



Brussel, 6.12.2017
COM(2017) 822 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD EN DE EUROPESE CENTRALE BANK**

**NIEUWE BEGROTINGSINSTRUMENTEN VOOR EEN STABIELE EUROZONE
BINNEN HET KADER VAN DE UNIE**

1. INLEIDING

In de Staat van de Unie van 2017 en de bijbehorende intentieverklaring heeft voorzitter Juncker aangekondigd dat de Commissie voornemens is concrete voorstellen te doen om een speciaal onderdeel voor de eurozone in de EU-begroting op te nemen, met de volgende functies: (1) ondersteuning voor structurele hervormingen, voortbouwend op het steunprogramma van de Commissie voor structurele hervormingen; (2) een stabilisatiefunctie; (3) een vangnet ("achtervang") voor de bankenunie, en (4) een convergentie-instrument voor het verstrekken van pretoetredingssteun aan lidstaten op weg naar hun toetreding tot de euro.

In deze mededeling, die deel uitmaakt van een pakket initiatieven ter verdieping van de Europese economische en monetaire unie, worden deze ideeën nader uiteengezet¹. Het pakket bouwt met name voort op het verslag van de vijf voorzitters van 22 juni 2015 over de voltooiing van de Europese economische en monetaire unie² en op de discussienota van de Commissie van 31 mei 2017 over de verdieping van de economische en monetaire unie³.

De verdieping van de economische en monetaire unie en de modernisering van de EU-overheidsfinanciën zijn hoofdonderdelen in het debat over de toekomst van Europa waartoe de aanzet is gegeven in het witboek van de Commissie van 1 maart 2017⁴. Ook in de discussienota van 28 juni 2017 over de toekomst van de EU-financiën⁵ werd hierop de nadruk gelegd. Het huidige tijdsgewricht biedt mogelijkheden om concrete, toekomstgerichte voorstellen te doen met betrekking tot de toekomst van de economische en monetaire unie en tot de manier waarop de EU-overheidsfinanciën in de toekomst kunnen helpen te reageren op geconstateerde uitdagingen.

De Europese meerwaarde vormt de kern van het debat over de Europese overheidsfinanciën. De middelen van de EU moeten worden gebruikt voor de financiering van Europese collectieve goederen. Dergelijke goederen komen ten goede van de EU in haar geheel en kunnen niet efficiënt worden gewaarborgd door één lidstaat alleen. Overeenkomstig de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid dient de EU actie te ondernemen wanneer daardoor elke door de belastingbetaler betaalde euro beter wordt besteed dan bij op nationaal, regionaal of lokaal niveau ondernomen actie.

Verdieping van de economische en monetaire unie is goed voor de eurozone en voor de EU als geheel. Een meer geïntegreerde en beter presterende eurozone zorgt voor meer stabiliteit en welvaart voor iedereen in de EU, en geeft Europa op economisch gebied een sterke stem op het wereldtoneel. De nieuwe begrotingsinstrumenten die in deze mededeling aan bod komen, komen tegemoet aan de specifieke behoeften van de eurozone en van de lidstaten die op weg zijn toe te treden tot de euro, waarbij rekening wordt gehouden met hun bredere behoeften en ambities als EU-lidstaten. Op die manier wordt ook gestreefd naar zo veel mogelijk synergie tussen de bestaande en toekomstige instrumenten die de Commissie in mei 2018 uit de doeken zal doen als onderdeel van haar voorstellen voor het meerjarig financieel kader van de EU voor de periode na 2020.

¹ COM(2017) 821 final van 6.12.2017.

² "De voltooiing van Europa's economische en monetaire unie", verslag van Jean-Claude Juncker in nauwe samenwerking met Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi en Martin Schulz, 22 juni 2015.

³ COM (2017) 291 final van 31 mei 2017.

⁴ COM(2017) 2025 final van 1 maart 2017.

⁵ COM(2017) 358 final van 28 juni 2017.

2. EU-OVERHEIDSFINANCIËN: DE STAND VAN ZAKEN

De EU-overheidsfinanciën bestaan uit de EU-begroting en verscheidene andere mechanismen en financieringsinstrumenten voor de eurozone en de EU. Deze dragen bij tot de economische en maatschappelijke ontwikkeling van de lidstaten en ondersteunen gemeenschappelijke prioriteiten op EU-niveau (zie bijlage voor een overzicht).

De verdieping van de economische en monetaire unie is een van deze gemeenschappelijke prioriteiten. Daartoe moeten de afzonderlijke lidstaten vastberaden optreden en is adequate ondersteuning door middel van de EU begrotings- en beleidscoördinatieinstrumenten nodig. Deze mededeling bevat voorstellen en ideeën met betrekking tot de manier waarop de EU-begroting beter kan worden benut om de veerkracht van onze onderling verbonden economieën te versterken. De vorderingen die zowel de eurolanden als de niet-eurolanden maken bij de uitvoering van hervormingen en bij de opwaartse convergentie, zullen ten goede komen van iedereen.

In het kader van de EU-begroting is al een uitgebreide reeks instrumenten beschikbaar die aanzienlijke effecten hebben, variërend van subsidies tot financieringsinstrumenten, maar de begroting blijft betrekkelijk klein. De EU-begroting is gelijk aan ongeveer 1 % van het totale bruto binnenlands product van de EU en is derhalve beperkt van omvang vergeleken met de nationale begrotingen. Bovendien moet de EU-begroting jaarlijks in evenwicht zijn, hetgeen tot verdere beperkingen leidt. EU-instrumenten hebben in verscheidene lidstaten en sectoren echter aanzienlijke strategische en economische effecten. Momenteel brengt de EU-begroting die effecten voornamelijk teweeg doordat rechtstreeks via de Europese instellingen of gezamenlijk met de lidstaten subsidies worden verstrekt aan economische actoren of overheidsorganen. In sommige lidstaten zijn met name subsidies uit de Europese structuur- en investeringsfondsen de afgelopen jaren goed geweest voor meer dan de helft van de totale overheidsinvesteringen, waardoor een grote bijdrage werd geleverd aan de inhaalslag die regio's en landen in heel Europa op economisch en sociaal gebied maken. Aangezien steun over meerdere jaren wordt gespreid, heeft de EU-begroting bovendien een zeker stabiliserend effect op het niveau van de overheidsinvesteringen in de loop van de tijd en kan de begroting, zoals blijkt uit de steun die werd verleend aan de Griekse economie, een stabiliserende rol spelen in geval van economische moeilijkheden⁶. Verder bestaat er een aantal instrumenten op EU-niveau die weliswaar een beperkte omvang hebben, maar die specifiek kunnen helpen bij het opvangen van economische schokken op nationaal of lokaal niveau⁷.

Tijdens de ambtstermijn van de huidige Commissie is ter aanvulling op de Europese structuur- en investeringsfondsen en andere relevante programma's het Europees Fonds voor strategische investeringen in het leven geroepen. Met het zogeheten "plan-Juncker" zijn particuliere

⁶ Op 15 juli 2015 heeft de Commissie de mededeling "Een nieuwe start voor banen en groei in Griekenland" (COM(2015) 400 final) uitgebracht en een reeks uitzonderlijke maatregelen voorgesteld die hebben bijgedragen tot een maximale absorptie van EU-middelen ter ondersteuning van de reële economie in Griekenland.

⁷ Andere mechanismen zijn het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (dat steun biedt aan lidstaten en regio's met een hoge jeugdwerkloosheid), het Solidariteitsfonds van de Europese Unie (dat financiële bijstand biedt aan lidstaten en regio's die zijn getroffen door grote rampen) en het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (dat steun biedt aan mensen die hun baan hebben verloren als gevolg van grote structurele veranderingen in de wereldhandelspatronen of als gevolg van een wereldwijde economische en financiële crisis).

investeringen in heel Europa ondersteund en is ervoor gezorgd dat met beperkte overheidsmiddelen op flexibele wijze een veelvoud aan particuliere investeringen is aangetrokken⁸.

In zeer specifieke gevallen werd de EU gemachtigd om als kredietnemer of -verschaffer op te treden. Dat geldt met name voor in het kader van het betalingsbalansmechanisme⁹ verstrekte kredieten ter ondersteuning van niet-eurolidstaten bij moeilijkheden betreffende hun betalingsbalans. Een ander voorbeeld zijn in het kader van het Europees financieel stabilisatiemechanisme¹⁰ verstrekte kredieten. Aangezien de aangetrokken middelen en de desbetreffende kredieten back-to-back-verrichtingen zijn, is er geen rechtstreeks effect op de EU-begroting, mits de ontvangende lidstaten hun verplichtingen nakomen.

De EU verleent niet alleen subsidies en kredieten, maar ook steeds vaker technische ondersteuning. Met de oprichting van de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen in 2015 heeft de Commissie haar technische ondersteuning uitgebreid en zij helpt nu de lidstaten, op hun verzoek, om hervormingen uit te voeren op essentiële beleidsterreinen en om hun overheidsdiensten te versterken.

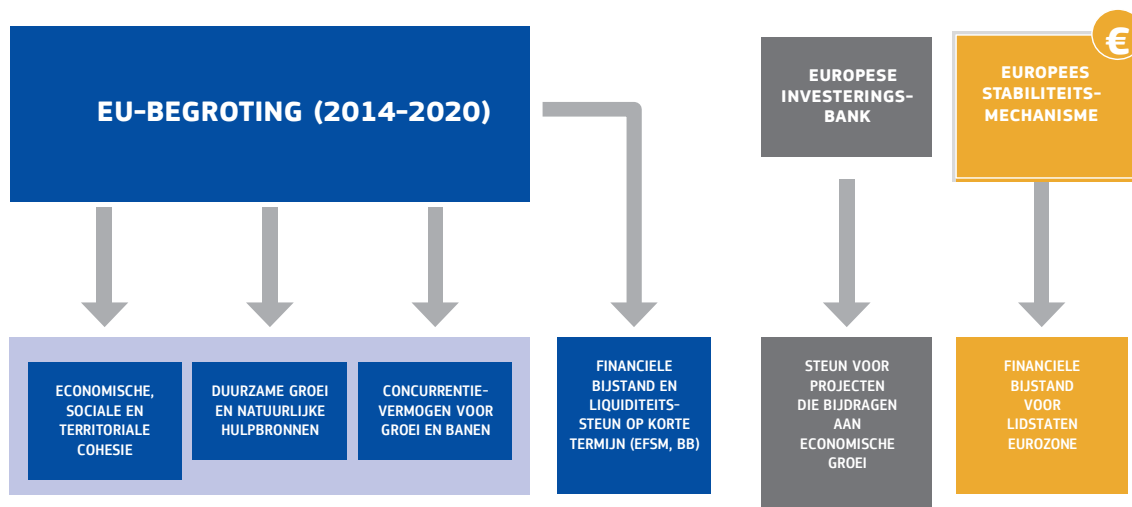
De door de EU-begroting rechtstreeks ondersteunde acties worden aangevuld door een aantal instrumenten en organen van de EU of de eurozone. Een aantal daarvan, waaronder de Europese Investeringsbank, maken wel deel uit van het institutionele kader van de EU, maar vallen buiten de EU-begroting. Weer anderen, zoals het Europees Stabiliteitsmechanisme, maken geen deel uit van het rechtskader van de Unie. De Europese Investeringsbank ondersteunt projecten die bijdragen tot de werkgelegenheid en de groei in Europa en daarbuiten; het Europees stabiliteitsmechanisme biedt financiële bijstand aan lidstaten van de eurozone die worden geconfronteerd met ernstige financieringsproblemen.

⁸ Tegen einde november 2017 zijn in het kader van het Europees Fonds voor strategische investeringen in alle 28 lidstaten bij elkaar afspraken voor een bedrag van 49,6 miljard EUR aan financiering goedgekeurd. Naar verwachting zal met het fonds in totaal 251,6 miljard EUR aan investeringen worden losgemaakt. Verwacht wordt dat rond de 528 000 kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) zullen profiteren van een betere toegang tot financiering.

⁹ Verordening (EG) nr. 332/2002 van de Raad van 18 februari 2002 houdende instelling van een mechanisme voor financiële ondersteuning op middellange termijn van de betalingsbalansen van de lidstaten (PB L 53 van 23.2.2002, blz. 1).

¹⁰ Het Europees financieel stabilisatiemechanisme is op 11 mei 2010 opgericht op basis van Verordening (EU) nr. 407/2010 van de Raad van 11 mei 2010 (PB L 118 van 12.5.2010, blz. 1). Het functioneert op dezelfde wijze als het betalingsbalansmechanisme, maar het staat open voor alle lidstaten, dus ook voor de lidstaten van de eurozone.

Huidige middelen en financiële instrumenten op EU-niveau



Bron: Europese Commissie. EFSM: Europees financieel stabilisatiemechanisme. BB: betalingsbalans.

Hoewel de EU-begroting steeds opwaartse sociale en economische convergentie heeft bevorderd en de op EU-niveau beschikbare slagkracht wat betreft kredietverlening de afgelopen jaren is vergroot om te kunnen reageren op extreme omstandigheden, was macro-economische stabilisatie tot nu toe geen expliciete doelstelling van de EU-begroting. Tijdens de crisisjaren is ook gebleken dat de structuur en het toepassingsgebied van de EU-overheidsfinanciën nog niet volledig aansluiten op de specifieke behoeften van de economische en monetaire unie – niet voor de lidstaten van de eurozone en evenmin voor de lidstaten die op weg zijn naar toetreding tot de eurozone.

De reactie op deze uitdagingen hoeft in eerste instantie niet van financiële aard te zijn. Er is al veel vooruitgang geboekt en er moeten nog meer inspanningen worden geleverd om het regelgevingskader en het beleidskader op EU-niveau en op nationaal niveau te verbeteren. Een routekaart met verdere werkzaamheden maakt deel uit van het pakket dat vandaag wordt gepresenteerd¹¹.

De afgelopen jaren is onomstotelijk gebleken dat drie met elkaar samenhangende en duidelijk omliggende uitdagingen beter moeten worden aangepakt met behulp van EU-overheidsfinanciën:

- (1) **Bevorderen en ondersteunen van structurele hervormingen in de lidstaten teneinde de veerkracht van de economische structuren te verhogen en de convergentie van de prestaties te verbeteren.** Dit is met name het geval voor de landen die dezelfde munteenheid delen, maar ook voor lidstaten die op weg zijn naar toetreding tot de euro. Veerkrachtige structuren zijn immers van wezenlijk belang zijn voor een soepele deelname aan de eurozone. Tijdens de crisisjaren is duidelijk gebleken hoe belangrijk het is te beschikken over moderne economische en maatschappelijke structuren waarmee snel kan worden gereageerd op schokken teneinde te

¹¹ COM(2017) 821 final van 6 december 2017.

voorkomen dat economische of sociale problemen ernstiger worden. De crisis heeft ook wat betreft de economische output, de werkloosheid, investeringen en steun aan noodlijdende banken aanzienlijke gevolgen gehad, die in bepaalde delen van Europa nog zwaarder waren. Pas nu, bijna tien jaar nadat de crisis is uitgebroken, kan worden geconstateerd dat het langetermijnproces van convergentie van de levensstandaard weer op gang komt.

- (2) **Ondersteunen van de lidstaten van de eurozone zodat zij beter kunnen reageren op de snel veranderende economische omstandigheden en hun economie kunnen stabiliseren in het geval van grote asymmetrische schokken.** Als gevolg van de eenmaking van het monetaire beleid in een muntunie beschikken de deelnemende lidstaten niet meer over dezelfde macro-economische beleidsinstrumenten. Alle landen hebben tenslotte andere kenmerken: de omvang en structuur van de economie bepalen de waarschijnlijkheid dat een land met schokken te maken krijgt. Tijdens de crisis is gebleken dat de lidstaten van de eurozone met de middelen waarover zij beschikken, grote asymmetrische schokken slechts in beperkte mate kunnen opvangen. Sommige landen hadden daardoor geen toegang meer tot de markt om zichzelf te financieren. In meerdere gevallen heeft dit tot een aanhoudende recessie en negatieve indirecte gevolgen voor andere lidstaten geleid.
- (3) **De koppeling tussen de overheidsschuld en de situatie van de banken verbreken, systeemrisico's verminderen en de gezamenlijke responscapaciteit voor mogelijk grootschalig bankfalen versterken,** alsmede besmetting voorkomen. Al in 2013 is er een principeakkoord bereikt over een achtervang (vangnet) ter vergroting van de capaciteit van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds wat betreft het afhandelen van de afwikkeling van banken. Die achtervang is bedoeld als laatste redmiddel en speelt een belangrijke rol bij het verder opbouwen van vertrouwen in het Europese bankstelsel.

Tegen deze achtergrond is het mogelijk gezamenlijke begrotingsinstrumenten op EU-niveau te ontwikkelen die kunnen bijdragen aan de stabiliteit van de eurozone en die ook de EU als geheel ten goede komen. Bij het opzetten van deze instrumenten moet voor optimale synergie met andere begrotingsinstrumenten binnen het bredere Uniekader worden gezorgd, zodat het welslagen en de doeltreffendheid ervan is gewaarborgd en de efficiëntie ten behoeve van de belastingbetaler wordt gemaximaliseerd. De modernisering van de EU-overheidsfinanciën, waarvoor de Commissie in mei 2018 met voorstellen zal komen, biedt een unieke kans om de EU en de eurozone toe te rusten met de noodzakelijke middelen.

3. GEMODERNISEERDE EN TOEKOMSTGERICHTE EU-OVERHEIDSFINANCIËN

De discussienota over de toekomst van de EU-financiën schetste de contouren voor een modern en toekomstgericht begrotingskader voor de periode na 2020. Aansluitend bij de toespraak van voorzitter Juncker over de Staat van de Unie diept deze mededeling vier specifieke functies verder uit:

- **Deze mededeling presenteert een nieuwe manier om in het kader van het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid vastgestelde nationale hervormingen te ondersteunen, in de vorm van zowel budgettaire als technische steun.** Voor de periode 2018-2020 worden eerste stappen voorgesteld in de vorm van gerichte wijzigingen in de verordening

houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de Europese structuur- en investeringsfondsen en een versterking van het huidige steunprogramma voor structurele hervormingen. Voor het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020 is de Commissie voornemens een nieuw hervormingsinstrument te presenteren om de afgesproken hervormingstoezeggingen van de lidstaten financieel te steunen. Voorts zal zij voorstellen de technische ondersteuning voor de periode na 2020 te versterken, voortbouwend op de ervaring opgedaan met het steunprogramma voor structurele hervormingen.

- **In deze mededeling wordt voorgesteld een specifieke convergentiefaciliteit in te voeren voor lidstaten op weg naar toetreding tot de euro.** Voor de periode 2018-2020 stelt de Commissie voor een specifieke actielijn in het kader van het steunprogramma voor structurele hervormingen in te stellen. Voor de periode na 2020 kan deze in een specifieke faciliteit worden omgezet. De keuze van de hervormingsprioriteiten wordt in het kader van het Europees semester besproken en gemonitord.
- **In deze mededeling worden de belangrijkste kenmerken van een achtervang voor de bankenunie aangegeven.** Deze bestaat uit een kredietlijn of garanties die via het Europees stabiliteitsmechanisme / Europees Monetair Fonds rechtstreeks aan het gemeenschappelijk ontwikkelingsfonds zullen worden verstrekt.
- **Deze mededeling presenteert enkele belangrijke kenmerken voor de invoering van een stabilisatiefunctie** als manier om de investeringen op peil te houden in geval van grote asymmetrische schokken. De stabilisatiefunctie is bedoeld voor de lidstaten van de eurozone en moet openstaan voor de andere EU-lidstaten. Hiermee moet bij het uiteindelijke financiële ontwerp rekening worden gehouden.

Deze functies worden in de volgende punten nader beschreven. Voordat op de details wordt ingaan, moet echter op een aantal overkoepelende beginselen worden gewezen:

- **In de eerste plaats is het zo dat, hoewel bepaalde functies zijn gericht op specifiekere behoeften van lidstaten van de eurozone enerzijds en lidstaten buiten de eurozone anderzijds, zij allemaal verankerd zijn in een gemeenschappelijke EU-aanpak en een visie op het bredere EU-kader.** Een duidelijk beeld van de totale EU-overheidsfinanciën – nu en in de toekomst – is van essentieel belang bij het vormgeven van deze instrumenten: dit draagt bij tot versterking van de synergie-effecten tussen alle actoren en financieringsinstrumenten, tot vermijding van duplicatie en uiteindelijk tot een groter rendement van elke collectief uitgegeven euro. Dit is des te meer noodzakelijk omdat, zoals in het gehele pakket van vandaag wordt gememoreerd, de toekomst van de lidstaten binnen en buiten de eurozone nauw verweven is, en het onderscheid tussen hen in de loop der tijd minder relevant zal worden.
- **In de tweede plaats kan, hoewel de rest van dit document voornamelijk betrekking heeft op de uitgavenzijde van de EU-overheidsfinanciën, ook een gemoderniseerd systeem van eigen middelen in de toekomst een bijdrage leveren.** De ontvangstenzijde van de EU-begroting zorgt bijvoorbeeld reeds in bepaalde mate voor economische stabilisatie, met name via de eigen middelen uit het bruto nationaal inkomen, die bijna 75 % van de totale eigen middelen

vertegenwoordigen en die de relatieve economische prestaties weerspiegelen.¹² Net zoals de uitgavenzijde van de EU-begroting zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld, moeten ook voor de ontvangstenzijde verdere verbeteringen worden overwogen.¹³ De groep op hoog niveau inzake eigen middelen heeft bijvoorbeeld gewezen op mogelijke andere ontvangstenbronnen.¹⁴ Op deze overwegingen wordt in deze tekst niet verder ingegaan, maar zij zullen worden onderzocht met het oog op het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020. Zij kunnen een aanvulling zijn op hetgeen hieronder wordt gepresenteerd.

- **In de derde plaats moeten deze functies hand in hand opereren met het beleidskader waarin het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid voorziet**, inclusief het stabiliteits- en groeipact. Het Europees semester is het belangrijkste instrument voor de coördinatie van het economische beleid van de lidstaten op EU-niveau. Het stelt de lidstaten in staat hun economische, sociale en budgettaire prioriteiten te bespreken en jaarlijks op gezette tijden na te gaan welke vorderingen zijn gemaakt. In de context van het Europees semester dienen het stabiliteits- en groeipact en de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden om gezonde overheidsfinanciën te waarborgen en het risico van onevenwichtigheden te voorkomen. Er is ook vooruitgang geboekt bij de totstandbrenging van een nauwer verband tussen de prioriteiten van het Europees semester en de Europese structuur- en investeringsfondsen door voorafgaande en macro-economische voorwaarden in te voeren¹⁵. Bovendien heeft de huidige Commissie, door optimaal gebruik te maken van de flexibiliteit die in de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact is ingebouwd, de link tussen investeringen, structurele hervormingen en begrotingsverantwoordelijkheid versterkt en tegelijkertijd beter rekening gehouden met de conjunctuercyclus waarmee de lidstaten te maken hebben.¹⁶ Vooruitkijkend zal het cruciaal zijn de samenhang en impact van al deze instrumenten te blijven versterken.
- **In de vierde plaats houden de vier hier besproken functies nauw verband met elkaar.** Zij kunnen als onderdeel van de algemene aanpak van een gemoderniseerd EU-kader fungeren. Gezien de focus op de Economische en Monetaire Unie wordt in de toelichting uiteraard verwezen naar de EU-prioriteiten en -financieringsinstrumenten in verband met banen, groei, investeringen en macro-economische stabiliteit. Het is echter niet de bedoeling vooruit te lopen op andere elementen van de voorstellen inzake het meerjarig financieel kader die in mei 2018 zullen volgen.

Voor de periode na 2020 kan een weg worden uitgestippeld die de impact van de EU-overheidsfinanciën maximaliseert. Deze weg wordt in de onderstaande grafiek samengevat. Veel van de elementen zijn bekend: zoals nu het geval is, zal een aantal EU-fondsen, met name de Europese

¹² Het feit dat deze bijdragen zijn gebaseerd op het bruto nationaal inkomen van elke lidstaat betekent dat het absolute bedrag ervan, bij verder ongewijzigde omstandigheden, varieert afhankelijk van de economische cyclus varieert.

¹³ Anders dan de nationale begrotingen, mag de EU-begroting geen schulden maken, aangezien de ontvangsten en uitgaven jaarlijks in evenwicht moeten zijn. Zij wordt gefinancierd via "eigen middelen". Tegenwoordig zijn er drie soorten eigen middelen: bijdragen van de lidstaten op basis van hun inkomen gemeten aan de hand van het bruto nationaal inkomen, bijdragen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde en aan de buitengrenzen van de Unie geïnde douanerechten.

¹⁴ Zie de discussienota over de toekomst van de EU-financiën van 28 juni 2017, die ook was geïnspireerd door het eindverslag en de aanbevelingen van de groep van hoog niveau inzake eigen middelen van december 2016. Deze groep werd voorgezeten door voormalig Italiaans premier en EU-commissaris Mario Monti en bestond uit door het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie aangewezen leden.

¹⁵ Zie ook artikel 4 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen.

¹⁶ COM(2015) 12 van 13 januari 2015.

structuur- en investeringsfondsen, blijven bestaan als instrument ter bevordering van echte convergentie, naast andere financieringsbronnen zoals die waarin het plan-Juncker en andere instrumenten op EU-niveau voorzien. Ongeacht de precieze financieringsbron zal de steun een van de volgende basisvormen aannemen: technische bijstand, subsidies of leningen.

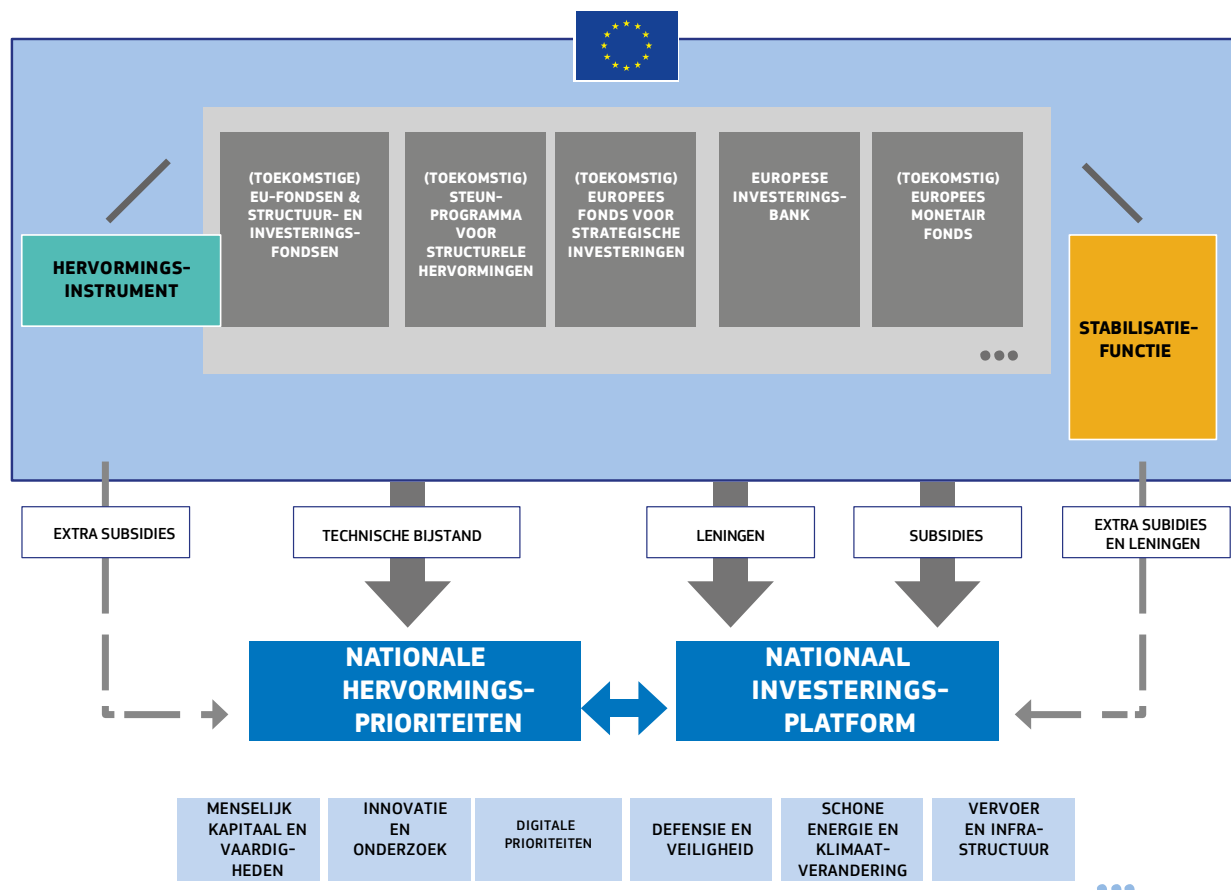
De nationale hervormingsprioriteiten zullen nog steeds door de lidstaten worden vastgesteld in het kader van hun jaarlijkse nationale programma's in de context van het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid. Zoals in de jaarlijkse groeianalyse 2018¹⁷ werd uitgelegd, zijn verdere inspanningen nodig om de aan de gang zijnde hervormingen uit te voeren, en dit vergt vaak tijd en overleg. Daarom pleit de Commissie voor uitbreiding van de meerjarenaanpak en een meer collectieve evaluatie van de hervormingstoezeggingen.

Naast de nationale hervormingsprioriteiten zullen de lidstaten hun eigen investeringsprioriteiten ontwikkelen, die kunnen worden weerspiegeld in een nationaal investeringsplatform. Deze platforms zouden de relevante actoren op verschillende bestuursniveaus in elke lidstaat samenbrengen om de meerjarige investeringsprioriteiten vast te stellen, projectenpijplijnen, die ook deel kunnen uitmaken van Europese projecten, te ondersteunen en bronnen van financiering en ondersteuning aan te boren, inclusief die van de EU.

¹⁷ COM(2017) 690 van 22 november 2017.

Maximalisering van de impact van de EU-overheidsfinanciën: een mogelijke weg vooruit

EU-OVERHEIDSFINANCIËN NA 2020



Bron: Europese Commissie

Hoewel deze constructie lijkt op de bestaande realiteit, zouden twee nieuwe onderdelen worden toegevoegd. Het eerste is een **hervormingsinstrument** dat extra subsidies verstrekt om de nationale inspanningen ter uitvoering van de in het Europees semester als prioriteiten vastgestelde hervormingen te ondersteunen. Het tweede is een **stabilisatiefunctie** die snel ondersteuning en hulp kan bieden om de nationale investeringen op peil te houden in het geval van grote asymmetrische schokken, normaliter door het financieringstekort van bestaande projectpijplijnen te dichten en/of de verbetering van vaardigheden te ondersteunen. Deze twee nieuwe kenmerken worden hieronder nader toegelicht.

4. STEUN VOOR STRUCTURELE HERVORMINGEN

Adequate nationale beleidsmaatregelen zijn van essentieel belang voor de vlotte werking van een **meer geïntegreerde economische en monetaire unie**. Aangezien talrijke cruciale beleidsterreinen die van doorslaggevend belang zijn, in hoofdzaak in handen van de lidstaten blijven, zijn beleidscoördinatie en de volgorde van de hervormingen in het kader van het Europees semester,

essentieel om een maximaal effect te bereiken, niet alleen op nationaal niveau, maar ook op EU-niveau.

Twee elkaar aanvullende pijlers zouden de structurele hervormingen beter kunnen ondersteunen:

- a) een hervormingsinstrument ter ondersteuning van de hervormingstoezeggingen van de lidstaten, en
- b) technische ondersteuning voor specifieke acties op verzoek van de lidstaten.

Een hervormingsinstrument ter ondersteuning van de hervormingstoezeggingen van de lidstaten

Om de lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering van de in het kader van het Europees semester geïdentificeerde hervormingen, is de Commissie voornemens in de context van het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020, een nieuw hervormingsinstrument voor te stellen. Lidstaten die zich verbinden tot hervormingen die in dialoog met de Commissie zijn besproken en zijn vastgelegd in de hervormingstoezeggingen, zouden een beroep kunnen doen op dit nieuwe instrument.

Met dit nieuwe hervormingsinstrument zou ernaar worden gestreefd een brede reeks hervormingen te ondersteunen. De nadruk moet komen te liggen op de hervormingen die de veerkracht van de nationale economieën het meest kunnen versterken en die positieve overloopeffecten hebben op andere lidstaten. Hierbij gaat het om hervormingen van de product- en arbeidsmarkten, belastinghervormingen, de ontwikkeling van kapitaalmarkten, hervormingen om het ondernemingsklimaat en de investeringen in menselijk kapitaal te verbeteren en hervormingen van de overheidsdiensten.

De te ondersteunen hervormingen zouden worden vastgelegd in meerjarige pakketten hervormingstoezeggingen die samen met de nationale hervormingsprogramma's zouden worden voorgesteld en gemonitord. De hervormingstoezeggingen zouden door de lidstaten zelf worden voorgesteld en zouden een reeks hervormingsmaatregelen omvatten met duidelijke mijlpalen en doelstellingen (zie onderstaand tekstvak). Lidstaten met buitensporige onevenwichtigheden die in het kader van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden zijn vastgesteld, zou worden verzocht dergelijke hervormingstoezeggingen voor te stellen als een middel om de pijnpunten aan te pakken waarop de aandacht is gevestigd. Een wederzijdse beoordeling door de lidstaten zou ervoor zorgen dat de hervormingsvoorstellen baat zouden hebben bij zowel de ervaring van andere lidstaten als een beoordeling door de Commissie.

Zodra overeenstemming is bereikt over het pakket hervormingstoezeggingen, zouden de follow-up en de rapportage over de uitvoering van de mijlpalen van het pakket in overeenstemming worden gebracht met het Europees semester. De nationale hervormingsprogramma's zouden een informatiebron voor de geboekte vooruitgang zijn en zouden informatie verstrekken over de stappen op weg naar de voltooiing van de hervormingen. De door de diensten van de Commissie opgestelde jaarlijkse landenverslagen zouden een geactualiseerde beoordeling van de hervormingsdynamiek kunnen geven. De toekenning van de steun in het kader van dit instrument moet zorgvuldig worden gekalibreerd om ervoor te zorgen dat het besluit tijdig wordt genomen en voldoende draagvlak heeft.

Voor de periode 2018-2020 zou een dergelijk systeem in een proeffase kunnen worden getest door de lidstaten de mogelijkheid te bieden een deel van de prestatiereserve in de bestaande Europese structuur- en investeringsfondsen te mobiliseren voor de ondersteuning van hervormingen in plaats

van specifieke projecten. Met het oog hierop worden vandaag wijzigingen aan de verordening gemeenschappelijke bepalingen voorgesteld als onderdeel van het pakket.

Ondersteuning van de structurele hervormingen via een hervormingsinstrument

1. *De passende structurele hervormingen moeten door de lidstaten zelf worden voorgesteld in het kader van de uitdagingen die in de loop van het Europees semester zijn geïdentificeerd.*
2. *In een eerste fase zou een pakket van hervormingstoezeggingen - na een dialoog met de Commissie - betrekking hebben op een aantal hervormingen die bij de aanvang van het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020, gespreid over een periode van drie jaar, moeten worden uitgevoerd.*
3. *In de pakketten hervormingstoezeggingen waarover overeenstemming is bereikt, zou een gedetailleerd pakket maatregelen, mijlpalen voor implementatie en een tijdschema voor de voltooiing binnen een maximumperiode van drie jaar zijn opgenomen. In samenhang met hun nationale hervormingsprogramma's zouden de lidstaten rapporteren over de geboekte vooruitgang.*
4. *In de loop van de programmeringsperiode zou overeenstemming kunnen worden bereikt over een tweede ronde met pakketten hervormingstoezeggingen, bijvoorbeeld op het verzoek van een nieuw kabinet.*
5. *De Europese Commissie zal criteria uitwerken voor de beoordeling van de bij de verschillende mijlpalen geboekte vooruitgang om de lidstaten te helpen bij de uitvoering van hun hervormingen. De kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen en mijlpalen zouden de basis vormen voor de beoordeling met het oog op de financiële steun.*

Technische ondersteuning voor specifieke acties op verzoek van een lidstaat

Als aanvulling is de Commissie voornemens de technische ondersteuning die zij aan de lidstaten aanbiedt voor het ontwerpen en de uitvoering van de hervormingen, aanzienlijk uit te breiden. Sinds het steunprogramma voor structurele hervormingen van start is gegaan, zijn er veel meer aanvragen van de lidstaten voor steun geweest dan er jaarlijks aan financiering beschikbaar was (zie onderstaand tekstvak).

Als een eerste stap stelt de Commissie voor om de financiële middelen voor het huidige steunprogramma voor structurele hervormingen te verdubbelen, waardoor de middelen die ter beschikking staan voor de periode tot 2020, zouden oplopen tot 300 miljoen EUR, ook om te behoeften te dekken van de lidstaten op weg naar toetreding tot de euro (zie hierna). Hierdoor zou in de huidige omstandigheden snel extra technische steun kunnen worden geboden voor de beoogde structurele hervormingen. Op basis van deze ervaring is de Commissie ook voornemens in het kader van het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020 een follow-upprogramma voor het steunprogramma voor structurele hervormingen voor te stellen.

Het steunprogramma voor structurele hervormingen

Op basis van een voorstel van de Commissie hebben het Europees Parlement en de Raad begin 2017 ingestemd met het steunprogramma voor structurele hervormingen. Bedoeling van het steunprogramma is technische bijstand op maat aan de lidstaten te financieren om hen te helpen met hun hervormingsplannen. Het programma heeft een budget van 142,8 miljoen EUR voor de periode 2017-2020. De steun is beschikbaar voor alle EU-lidstaten, is vraaggestuurd en er is geen medefinanciering voor nodig.

De technische ondersteuning omvat hervormingen op het gebied van bestuur en overheidsdiensten, beheer van overheidsfinanciën, ondernemingsklimaat, arbeidsmarkten, gezondheidszorg en sociale voorzieningen, de financiële sector en toegang tot financiering. Hierbij wordt geput uit goede praktijken en deskundigheid uit de hele Europese Unie, alsook van internationale organisaties, de particuliere sector en de Commissie. Het programma wordt uitgevoerd door de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen van de Commissie in samenwerking met andere diensten van de Commissie en doet een beroep op deskundigen van binnen en buiten Europa.

Tot nu toe heeft de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen 15 lidstaten ondersteund bij de uitvoering van meer dan 150 ondersteuningsprojecten. In het kader van de cyclus voor 2018 van het Steunprogramma voor structurele hervormingen heeft de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen 444 verzoeken om steun ontvangen van meer dan 20 lidstaten, waardoor de vraag de beperkte middelen van het programma fors overschrijdt.

5. EEN SPECIFIEKE CONVERGENTIEFACILITEIT VOOR LIDSTATEN DIE WILLEN TOETREDEN TOT DE EUROZONE

De euro is de munteenheid van de EU¹⁸ en alle lidstaten - met uitzondering van Denemarken en het Verenigd Koninkrijk - zijn juridisch verplicht om uiteindelijk toe te treden tot de eurozone. Zoals voorzitter Juncker heeft verklaard in zijn Staat van de Unie 2017: *"Het is de bedoeling dat de euro de munteenheid wordt van de hele Europese Unie. Op twee na mogen en moeten alle lidstaten tot de euro toetreden zodra zij aan alle voorwaarden voldoen. Lidstaten die de euro willen invoeren, moeten dat kunnen doen."*

Zoals bepaald in artikel 140 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, moeten lidstaten een hoge mate van duurzame convergentie hebben bereikt om de euro te kunnen invoeren. Dit wordt beoordeeld op grond van de naleving van de vier convergentiecriteria die worden vermeld in artikel 140 en Protocol nr. 13 dat aan de EU-Verdragen is gehecht. Naast deze formele criteria is de veerkracht van de economische structuren ook van essentieel belang voor de vlotte overgang naar en deelname aan de euro, in het bijzonder om schokken te kunnen opvangen.

¹⁸ In Verklaring 52 bij het Verdrag van Lissabon hebben 16 lidstaten (België, Bulgarije, Duitsland, Griekenland, Spanje, Italië, Cyprus, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Malta, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slovenië en Slowakije) verklaard dat voor hen "de euro als munt van de Europese Unie" een symbool blijft van het gemeenschappelijk lidmaatschap van de burgers van de Europese Unie en van hun band met de Unie. Door middel van een parlementaire resolutie van 27 november 2017 van de Franse Assemblée nationale heeft Frankrijk stappen gezet om deze verklaring te onderschrijven.

De veerkracht van economieën hangt af van een aantal factoren. Lidstaten moeten hun begrotingen beheren overeenkomstig de beginselen van een deugdelijk beheer van de overheidsfinanciën, waarbij in voorspoedige jaren begrotingsbuffers worden opgebouwd en ervoor wordt gezorgd dat op overheidsuitgaven een hoog rendement wordt gehaald, onder meer door goed functionerende overheidsdiensten. Hun regelgevende en toezichhoudende instellingen moeten klaar zijn om deel te nemen aan de bankenunie. Goed functionerende arbeids- en productmarkten moeten zorgen voor de snelle uitbreiding van nieuwe activiteiten en hoge niveaus van werkgelegenheid en productiviteit.

Als onderdeel van activiteiten op het gebied van technische bijstand stelt de Commissie voor een specifieke actielijn in te stellen om gerichte steun te kunnen bieden aan lidstaten op weg naar toetreding tot de euro. De technische ondersteuning zal op verzoek worden aangeboden en zal betrekking hebben op alle beleidsterreinen die een hoge mate van convergentie kunnen helpen tot stand te brengen, zoals steun voor hervormingen op het vlak van het beheer van de overheidsfinanciën, het ondernemingsklimaat, de financiële sector, de arbeids- en productmarkten en de overheidsdiensten. Deze technische ondersteuning wordt gefinancierd met middelen uit het steunprogramma voor structurele hervormingen. Deze regeling zal volledig vrijwillig zijn en zal zonder enige medefinanciering van de betrokken lidstaten worden aangeboden. Dit voorstel is opgenomen in de wijziging van de verordening betreffende het steunprogramma voor structurele hervormingen, dat naast dit pakket wordt gepresenteerd.

Voor de periode na 2020 zal de Commissie een specifieke convergentiefaciliteit voorstellen, als onderdeel van de follow-up van het steunprogramma voor structurele hervormingen, om de lidstaten te ondersteunen bij hun concrete voorbereiding voor een soepele deelname aan de eurozone. Dit staat los van het formele proces met het oog op de invoering van de euro, dat deel uitmaakt van een specifiek monitoringsproces¹⁹.

Nu al kunnen de desbetreffende lidstaten ook besluiten een deel van hun in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen beschikbare middelen te herprogrammeren voor projecten die door de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen zullen worden ondersteund. De follow-up van de vooruitgang die in de praktijk met de hervormingen wordt geboekt, inclusief die welke verband houden met het hierboven vermelde hervormingsinstrument, zal nog steeds plaatsvinden in het kader van het Europees semester.

¹⁹ Overeenkomstig artikel 140 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie brengen de Commissie en de Europese Centrale Bank ten minste eens in de twee jaar verslag uit. De volgende verslagen worden verwacht in mei 2018.

6. EEN ACHTERVANG VOOR DE BANKENUNIE

Al in 2013 werden de lidstaten het eens over de totstandbrenging van een achtervang voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds, in aanvulling op het politieke akkoord over de verordening inzake het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme²⁰. Als laatste redmiddel in geval van een bankafwikkeling zou een gemeenschappelijke achtervang alleen worden geactiveerd ingeval de beschikbare middelen in het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds niet volstaan om de afwikkeling van de betrokken bank(en) te financieren. Hierdoor zouden alle betrokkenen meer vertrouwen krijgen in de maatregelen die door de gemeenschappelijke afwikkelingsraad moeten worden genomen.

Vier jaar later is die achtervang nog altijd niet operationeel. In de Staat van de Unie van september 2017 en de mededeling over de voltooiing van de bankenunie van oktober 2017²¹ wordt benadrukt dat het een prioriteit is dat de achtervang operationeel wordt.

In de discussienota over de verdieping van de economische en monetaire unie werden bepaalde criteria vastgesteld waaraan de achtervang moet voldoen om operationeel te zijn in geval van een crisis. Hij moet een passende omvang hebben om zijn rol te kunnen vervullen en in tijden van crisis snel te kunnen worden geactiveerd. Hij moet ook begrotingsneutraal zijn, aangezien in de verordening inzake het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme is bepaald dat de banksector mogelijke betalingen uit het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds moet terugstorten.

Een gemeenschappelijke achtervang via het Europees stabiliteitsmechanisme/Europees Monetair Fonds

De Commissie dient vandaag een voorstel in voor de oprichting van een Europees Monetair Fonds, dat erin voorziet dat het toekomstige Europees Monetair Fonds rechtstreeks aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds een kredietlijn of garanties verstrekt.

De meeste lidstaten zijn voorstander van de integratie van de achtervangfunctie in het Europees stabiliteitsmechanisme. De Commissie is ingenomen met de technische voorbereidingen die daarvoor al hebben plaatsgevonden. Dit is ook de meest pragmatische en efficiënte oplossing. Het Europees stabiliteitsmechanisme (in de toekomst het Europees Monetair Fonds) zou voortbouwen op zijn ervaring en bewezen trackrecord voor het aanboren van de financiële markten, zelfs in uitdagende omstandigheden.

Deze regeling zou kunnen worden uitgebreid naarmate dat nodig is om alle leden van de bankenunie op gelijke voet erin op te nemen. Als een nieuwe lidstaat tot de bankenunie toetreedt zonder toe te treden tot de eurozone, zou hij moeten voorzien in een nationale parallelle faciliteit naast de steun van het Europees Monetair Fonds voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds. Met passende bestuursregelingen zal ervoor worden gezorgd dat rekening wordt gehouden met de rechtmatige belangen van niet tot de eurozone behorende lidstaten die aan de bankenunie deelnemen. Het voorstel van vandaag voor de oprichting van een Europees Monetair Fonds voorziet daarin.

²⁰ Verklaring van de Eurogroep en de ministers van de Raad Economische en Financiële Zaken over de achtervang voor het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme, 18 december 2013.

²¹ COM(2017) 592 van 11 oktober 2017.

Omdat het belangrijk is het faillissement van een bank goed te beheren en besmetting of verstoring van de financiële stabiliteit te voorkomen, voorziet de verordening inzake het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme in specifieke regelingen voor de besluitvorming. De besluitvormingsprocedures voor de vaststelling van een afwikkelingsregeling worden gekenmerkt door korte deadlines zodat deze procedures kunnen worden voltooid, zo nodig van de ene dag op de andere, voordat de markten heropenen²².

De achtervang zou beschikbaar moeten zijn op het tijdstip waarop de afwikkelingsregeling in werking treedt. Ingeval bedragen nodig zijn bovenop die welke al onmiddellijk beschikbaar zijn in het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (d.w.z. de achtervang), moet het besluitvormingsproces van het Europees Monetair Fonds over het gebruik van de achtervang snel en voorspelbaar zijn. Er mogen geen extra voorwaarden worden gesteld die verder gaan dan de vereisten van de verordening inzake het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme²³. De passende bestuursregelingen moeten dus snel en voorspelbaar zijn, en gelijke behandeling in de hele bankenunie garanderen.

7. STABILISATIEFUNCTIE

Een stabilisatiefunctie op Europees niveau zou de mogelijkheid bieden om snel middelen te activeren om schokken op te vangen die niet op nationaal niveau alleen kunnen worden beheerd. In het verslag van de vijf voorzitters en de discussienota over de verdieping van de economische en monetaire unie zijn de redenen voor een dergelijk instrument uiteengezet, en zijn belangrijke beginselen daarvoor vastgesteld, die nog altijd geldig zijn²⁴. Er zouden criteria gelden om voor toegang tot de stabilisatiefunctie in aanmerking te komen, alsook een overeengekomen mechanisme voor de activering ervan. In de rest van dit punt wordt een stabilisatiefunctie besproken die bedoeld is voor de lidstaten van de eurozone en openstaat voor iedereen die wenst deel te nemen.

Een dergelijke stabilisatiefunctie zou alleen in het geval van grote asymmetrische schokken een aanvulling zijn op de stabilisatirol van de nationale begrotingen. Gelet op hun centrale rol in de economie zullen de nationale begrotingen het voornaamste budgettaire beleidsinstrument van de lidstaten blijven voor aanpassing aan veranderende economische omstandigheden. Daarom moeten de lidstaten met name in goede tijden adequate buffers blijven aanleggen en in stand houden, zoals

²² Artikel 18 van de verordening inzake het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme.

²³ Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 - zie artikel 18.

²⁴ De volgende leidende beginselen werden genoemd: Een stabilisatie-instrument i) moet het moreel risico voorkomen en mag niet tot permanente transfers leiden, ii) moet strikt gebonden zijn aan duidelijke criteria en aan een voortdurend deugdelijk beleid, dat met name moet leiden tot meer convergentie binnen de eurozone, iii) moet worden ontwikkeld binnen het wettelijk kader van de EU, iv) moet open en transparant zijn voor alle EU-lidstaten, en v) mag geen overlapping vormen met de rol van het Europees stabiliteitsmechanisme - het toekomstige Europees Monetair Fonds - als instrument voor crisisbeheersing.

bepaald in het stabiliteits- en groeipact²⁵. In geval van een neergang zouden de lidstaten eerst hun automatische stabilisatoren en discretionaire begrotingsbeleid gebruiken in overeenstemming met het pact. Pas als die buffers en stabilisatoren niet volstaan, in het geval van grote asymmetrische schokken, zou de stabilisatiefunctie op Europees niveau mogen worden geactiveerd.

Een dergelijke functie zou helpen om de effecten van asymmetrische schokken te verzachten en het risico van negatieve overloopeffecten te voorkomen. De doelstelling is om een lidstaat die door een schok getroffen wordt en die anders financiering zou moeten vinden op de markt, mogelijk in moeilijke omstandigheden en met eventuele gevolgen voor de tekort-/schuldpositie van de betrokken lidstaat, van middelen te voorzien.

Hoofdkenmerken van een stabilisatiefunctie

Om doeltreffend te zijn zou de stabilisatiefunctie aan verschillende criteria moeten voldoen. Volgende criteria zouden moeten gelden:

- **Apart van en complementair met bestaande instrumenten van het instrumentarium van de EU-overheidsfinanciën.** Een dergelijke functie zou de kloof moeten dichten tussen, enerzijds, bestaande instrumenten die uit de EU-begroting worden gefinancierd ter ondersteuning van banen, groei en investeringen en, anderzijds, financiële bijstand uit het Europees Monetair Fonds in extreme gevallen. Vooruitkijkend moet ook rekening worden gehouden met de rol van bestaande instrumenten in het kader van de EU-begroting die ook een zeker stabilisatie-effect hebben²⁶. Die instrumenten zouden ook kunnen worden versterkt zodat ze in de toekomst doeltreffender mee schokken kunnen opvangen, in aanvulling op wat hier wordt voorgesteld. In dezelfde geest zou kunnen worden gedacht aan een tijdelijke verhoging van het percentage van de EU-medefinanciering en/of een mogelijke modulatie van het niveau van voorfinanciering van de Europese structuur- en investeringsfondsen afhankelijk van de omstandigheden²⁷.
- **Neutraal op middellange termijn en niet leiden tot permanente transfers tussen lidstaten.** De stabilisatiefunctie zou zodanig moeten worden opgebouwd dat alle deelnemende lidstaten dezelfde kans hebben om daarvan gebruik te maken en dienovereenkomstig zouden bijdragen.
- **Bijdragen tot goed begrotingsbeleid en moreel risico beperken.** Er zouden geen voorwaarden gelden voor de steun maar er zouden strenge, vooraf vastgestelde criteria op basis van goed macro-economisch beleid gelden om voor toegang tot de stabilisatiefunctie in aanmerking te komen. Als algemeen beginsel zou gelden dat alleen lidstaten die in de periode voorafgaand aan de grote asymmetrische schok het EU-toezichtkader hebben nageleefd, voor toegang in

²⁵ In de laatste jaren is het stabiliteits- en groeipact versterkt om rekening te houden met wat voor een bepaalde lidstaat op dat specifieke moment in zijn conjunctuur een passende keuze is, bijvoorbeeld om een krimp te voorkomen wanneer de omstandigheden net het omgekeerde vereisen. Het stabiliteits- en groeipact voorziet erin dat in goede tijden extra buffers worden aangelegd, en dat in moeilijke economische omstandigheden een kleinere begrotingsinspanning moet worden gedaan.

²⁶ Zie met name voetnoot 7 voor voorbeelden van bestaande EU-instrumenten die zijn ontworpen om schokken te verzachten en/of te absorberen.

²⁷ Dergelijke uitzonderlijke maatregelen werden in de laatste jaren genomen om Griekenland te ondersteunen. De modulatie van medefinancieringspercentages zou een eenmalig stabilisatie-effect kunnen hebben, omdat dit zou helpen om de overheidsinvesteringen, die lidstaten anders misschien niet zouden kunnen financieren, aan de gang te houden. De aanpassing van het niveau van voorfinanciering zou bijvoorbeeld kunnen bestaan in het vervroegen van betalingen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen die voor de volledige periode van het meerjarig financieel kader zijn overeengekomen; de latere betalingen zouden dan lager zijn.

aanmerking mogen komen. Dit voorkomt moreel risico en creëert een extra stimulans om goed budgettair en structureel beleid te voeren.

- **Bijdragen aan financiële stabiliteit.** De stabilisatiefunctie zou het risico moeten verkleinen dat de betrokken lidstaat uiteindelijk een programma van het Europees Monetair Fonds nodig heeft.
- **Economisch zinvol in een stabiele situatie.** De stabilisatiefunctie zou voldoende groot moeten zijn om werkelijke stabilisatie op het niveau van de lidstaat te bieden. Volgens ramingen zou een stabilisatiefunctie, om in de eurozone doeltreffend te zijn, totale nettobetalingen van ten minste 1 % van het bruto binnenlands product mogelijk moeten maken. Daarenboven moet de stabilisatiefunctie, om geloofwaardig te zijn, voldoende beschikbare middelen hebben, zelfs in het midden van de neergang. Dit zou een vorm van inleencapaciteit kunnen impliceren, met dien verstande dat moet worden gegarandeerd dat de EU-begroting in evenwicht blijft.
- **Tijdig en doeltreffend.** Voor de lidstaten die voldoen aan de criteria om toegang te krijgen tot de stabilisatiefunctie, zou de functie automatisch en snel moeten worden geactiveerd op basis van vooraf vastgestelde parameters (bijvoorbeeld op basis van een grote tijdelijke negatieve afwijking van hun werkloosheids- of investeringstrend).
- **Een component begrotingssteun/subsidie omvatten.** Als alleen op een systeem van leningen een beroep wordt gedaan, zou de impact beperkt kunnen zijn, omdat de lidstaat gewoon zou kunnen lenen op de markten of toegang zou kunnen krijgen tot een van de bestaande voorzorgskredietlijnen. Anderzijds heeft een leningcomponent het voordeel dat sommige mogelijke liquiditeitsproblemen worden aangepakt zonder dat het risico van permanente transfers ontstaat. Een stabilisatie-instrument via een systeem van subsidies zou sterkere en meer onmiddellijke macro-economische effecten kunnen hebben.

Er zijn verschillende manieren om een dergelijke stabilisatiefunctie uit te werken. In haar discussienota over de verdieping van de economische en monetaire unie stelde de Commissie drie verschillende opties voorop. Om te beginnen zou met een Europees stelsel voor investeringsbescherming, in geval van economische neergang, bescherming kunnen worden geboden aan investeringen in ruime zin, door welbepaalde prioriteiten en reeds geplande projecten of activiteiten op nationaal niveau, zoals infrastructuur of ontwikkeling van vaardigheden, te ondersteunen. Ten tweede zou een Europees herverzekeringssysteem voor werkloosheid kunnen fungeren als een "herverzekeringsfonds" voor nationale werkloosheidsregelingen. Ten derde zou een "rainy day fund" op regelmatige basis bij de lidstaten middelen kunnen ophalen; de uitbetalingen zouden worden geactiveerd op grond van vooraf vastgestelde criteria. Alle opties hebben hun verdiensten en kunnen ook mettertijd worden gecombineerd.

Wat de Commissie hier overweegt, is een stabilisatiefunctie die de investeringsniveaus op nationaal niveau kan ondersteunen en mettertijd kan worden ontwikkeld, en die van start gaat met leningen en een betrekkelijk beperkte subsidiecomponent. Een en ander zou stroken met het belang dat deze Commissie hecht aan investeringen als aanjager van groei op lange termijn en zou, vergeleken met de twee overige opties, een snellere uitrol mogelijk maken. Gelet op de architectuur en de samenstelling van de EU-begroting (jaarlijks evenwicht en beperking op eigen middelen) zou een stabilisatiefunctie zodanig moeten worden opgebouwd dat zij haar volledige potentieel kan bereiken over een bepaald periode, met name om de nodige financiële slagkracht te bereiken.

De stabilisatiefunctie: een specifiek vehikel waarin de overheidsfinanciën van de EU worden samengebracht om te reageren op grote asymmetrische schokken

In deze constructie zou een specifiek vehikel, dat door de Commissie wordt beheerd, de verschillende financieringsbronnen op Europees niveau efficiënt kunnen samenbrengen om de stabilisatiefunctie te bieden. Dit vehikel zou gebaseerd zijn op de logica van een Europees investeringsbeschermingsstelsel, met als doel welbepaalde prioriteiten en reeds geplande projecten of activiteiten op nationaal niveau, zoals die welke hierboven werden vermeld in het kader van de nationale investeringsplatforms, te ondersteunen.

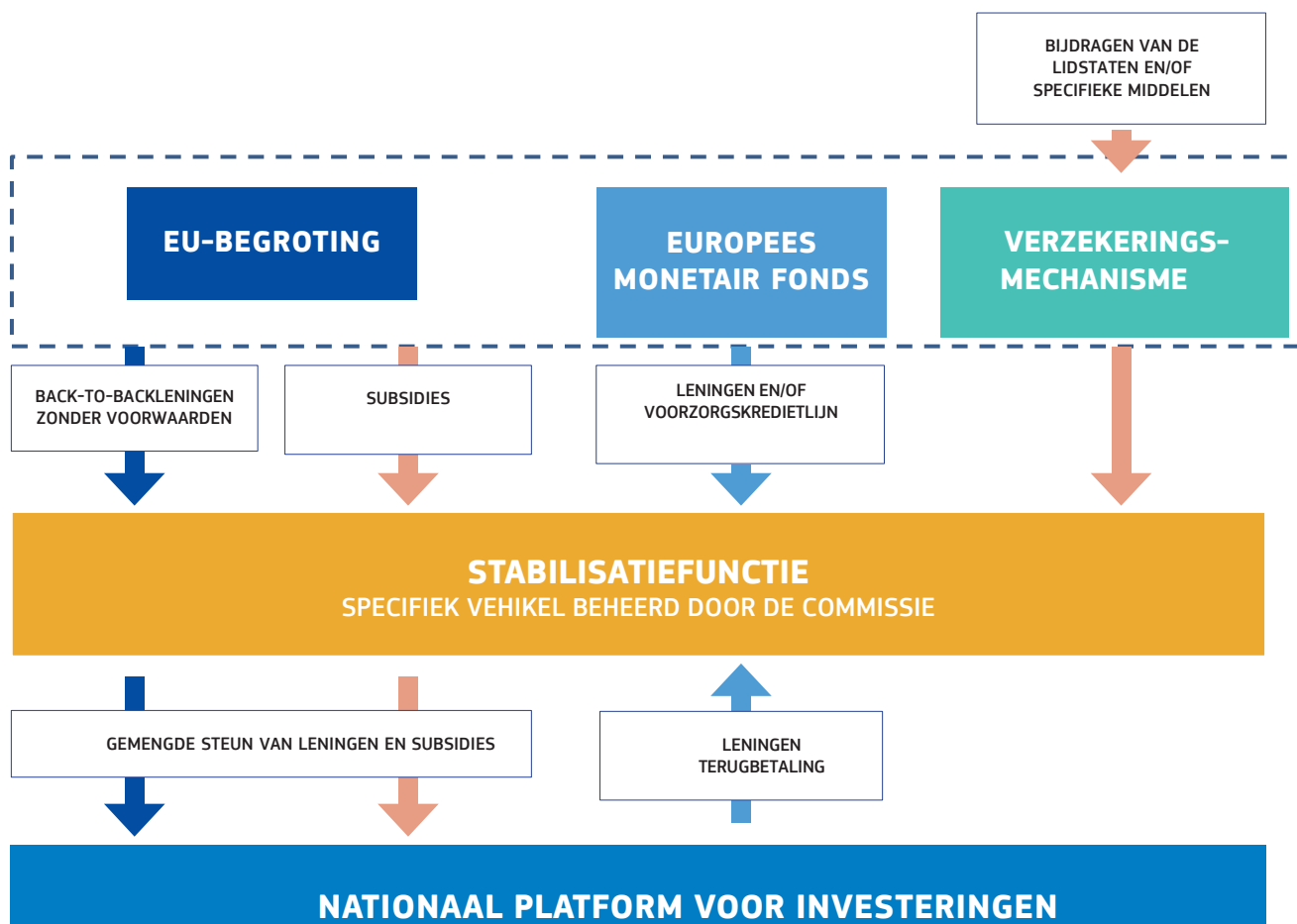
Op basis van strenge criteria om in aanmerking te komen, zou de lidstaat die door een grote asymmetrische schok wordt getroffen, automatisch recht hebben op de bijstand die via de stabilisatiefunctie wordt geboden. Er zou een gemengde steun op basis van leningen en begrotingssteun worden verleend, die zou kunnen worden gebaseerd op drie componenten die geleidelijk kunnen worden ontwikkeld:

- **De EU-begroting en het Europees Monetair Fonds zouden de getroffen lidstaat leningen kunnen verstrekken met garantie van de EU-begroting.** Het Europees Monetair Fonds zou een rol van backoffice voor de stabilisatiefunctie kunnen spelen door het verstrekken van voorzorgsleningen voor kortetermijnliquiditeitssteun. Dit zou worden aangevuld met back-to-back-leningen met garantie van de EU-begroting (daarvoor zou in het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020²⁸ een beperkte inleencapaciteit kunnen worden ingebouwd). De betrokken lidstaat zou die leningen terugbetalen aan de stabilisatiefunctie.
- **De EU-begroting zou in beperkte mate jaarlijks begrote subsidiesteun kunnen verlenen aan de betrokken lidstaten.** De overeenkomstige kredieten zouden worden vastgelegd op een specifiek begrotingsonderdeel, mogelijk als deel van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de deelnemende lidstaten. Dit begrotingsonderdeel zou elk jaar de stabilisatiefunctie voeden om te helpen bij de opbouw van haar kapitaal. Om te voorkomen dat middelen worden weggehaald bij andere EU-beleidsmaatregelen, zouden de begrote uitgaven worden afgeboekt op de "marge" tussen het plafond van het meerjarig financieel kader en het plafond van de eigen middelen²⁹.
- **Een verzekeringsmechanisme op basis van vrijwillige bijdragen van de lidstaten zou metertijd de subsidiesteun van de stabilisatiefunctie kunnen aanvullen.** De lidstaten zouden jaarlijks aan dit speciale fonds buiten de EU-begroting kunnen bijdragen en/of ermee kunnen instemmen om een speciale werkstroom van middelen op te zetten. Zodra de lidstaten hebben toegezegd dat zij zullen bijdragen en er voldoende middelen zijn geaccumuleerd, zou dit mechanisme de capaciteit van de stabilisatiefunctie versterken.

Een Europese stabilisatiefunctie ter ondersteuning van investeringen

²⁸ Opgemerkt zij dat een verhoging van het plafond van de eigen middelen nodig zou kunnen zijn, afhankelijk van het geplande bedrag.

²⁹ Het eigenmiddelenbesluit en de verordening inzake het meerjarig financieel kader zouden dienovereenkomstig moeten worden aangepast.



Bron: Europese Commissie

De Commissie zal de verdere implicaties voor de EU-begroting blijven beoordelen in het kader van de voorbereiding van het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020 en zal de nodige voorstellen indienen.

8. CONCLUSIES

In deze mededeling presenteert de Commissie ideeën voor nieuwe begrotingsinstrumenten voor een stabiele eurozone binnen het kader van de Unie.

Voor de periode 2018-2020 stelt de Commissie voor om:

- snel, en uiterlijk medio 2018, een akkoord over een achtervangfunctie voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds te bereiken en ervoor te zorgen dat deze functie uiterlijk in 2019 operationeel is. Dit voorstel is opgenomen in het voorstel voor de oprichting van een Europees Monetair Fonds binnen het kader van de Unie;
- de activiteiten van de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen ter ondersteuning van hervormingen in alle lidstaten te intensiveren en een specifieke actielijn voor lidstaten op weg naar

toetreding tot de euro te creëren. Dit komt tot uiting in het voorstel tot wijziging van de verordening betreffende het steunprogramma voor structurele hervormingen, waarmee wordt gestreefd naar een verdubbeling van het budget beschikbaar voor de activiteiten van de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen voor de periode tot 2020;

- de mogelijkheid uit te breiden om met de huidige prestatiereserve van de Europese structuur- en investeringsfondsen structurele hervormingen te ondersteunen, zodat het idee van een hervormingsinstrument in een proeffase kan worden getest. Dit komt tot uiting in een gerichte wijziging van de verordening gemeenschappelijke bepalingen met betrekking tot de Europese structuur- en investeringsfondsen.

Voor de periode na 2020 is de Commissie voornemens om in mei 2018, als onderdeel van het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020, onder meer de volgende voorstellen in te dienen:

- een hervormingsinstrument ter ondersteuning van de hervormingstoezeggingen van de lidstaten;
- verdere technische ondersteuning voor specifieke acties op verzoek van de lidstaten;
- een specifieke convergentiefaciliteit voor de lidstaten op weg naar toetreding tot de euro;
- een stabilisatiefunctie voor de lidstaten van de eurozone en voor alle lidstaten in het geval van grote asymmetrische schokken.

Bijlage 1: Overzicht van de beschikbare fondsen en firewalls

Rechtskader	Instrument	Type steun	Omvang	Financierings-bron	Terugbetaling	Functie	Geografische aspecten
EU-begroting 2014-2020	Investerings-programma's – Europese structuur- en investerings-fondsen	Subsidies, financierings-instrumenten	Capaciteit van 461 mld EUR	EU-begroting	EU-begroting	Ondersteunt investeringsprioriteiten EU en lidstaten op middellange en lange termijn	Nadruk op lidstaten / regio's met lager bbp
	Subsidies, financierings-instrumenten		Capaciteit van 107 mld EUR	EU-begroting	EU-begroting	Ondersteunt investeringsprioriteiten EU op middellange en lange termijn	Voor alle EU-lidstaten
	Europees financieel stabilisatie-mechanisme	Back-to-back-leningen	Kredietverlening scapaciteit van max. 60 mld EUR	Kredieten gedekt door EU-begroting	Terugbetaling door lidstaat die lening ontvangt	Verstrekt kortetermijn-liquiditeit aan lidstaten in economische moeilijkheden	Voor alle EU-lidstaten
	Betalings-balans		Kredietverlening scapaciteit back-to-back-leningen tot 50 mld EUR	Kredieten gedekt door EU-begroting	Terugbetaling door lidstaat die lening ontvangt	Verstrekt kortetermijn-liquiditeit aan lidstaten in economische moeilijkheden	Uitsluitend voor lidstaten buiten eurozone
	Steun-programma structurele hervormingen	Technische bijstand	Capaciteit van 0,14 mld EUR	EU-begroting	EU-begroting	Technische bijstand ter ondersteuning van structurele hervormingen lidstaten	Voor alle EU-lidstaten
Activiteiten Europese investeringsbank en Europees fonds voor strategische investeringen		Leningen, financiering sinstrument en	Mobiliseert meer dan 100 mld EUR/jaar	Kredieten gedekt door EU-begroting en EIB-kapitaal	Terugbetaling door de begunstigen	Ondersteunt investeringsprioriteiten EU en lidstaten op middellange en lange termijn	Gebaseerd op kwaliteit projecten op EU-niveau
Europees stabiliteits-mechanisme	Gunstige leningen	Gunstige leningen	Kredietverlening scapaciteit van max. 500 mld EUR	Kredieten gedekt door eigen kapitaal	Terugbetaling door de lidstaat die lening ontvangt	Verstrekt op korte termijn liquiditeit aan lidstaten in economische moeilijkheden	Uitsluitend voor lidstaten eurozone

Bron: Europese Commissie