen voor meer stabiliteit en groei versneld uit te voeren.

5. Een meer robuuste en geïntegreerde economische governance tot stand te brengen.

1. EEN BESLISSEND ANTWOORD OP DE PROBLEMEN VAN GRIEKENLAND

De aanhoudende twijfels over Griekenland hebben in hoge mate bijgedragen aan de ondermijning van het vertrouwen in de financiële stabiliteit van de eurozone als geheel. Deze twijfels moeten onmiddellijk en definitief worden weggenomen.

Na beoordeling door de troika van EU/ECB/IMF is het hiertoe noodzakelijk dat:

- mits het huidige programma weer op schema komt, de zesde tranche van het programma voor Griekenland wordt uitgekeerd;

- een duurzame oplossing voor Griekenland binnen de eurozone wordt overeengekomen, door middel van een doeltreffend tweede aanpassingsprogramma, gebaseerd op adequate financiering waarbij zowel de particuliere sector als de overheidssector betrokken zijn, en ondersteund door krachtige uitvoerings- en controlemechanismen.

- De ondersteuning door de taakgroep Griekenland van de Commissie wordt voortgezet, waardoor een volledige en tijdige uitvoering van het programma wordt bevorderd en de beschikbare structuurfondsen worden gebruikt voor de versterking van het concurrentievermogen en het herstel van de groei.

2. VERSTERKING VAN DE VANGNETTEN DIE DE EUROZONE BESCHERMEN TEGEN DE CRISIS

Onlangs nog, op 21 juli 2011, hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone en de EU-instellingen bevestigd dat zij vastbesloten zijn via programma's landen steun te blijven verlenen tot zij weer toegang tot de markt krijgen, mits deze programma's met succes ten uitvoer worden gelegd. Zij benadrukten dat wat de betrokkenheid van de particuliere sector betreft, voor Griekenland een uitzonderlijke en unieke oplossing vereist is.

De eurozone moet volledig worden voorzien van de instrumenten die nodig zijn om eventuele toekomstige crisisscenario's het hoofd te kunnen bieden. De beschikbaarheid van de noodzakelijke instrumenten zou het spectrum van alternatieve oplossingen kunnen verruimen, terwijl marktdeelnemers zeer noodzakelijke geruststelling wordt geboden. Recente besluiten om de EFSF en het ESM tot stand te brengen vormden een grote stap naar de schepping van deze instrumenten, maar zij moeten nog verder worden voltooid en aangevuld.

De eerste stap is om de besluiten die op de topbijeenkomsten van de eurozone van maart en 21 juli 2011 zijn genomen, snel operationeel te maken om de flexibiliteit en doeltreffendheid van de EFSF (en het ESM) te verbeteren, met name ten aanzien van:

- proactieve programma's. Toegang tot dergelijke kanalen dient slechts te worden verleend indien de lidstaten ermee instemmen progressieve macro-economische aanpassingsprogramma's ten uitvoer leggen, waarover zij vooraf de Commissie en de ECB raadplegen. Strengere controles en toezicht zijn noodzakelijk en zouden op politiek niveau kunnen worden vastgesteld en in de gedragscode inzake het stabiliteits- en groeipact kunnen worden opgenomen.

- het verlenen van bijstand aan de lidstaten met de herkapitalisatie van banken door middel van leningen aan landen zonder programma, zo nodig als aanvulling op oplossingen waarbij de particuliere sector en nationale instrumenten betrokken zijn.

- het verbeteren van de mogelijkheden om de EFSF in te zetten voor de aankoop van overheidsschuld op primaire markten en, wanneer zich uitzonderlijke marktomstandigheden en risico's voor de financiële stabiliteit voordoen, dit instrument te gebruiken op secundaire markten, zij het onder passende voorwaarden.

Bovendien dienen de vangnetten te worden versterkt door het gebruik van de EFSF zoveel mogelijk uit te breiden, zonder dat de garanties die dit instrument ondersteunen worden verhoogd en met inachtneming van de bepalingen van het Verdrag van Lissabon, met name op het gebied van monetaire financiering.

Een snelle invoering van het ESM zou eveneens het vertrouwen in het crisismechanisme versterken en het voordeel hebben dat er een krachtiger, permanent instrument ter beschikking

staat. Getracht moet worden om de technische voorbereidings- en ratificatieprocedures te versnellen zodat het ESM bijvoorbeeld tegen medio 2012 operationeel kan zijn.

De ECB is van cruciaal belang voor het waarborgen van de financiële stabiliteit van de eurozone als geheel doordat zij zorgt voor voldoende liquiditeit voor de banksector van de eurozone en een behoorlijke werking van de overheidsobligatiemarkten bevordert terwijl de prijsstabiliteit wordt gehandhaafd.

3. VERSTERKING VAN HET BANKWEZEN - VIA HERKAPITALISATIE

Zowel wat betreft toezicht als in financiële termen zijn al enorme inspanningen geleverd om de Europese banken te versterken. Zij hebben namelijk een belangrijke rol voor de stabiliteit en het functioneren van onze economie. Voorts hebben banken de kwaliteit en de omvang van hun kapitaalbasis fors versterkt.

De EU heeft ingrijpende wijzingen in het bankentoezicht doorgevoerd. Daarnaast zijn er ook een aantal wetgevingsmaatregelen genomen: zo moet het bedrag dat banken aan toetsingsvermogen moeten aanhouden omhoog, moeten risicovolle hersecuritisatietransacties beter worden afgedekt, mag het beloningsbeleid buitensporige risico's niet aanmoedigen, en is de depositogarantie voor bancaire deposito's van burgers nu opgetrokken tot 100 000 EUR. Door een snelle goedkeuring van de nieuwe richtlijn kapitaalvereisten (CRD IV) komt er een robuuste kapitaalratio voor banken en kunnen de normen van Bazel III worden toegepast.

De aanhoudende onzekerheid op de markt voor overheidsobligaties heeft voor toenemende volatiliteit gezorgd en zet de banksector onder toenemende druk. Voor de voorzienbare toekomst moeten onze inspanningen vooral erop gericht zijn banken makkelijker toegang te geven tot termijnliquiditeit, met name door het herstel van liquiditeit op lange termijn in de sector. Deze inspanningen moet worden geflankeerd door **stappen om het kapitaal te versterken van banken die dat nodig hebben.**

Om het vertrouwen in de banksector in de EU te herstellen zijn gecoördineerde, doelgerichte herkapitalisatie-inspanningen nodig, in samenhang met de andere elementen van deze strategie. Dit vereist een aanpak waarbij de lidstaten, de Europese Bankautoriteit (EBA) en de Europese Centrale Bank hun krachten bundelen met de Commissie. Een strategie voor de herkapitalisatie van banken die aansluit bij de voorstellen van de EBA, zou de volgende elementen moeten omvatten:

- de strategie zou betrekking moeten hebben op alle potentiële systeemrelevante banken in alle lidstaten: dus de banken waarvoor de EBA in juli 2011 stresstests uitvoerde (afgezien van een aantal kleinere, lokale banken die niet internationaal actief zijn);

- alle blootstellingen van de betrokken banken aan overheidsschulden in de EU moeten worden meegenomen (een prudente waardering van alle overheidsschuld - in de beleggingsportefeuille of in de handelsportefeuille), zodat er volledige transparantie is over de kwaliteit van de activa;

- de eis van een tijdelijk aanzienlijk hogere kapitaalratio met kapitaal van de hoogste kwaliteit, nadat de blootstelling is meegerekend. Deze kapitaaldefinitie

loopt grotendeels gelijk met de definitie die de internationale Bazel III-overeenkomst als doelstelling voor 2015 naar voor schuift;

- banken die niet het vereiste kapitaal aanhouden, zouden herkapitalisatieplannen moeten indienen en deze plannen zo snel mogelijk ten uitvoer moeten leggen. Praktisch gezien betekent dit dat de nationale toezichthouders, gebruikmakend van hun bestaande toezichtsbevoegdheden, deze voorwaarden zouden opleggen in de vorm van extra buffers die beletten dat dividenden of bonussen worden uitgekeerd zolang geen herkapitalisatie heeft plaatsgevonden;

- banken moeten eerst particuliere kapitaalbronnen aanspreken, onder meer via de herstructurering en omzetting van hun schulden in vermogensinstrumenten. De nationale overheid kan, indien nodig, steun bieden en, indien die steun niet beschikbaar is, dient de herkapitalisatie te worden gefinancierd via een lening uit de EFSF. Vindt de herkapitalisatie met publieke middelen plaats, dan moeten de EU-staatssteunregels in acht worden genomen. De Commissie wil het bestaande kader voor staatssteun aan banken verlengen tot na 2011.

Tegelijk moeten de lopende **werkzaamheden met betrekking tot een nieuw stelsel voor regulering van de financiële sector** zo snel mogelijk **worden afgerond**. De Commissie zal de resterende voorstellen vóór het jaareinde indienen: versterkte regels voor kredietratingbureaus, transparantie en marktgedrag op alle handelsplatforms; een versterkt kader voor de strijd tegen marktmisbruik, met onder meer ook strafrechtelijke sancties, en een Europees kader voor de afwikkeling van banken (*bank resolution*). Het is van essentieel belang dat al deze voorstellen snel worden goedgekeurd door de medewetgevers, liefst binnen 12 maanden na de indiening ervan door de Commissie.

Ook de voorgestelde **belasting op financiële transacties** zou snel moeten worden goedgekeurd op EU-niveau, zodat de financiële sector een billijke bijdrage levert aan het herstel. De EU moet zich een actief pleitbezorger blijven tonen van de invoering van deze belasting op mondiaal niveau.

4. VERSNELDE UITVOERING VAN BELEIDSMAATREGELEN VOOR MEER STABILITEIT EN GROEI

De meeste lidstaten hebben geen ruimte meer om nieuwe begrotingsimpulsen te geven, omdat begrotingsconsolidatie nu hun topprioriteit is. Onze aandacht moet nu gaan naar de tenuitvoerlegging van de landenspecifieke aanbevelingen die in het kader van het eerste Europees Semester zijn gedaan. Ook overheidsbestedingen in groeisectoren, het opruimen van obstakels en het aanboren van onderbenut groeipotentieel moeten prioriteiten zijn. Lidstaten moeten, zeker wanneer zij blootstaan aan spanningen op de markten voor overheidsobligaties, sterker inzetten op structurele hervormingen die zorgen voor stevigere groei.

Op EU-niveau beschikken wij over diverse hefbomen voor structurele groei - meer halen uit de interne markt, onze handelsprestaties maximaliseren en de mogelijkheden benutten van onlangs gesloten handelsakkoorden, om maar een paar elementen te noemen. Bovendien blijkt uit de huidige crisis dat concurrentievermogen een vaste factor moet worden in EU-beleid. Er kunnen vooral verbeteringen worden bereikt met maatregelen die gericht zijn op

technologiesectoren met een groot groeipotentieel door middel van de ontwikkeling van een digitale interne markt.

Doelgerichte impulsen voor groei en banen kunnen worden bereikt door:

- **Meer te halen uit wat al op EU-niveau is afgesproken**, bijvoorbeeld:
  - volledige tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn;
  - voltooiing van de eengemaakte energiemarkt, waardoor consumenten hun leveranciers kunnen kiezen en markten volledig toegankelijk zijn voor energieleveranciers;
  - vervroeging van de tenuitvoerlegging van de richtlijn betalingsachterstanden van maart 2013 tot januari 2012, om het mkb te helpen;
  - volledige tenuitvoerlegging van de vrijhandelsovereenkomst met Korea.
- **Versnelde goedkeuring van voorstellen waarvoor de medebeslissingsprocedure loopt:**
  - de voorgestelde eengemaakte EU-octrooibescherming die in 25 lidstaten zou gelden, zou de kosten voor ondernemingen met naar raming 80% doen dalen;
  - de lopende herziening van de jaarrekeningrichtlijn zou de rapportageverplichtingen vereenvoudigen, met name door vrijstellingen voor micro-ondernemingen;
  - met het voorstel om de cofinancieringspercentages voor Structuurfondsen in programmalanden op te trekken zouden snel EU-middelen kunnen worden vrijgemaakt om groei te ondersteunen;
  - de ontwerp-richtlijn energiebesparing zou voor meer energie-efficiëntie moeten zorgen;
  - het sluiten van verdere handelsovereenkomsten met belangrijke strategische partners, waaraan nu wordt gewerkt;
  - de goedkeuring van reeds ingediende voorstellen voor belastingheffing op inkomsten uit spaargelden en andere fiscale initiatieven;
  - een mandaat voor de Commissie om, namens de hele EU, te onderhandelen met derde landen over belastingovereenkomsten – en zo daadwerkelijk de strijd tegen belastingontduiking aan te gaan én dubbele belasting te voorkomen;
  - aanneming van het facultatief gemeenschappelijk Europees kooprecht.

- **De komende maanden zal de Commissie een aantal voorstellen indienen via de versnelde wetgevingsprocedure**, onder meer:

  - de twaalf voorstellen van de Single Market Act, waaronder:

    – betere toegang tot risicokapitaal in heel Europa via een EU-paspoort;

    – zorgen voor een gemeenschappelijke rechtsgrondslag voor onderlinge erkenning van e-authenticatie en elektronische handtekeningen over de grenzen heen;

    – herziening van het kader voor overheidsopdrachten met het oog op eenvoudigere en transparantere procedures.

  - en voorts:

    – een *Young Opportunities*-initiatief om meer banen voor jongeren te creëren, met name startersbanen;

    – wetgeving voor collectief rechtenbeheer/auteursrechten om een eengemaakte markt voor auteursrechten tot stand te brengen - de verwachting is dat hierdoor de onlinemuziekverkoop kan worden verdrievoudigd;

Wanneer het moeilijk blijkt om overeenstemming te bereiken over voorstellen in het kader van de versnelde procedure, dient het gebruik van de procedure van de nauwere samenwerking te worden overwogen.

Een en ander moet worden aangevuld **met gerichte investeringen op EU-niveau**. Volgende week komt de Commissie met het initiatief "Europa 2020-projectobligaties", waarvoor zij in het huidige financieel kader een pilootfase zal voorstellen. Zo zullen wij de investeringsbasis kunnen verruimen voor een aantal belangrijke infrastructuurinvesteringen die onmisbaar zijn voor de EU en de eengemaakte markt. Dit initiatief zal verder worden uitgewerkt in het voorstel van de Commissie voor de *Connecting Europe*-faciliteit in het kader van het volgende meerjarig financieel kader (MFF). De Unie en de lidstaten moet ook dringend nagaan hoe wij onze beleidsgestuurde bank, de Europese Investeringsbank (EIB), meer kunnen laten doen om investeringen op langere termijn te financieren - ook via innoverende financieringsinstrumenten. Met het oog daarop zal de Commissie onderzoeken hoe de middelen en de kapitaalbasis van de EIB kunnen worden versterkt, zodat zij kredieten kan verlenen aan de reële economie.

5. TOTSTANDBRENGING VAN EEN ROBUUSTE EN GEÏNTEGREERDE ECONOMISCHE GOVERNANCE VOOR DE TOEKOMST

Fundamenteel kunnen herstel van de stabiliteit en duurzame economische groei in de eurozone en de bredere EU alleen worden bereikt door het voeren van gezond beleid op nationaal niveau, in de context en met behulp van de passende communautaire governance. Daartoe moeten de lidstaten nog meer inzetten op het herstellen en versterken van de houdbaarheid van de overheidsschuld door middel van een passende combinatie van

budgettaire consolidatie en groeibevorderende structurele hervormingen. Met het Europees Semester en de nieuwe "six-pack"-wetgeving is reeds een sterk governance-kader beschikbaar dat verder moet worden versterkt, ook wat de communautaire dimensie ervan betreft. Aan de planning, de tenuitvoerlegging en de beoordeling achteraf van het beleid van de lidstaten moet een sterkere eurozone-dimensie worden toegevoegd om, op basis van toezichtprocedures die steeds stringenter worden (dat wil zeggen dat de nationale begroting en het nationale economische beleid steeds meer onder druk komen te staan), te zorgen voor een sterkere coördinatie van het economische beleid, waardoor, door middel van regels die niet kunnen worden geschonden, een grotere integratie en discipline ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor het economische beleid op het niveau van de eurozone ontstaan. In die context zal ook aandacht worden besteed aan de verdere versterking van de rol van de voor economische en monetaire zaken verantwoordelijke commissaris. De Commissie heeft aangekondigd dat zij voornemens is op basis van de communautaire methode aan één samenhangend kader voor betere economische governance te werken. Zij zal daartoe de noodzakelijke voorstellen doen.

In overeenstemming met de beslissingen van de top van de eurozone op 21 juli 2011 zal de voorzitter van de Europese Raad, in nauw overleg met de voorzitter van de Commissie en de voorzitter van de Eurogroep, concrete voorstellen doen over hoe de werkmethoden en het crisismanagement in de eurozone te verbeteren, namelijk door middel van een meer gestroomlijnd proces tussen de eurozonetop, de Eurogroep en de Eurozonewerkgroep.

Bovendien moeten wij, om in de toekomst in een betere economische governance te voorzien:

- de "six-pack"-wetgeving zo snel mogelijk ten uitvoer leggen, onder meer door middel van sterkere preventieve en correctieve instrumenten overeenkomstig het stabiliteits- en groeipact (tekort/schuldcriteria) en door het ten uitvoer leggen van de procedures voor macro-economische onevenwichtigheden (buitensporigtekortprocedure);

- het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid versterken om het toezicht op het economisch en budgettair beleid te intensiveren, onder meer door de integratie van het Euro Plus-pact in de betrokken procedures.

Hoewel snelle en strikte tenuitvoerlegging van de nieuwe "six-pack"-wetgeving een uitdaging vormt, is er behoefte om verder te gaan door:

- bepalingen te formuleren voor de versterking van het economische en begrotingstoezicht van de lidstaten van de eurozone die financiële bijstand van de EFSF, het ESM, het IMF of een andere IFI vragen of ontvangen. De Commissie zal een voorstel bij de Raad en het Europees Parlement indienen ingevolge artikel 136;

- het nationale begrotingsbeleid van de lidstaten van de eurozone in landen waarvoor een buitensporigtekortprocedure/programma loopt te controleren via een procedure van de Commissie/Raad die de Commissie/Raad in staat zou stellen te interveniëren, bijvoorbeeld om nationale ontwerpbegrotingen vooraf te onderzoeken, om in ernstige gevallen om een tweede lezing te vragen, om in de loop van het jaar wijzigingen voor te stellen en om de uitvoering van de begroting te controleren. De Commissie zal ingevolge artikel 136 een voorstel

bij de Raad en het Europees Parlement indienen dat voorziet in de progressieve stappen en voorwaarden die in dergelijke gevallen moeten worden toegepast;

- in overeenstemming met de sterkere interne governance van de eurozone is er behoefte aan een meer gezamenlijke externe vertegenwoordiging voor de eurozone. De Commissie zal voorstellen doen om dit te bereiken;

- opties voor "stabiliteitsobligaties" te beoordelen en ontwikkelen als onderdeel van het geheel van beleidsinstrumenten voor de eurozone binnen de verder versterkte economische governance. De Commissie zal voor het einde van het jaar een groenboek over de belangrijkste opties publiceren.

Om de totstandkoming van betere economische governance te versnellen, moet nauwere samenwerking worden overwogen in alle gevallen waarin beslissingen anders lange tijd hangende zouden blijven.

Ten slotte kan het zinvol zijn al deze stappen of een deel ervan in het formele kader van een herziening van het Verdrag te verankeren. Dit zou geen onmiddellijk antwoord op de huidige crisis vormen, die door een snelle en doortastende uitvoering van de in deze mededeling voorgestelde maatregelen moet worden aangepakt. Wanneer dit gebeurd is, kunnen verdragswijzigingen worden voorgenomen om het nieuwe communautaire bouwwerk dat nu door middel van secundaire wetgeving wordt ingevoerd, te consolideren en nog grotere impact te verlenen. Wijziging van het Verdrag kan eveneens nuttig zijn om de samenhang van diepere integratie van de eurozone met de Unie als geheel, en in het bijzonder de eengemaakte markt, te waarborgen.