



Brussel, 21.10.2015
COM(2015) 600 final

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

Stappen naar de voltooiing van de economische en monetaire unie

1. INLEIDING

De architectuur van de economische en monetaire unie (EMU) is de voorbije jaren aanzienlijk versterkt om de economische governance te verbeteren en financiële stabiliteit te bewerkstelligen. Toch moet de veerkracht van de EMU verder worden versterkt om opnieuw een proces van opwaartse convergentie op gang te brengen, tussen lidstaten onderling en in de samenleving. Verhoging van de productiviteit, werkgelegenheid en sociale rechtvaardigheid staan hierbij centraal.

In juni 2015 heeft de voorzitter van de Europese Commissie, in nauwe samenwerking met de voorzitter van de Eurotop, de voorzitter van de Eurogroep, de president van de Europese Centrale Bank en de voorzitter van het Europees Parlement, een verslag ingediend over een ambitieuze maar pragmatische routekaart voor de voltooiing van de EMU¹. In het verslag wordt erop gewezen dat vooruitgang nodig is op vier fronten tegelijk. Ten eerste om op weg te gaan naar een echte economische unie die ervoor zorgt dat iedere economie de structurele kenmerken bezit om in de monetaire unie te kunnen gedijen. Ten tweede naar een financiële unie die de integriteit van de munt in de gehele monetaire unie waarborgt door een beperking van de risico's voor financiële stabiliteit en een verhoogde risicodeling met de particuliere sector. Ten derde naar een begrotingsunie die zowel voor houdbaarheid als voor stabilisatie van de begrotingen zorgt. En ten slotte in de richting van een politieke unie die het fundament levert voor alle bovengenoemde elementen door werkelijke democratische verantwoording, legitimiteit en institutionele versterking.

De vijf voorzitters bereikten ook overeenstemming over een routekaart² voor de uitvoering die moet zorgen voor een consolidering van de eurozone tegen begin 2017 (fase 1 – „al doende verdiepen”). In deze eerste fase, die op 1 juli 2015 van start is gegaan³, moet het gaan om maatregelen die voortbouwen op bestaande instrumenten, ook door optimale benutting van de bestaande verdragen. Vervolgens moeten op basis van benchmarks voor een nieuwe opwaartse convergentie van de economieën van de eurozone meer fundamentele hervormingen worden ondernomen, zodat op middellange en lange termijn uitzicht op nieuwe groeiperspectieven wordt geboden (fase 2 – „voltooiing van de EMU”). Om het verslag van de vijf voorzitters in maatregelen om te zetten moeten alle lidstaten van de eurozone en de EU-instellingen samen blijk geven van een doelbewust streven. De maatregelen die in deze mededeling worden uiteengezet, gelden voor de lidstaten van de eurozone maar het proces naar een diepere EMU staat open voor alle EU-landen. Tegelijkertijd zal de Commissie ervoor zorgen dat er geen verstoringen optreden in de interne markt.

In deze mededeling en in de begeleidende voorstellen worden belangrijke elementen gepresenteerd die deel uitmaken van fase 1 van het verdiepingsproces van de EMU. Het maatregelenpakket omvat een herziening van de aanpak van het Europees semester, een beter

¹ De voltooiing van de Europese 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.

² Zie bijlage 1 bij het verslag.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5294_en.htm.

instrumentarium voor economisch governance, waaronder de invoering van nationale comités voor het concurrentievermogen en een raadgevende Europees begrotingscomité, een betere gezamenlijke vertegenwoordiging van de eurozone in internationale organisaties, met name in het Internationaal Monetair Fonds, en stappen in de richting van een financiële unie, met name via een Europees depositogarantiestelsel. Deze maatregelen zullen worden aangevuld met stappen die met het Europees Parlement zijn ondernomen om de democratische verantwoordingsplicht van het Europees stelsel voor economische governance te verbeteren.

2. HERVORMING VAN HET EUROPEES SEMESTER

De coördinatie van het economisch beleid in de EMU is aanzienlijk versterkt in de loop van de economische en financiële crisis. Om komaf te maken met onevenwichtigheden van vóór de crisis, structurele zwakheden en de gevolgen van de crisis, alsmede om investeringen te stimuleren en het groeipotentieel op middellange termijn te herstellen, spelen deze gemeenschappelijke regels, procedures en instellingen op EU-niveau een centrale rol.

Het Europees semester, de jaarlijkse cyclus voor coördinatie van het economisch beleid op EU-niveau die in 2011 is ingevoerd, is een belangrijk instrument geworden om hervormingen op nationaal en EU-niveau te realiseren. De lidstaten moeten nog meer vooruitgang boeken bij de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen aangezien de tenuitvoerlegging daarvan tot dusverre ongelijk en vaak slechts beperkt is gebleven.

In de loop der jaren is het proces voortdurend verbeterd om gebruik te maken van de sterke punten en de tekortkomingen ervan te verhelpen. Onlangs heeft de nieuwe Commissie gebruik gemaakt van haar eerste Europees semester in 2015 om de oefening grondig te stroomlijnen. Bij de bekendmaking van de landverslagen in februari werd al meer plaats ingeruimd voor een echte dialoog met de lidstaten, waardoor zowel bilateraal en multilateraal als in het debat met andere belanghebbenden de mogelijkheid bestond om dieper op de zaken in te gaan. Dit vroegtijdige optreden vereist ook een aanpassing in de rol van de nationale hervormingsprogramma's die voor de lidstaten een instrument zouden moeten worden om in te spelen op de analyse van de Commissie met de voorstelling van toekomstgerichte beleidsinitiatieven. Er is ook meer tijd vrijgemaakt voor reflectie en debat door de Commissievoorstellen voor landspecifieke aanbevelingen op een vroeger tijdstip in mei bekend te maken. Hierbij heeft de Commissie gezorgd voor een scherpere afbakening door het aantal aanbevelingen aanzienlijk te verminderen en alleen de belangrijke prioritaire thema's van macro-economische en sociale relevantie aan te pakken die de aandacht van de lidstaten zullen opeisen voor de volgende achttien maanden. Hoewel deze scherpe analyse behouden moet blijven, zullen de landverslagen een meer holistische benadering blijven volgen en een breder scala van onderwerpen met economische relevantie voor de lidstaten behandelen.

Om in de komende periode alle vruchten hiervan te kunnen plukken is het belangrijk dat deze verbeterde structuur stabiel blijft en verder wordt uitgebouwd. Tegelijkertijd kan, voortbouwend op deze ontwikkelingen, een aantal verdere aanpassingen extra voordelen

opleveren. Het gaat met name om een betere integratie tussen de eurozonedimensie en de nationale dimensie, meer aandacht voor werkgelegenheid en sociale prestaties, bevordering van convergentie door benchmarking en gebruik van beste praktijken, en ondersteuning van hervormingen door de op werkgelegenheid en sociale prestaties, convergentie te bevorderen door beste praktijken, benchmarking en het nastreven van hervormingen en steun voor hervormingen door Europese structuur- en investeringsfondsen en technische bijstand. In bijlage 1 wordt het voorgestelde Europees semester 2016 schematisch weergegeven.

2.1. Betere integratie van eurozonedimensie en nationale dimensie

Gezien de grotere onderlinge afhankelijkheid van de landen van de eurozone en het hogere risico op overloopeffecten tussen landen die de eengemaakte munt delen, is het noodzakelijk de coördinatie te versterken en het toezicht op de begrotingsprocessen en het economisch beleid van alle lidstaten in de eurozone te verscherpen. Uit de crisis kunnen twee lessen worden getrokken: ten eerste dat het ontoereikende nationale begrotings- en economisch beleid en het gebrekkige financiële toezicht enorme economische en sociale problemen tot gevolg kunnen hebben; en ten tweede dat de eurozone in haar geheel niet immuun is voor de risico's van grote en destabiliserende economische en financiële schokken. Dus hoewel een gezond nationaal beleid al in sterke mate helpt om de kans op een crisis te verminderen, zijn er ook redenen om de totale budgettaire, economische en sociale situatie van de eurozone in haar geheel van nabij te volgen en te analyseren en deze analyse mee te nemen in de formulering van het nationale beleid.

Nu al bevat het Europees semester een algemene eurozonedimensie, met name in de jaarlijkse beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten van de eurozone en de daaruit resulterende algemene begrotingskoers in de eurozone, alsook in de aanbevelingen voor de eurozone. In het proces worden samen prioriteiten bepaald en op basis hiervan wordt gehandeld uit het perspectief van de eurozone. Dit proces is echter nog altijd sterk gericht op elk land individueel en de totaaldimensie van de eurozone wordt slechts op indirecte wijze in aanmerking genomen. Het Europees semester zou zo moeten worden gestructureerd dat eerst besprekingen en aanbevelingen over de eurozone plaatsvinden, voordat landspecifieke besprekingen worden gehouden, zodat in de landspecifieke maatregelen recht wordt gedaan aan gemeenschappelijke uitdagingen.

Daarom zal de Commissie in het kader van haar jaarlijkse groeianalyse, die in november wordt gepubliceerd, speciale aandacht besteden aan de belangrijkste budgettaire, economische, sociale en financiële prioriteiten voor de eurozone als geheel. In het bijzonder vraagt de Commissie om een specifieke discussie over de begrotingskoers van de eurozone binnen de Eurogroep wanneer deze de ontwerpbegrotingsplannen beoordeelt. Dit kan ook vereisen dat de aanbeveling voor de eurozone vroeger wordt bekendgemaakt.

Binnen de Raad en de Eurogroep alsmede met het Europees Parlement moeten besprekingen worden aangegaan over de prioriteiten van de eurozone. Het hieruit voortvloeiende gemeenschappelijke standpunt zal dan richtsnoeren bevatten voor de inhoud van de nationale

hervormings- en stabiliteitsprogramma's van de lidstaten van de eurozone in april en voor de respectieve landspecifieke aanbevelingen in mei.

2.2. Sterkere focus op werkgelegenheid en sociale realisaties

De Commissie heeft al stappen ondernomen om een sterkere klemtoon te leggen op werkgelegenheid en sociale kwesties in het kader van het Europees semester en het verdiepingsproces van de EMU. In de landverslagen 2015 werden werkgelegenheid en sociale ontwikkelingen uitvoerig besproken. Voor de meeste lidstaten werden dienaangaande specifieke aanbevelingen geformuleerd.

Werkgelegenheid en sociale aspecten worden ook nader behandeld in de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden. Eerder in 2015 heeft de Commissie voorgesteld drie indicatoren (participatiegraad, jeugdwerkloosheid, langdurige werkloosheid) toe te voegen aan de bestaande 11 kernindicatoren op het scorebord van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden. Dit zou het mogelijk maken de sociale context en de toestand inzake werkgelegenheid waarin de aanpassing plaatsvindt, duidelijk te omschrijven, hetgeen uiteindelijk leidt tot een betere beleidsontwikkeling. De Commissie is voornemens gebruik te maken van de uitgebreide lijst van kernindicatoren vanaf het waarschuwingsmechanismeverslag 2016.

Ook wordt meer aandacht besteed aan de sociale rechtvaardigheid van nieuwe macro-economische aanpassingsprogramma's zodat de aanpassing eerlijk wordt gespreid en de meest kwetsbare groepen in de samenleving worden beschermd. De Commissie heeft voor de eerste maal een sociale-effectenbeoordeling opgesteld voor het memorandum van overeenstemming met Griekenland⁴. Het voornemens is dit te blijven doen telkens wanneer in de toekomst een stabiliteitssteunprogramma wordt opgesteld.

Er moet nog een aantal andere stappen worden ondernomen om een sterkere klemtoon te kunnen leggen op de inspanningen inzake werkgelegenheid en de sociale realisaties van de lidstaten. Zij moeten meer aandacht besteden aan de bijdrage van de nationale sociale partners, met name om het eigenaarschap van de hervormingsinspanningen te versterken. Daarom moedigt de Commissie hen aan de sociale partners sterker te betrekken bij het opstellen van de nationale hervormingsprogramma's. Daarnaast zullen de vertegenwoordigingen van de Commissie in de lidstaten de nationale sociale partners raadplegen op vooraf bepaalde mijlpalen van het semester. Deze stappen zullen worden aangevuld met een intensievere dialoog met de sociale partners tijdens contacten in het kader van het Europees semester. De Europese sociale partners zullen verder en indien mogelijk nog sterker worden betrokken bij de discussies, bijvoorbeeld via een vernieuwde tripartiete sociale top en macro-economische dialoog, zodat zij meer bijdragen tot het proces van het semester.

⁴ Zie document op: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/assessment_social_impact_en.pdf.

Convergentie naar beste praktijken op het gebied van werkgelegenheid en sociaal beleid moet een betere werking en legitimiteit van het EMU-project ondersteunen. Op korte termijn kan een dergelijke opwaartse convergentie worden gerealiseerd door de ontwikkeling van gemeenschappelijke benchmarks volgens de beginselen van het concept "*flexicurity*", zoals flexibele en betrouwbare arbeidsovereenkomsten waarmee tweedeling op de arbeidsmarkt wordt vermeden, ruime strategieën inzake een leven lang leren, doeltreffende beleidsmaatregelen om werklozen te helpen weer actief te worden op de arbeidsmarkt, moderne en inclusieve socialezekerheids- en opleidingsstelsels en gunstige belasting op arbeid. De Commissie heeft ook haar voornemen bevestigd om hiervoor een Europese pijler van sociale rechten voor te stellen, die zou voortbouwen op het bestaande „acquis” en als richtsnoer zou dienen voor het algemene convergentieproces.

2.3. Bevordering van convergentie door benchmarking en beste praktijken

In het verslag van de vijf voorzitters wordt het gebruik van benchmarking en het onderling vergelijken van prestaties naar voren geschoven om convergentie te bewerkstelligen en te komen tot veerkrachtige economische structuren in de hele eurozone. Onderlinge vergelijking heeft tot doel ondermaatse prestaties aan te wijzen en ondersteuning te bieden voor convergentie naar de beste prestaties op het gebied van arbeidsmarkten, concurrentievermogen, ondernemingsklimaat en overheidsdiensten, alsook voor bepaalde aspecten van het belastingbeleid. Benchmarking kan bijdragen tot een sterkere betrokkenheid van de lidstaten bij het opstellen van hun agenda voor structurele hervormingen en kan de uitvoering daarvan bevorderen.

Zoals uit de lopende benchmarktoepassingen in de Eurogroep (bv. de belastingwig op arbeid) is gebleken, moet benchmarking op passende wijze worden gebruikt om echt als een krachtige hefboom voor actie te kunnen dienen. Met name moeten benchmarkindicatoren voldoen aan twee vereisten. In de eerste plaats moeten zij nauw verband houden met de beleidshefbomen, zodat zij kunnen leiden tot reële en zinvolle gevolgen voor het beleid. In de tweede plaats moet er sprake zijn van solide bewijzen en moet er voldoende consensus bestaan dat zij in aanzienlijke mate bijdragen tot doelstellingen van een hoger niveau zoals werkgelegenheid, groei, concurrentievermogen, sociale integratie en rechtvaardigheid of financiële stabiliteit⁵.

De beschikbaarheid van dergelijke indicatoren, de statistische betrouwbaarheid, de complexiteit en de mate waarin de feiten hiermee volledig worden weergegeven, kunnen aanzienlijk verschillen naargelang van het beleidsterrein. Bijgevolg moet de implementatie van de benchmarkoefening ruimte laten voor op maat gesneden aanpassingen per beleidsterrein. Voorts moeten de behoeften aan benchmarking worden aangevuld met een

⁵ Voorbeelden van dergelijke zinvolle indicatoren zijn het betreden en verlaten van de markt door bedrijven, werkloosheidscijfers (bv. de jeugd- en langdurige werkloosheid) en opleidingsniveau. Hiervan is aangetoond dat er een verband bestaat met economische groei, productiviteit, innovatie, banen en rechtvaardigheid. Tegelijkertijd moeten dergelijke indicatoren afgestemd zijn op concrete beleidsinstrumenten waarvan wordt aangenomen dat deze de prestaties verbeteren. Voor de genoemde voorbeelden gaat het om maatregelen die het zakendoen vergemakkelijken, maatregelen die een effect hebben op vraag en aanbod van arbeid, zoals de duur van de werkloosheidsuitkeringen en de loonwig, en de verbetering van de toegang tot onderwijs.

economische analyse, waarin ruimte wordt geboden voor reflectie over mogelijke afwegingen tussen beleidsterreinen en voor een grondige evaluatie van de effecten van het beleid.

Vanaf het Europees semester 2016 zal de Commissie geleidelijk benchmarks en onderlinge vergelijkingen voorstellen in beleidsdomeinen of thematische gebieden. Deze zullen worden meegenomen in de debatten van de bevoegde Raadsformaties en van de Eurogroep, om een gemeenschappelijke visie op de uitdagingen en beleidsreacties daarop te stimuleren.

Het resultaat van de discussies en evaluaties zal een informatiebron vormen voor het Europees semester en zal de weg effenen voor meer convergentie in het beleid, ook met het oog op fase 2.

2.4. Meer gerichte steun voor hervormingen door middel van EU-fondsen en technische bijstand

Om structurele hervormingen te ondersteunen in overeenstemming met de gemeenschappelijke economische prioriteiten op EU-niveau zal de Commissie ernaar streven meer gebruik te maken van de Europese structuur- en investeringsfondsen. Het is de bedoeling de in de landspecifieke aanbevelingen aangehaalde kernprioriteiten te bevorderen, onder meer door gebruik van maatregelen om de doeltreffendheid van deze fondsen te koppelen aan behoorlijk economisch bestuur⁶. Het nieuwe wettelijke kader vereist dat door ESI-fondsen medegefinancierde programma's voldoen aan alle relevante landspecifieke aanbevelingen. De Commissie zal toezicht houden en tegen 2017 verslag uitbrengen over de vooruitgang naar de overeengekomen doelstellingen. Met de hervorming van het cohesiebeleid in 2013 is het beginsel van de zogenoemde macro-economische conditionaliteit ingevoerd voor alle vijf Europese structuur- en investeringsfondsen. Dit maakt deel uit van de bredere inspanningen om ervoor te zorgen dat de Europese structuur- en investeringsfondsen worden aangewend ter ondersteuning van als essentieel voor de sociale en economische ontwikkeling van de lidstaten bestempelde hervormingen, en om te vermijden dat de doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen wordt ondermijnd door een ongezonder macro-economisch beleid⁷.

⁶ Artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.

⁷ In het eerste onderdeel kan de Commissie verzoeken om wijzigingen in de partnerschapsovereenkomst met de lidstaat en in het programma voor gebruik van EU-middelen, om de uitvoering van de aanbevelingen van de Raad te ondersteunen of om het effect van de Europese structuur- en investeringsfondsen te maximaliseren in de lidstaten die financiële bijstand van de EU ontvangen. Als een lidstaat deze wijzigingen niet doorvoert, kan de Commissie de Raad voorstellen de betalingen van de betrokken programma's op te schorten. In het tweede onderdeel moet de Commissie voorstellen de vastleggingen of betalingen op te schorten wanneer een lidstaat nalaat corrigerende maatregelen te treffen in het kader van de procedures voor economisch bestuur, zoals de procedure bij buitensporige tekorten en/of de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden of een stabiliteitssteunprogramma.

Tegelijkertijd zal de uitvoering van de hervormingen worden ondersteund door andere Europese financieringsprogramma's binnen de beleidsdomeinen daarvan en door de geleidelijke uitbouw van technische bijstand die de Commissie zal aanbieden met haar Dienst voor ondersteuning van structurele hervormingen. De Commissie heeft deze Dienst opgericht om alle lidstaten op verzoek technische ondersteuning ter beschikking te stellen voor de voorbereiding en daadwerkelijke uitvoering van hervormingen in het kader van het proces van economische governance (met name de tenuitvoerlegging van landspecifieke aanbevelingen, maatregelen in het kader van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden of hervormingen in het kader van stabiliteitssteunprogramma's), inclusief door bijstand voor een efficiënt en doeltreffend gebruik van EU-middelen.

3. VERBETERING VAN INSTRUMENTARIUM VOOR ECONOMISCHE GOVERNANCE

In de nasleep van de economische en financiële crisis is het kader voor economische governance aanzienlijk versterkt door de invoering van het „sixpack”, het „twopack” en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie (VSCB)⁸. Ten gevolge van de strengere begrotingsregels en de recentelijk opgezette procedure voor macro-economische onevenwichtigheden is de werkingssfeer en de potentiële uitwerking van het EU-optreden aanzienlijk verdiept en verbreed.

Bij een eerste herziening van het versterkte kader voor economische governance⁹ zijn een aantal gebieden aangewezen waar verbetering mogelijk is, met name aspecten van transparantie, complexiteit en voorspelbaarheid van de beleidsvorming, die van invloed zijn op de doeltreffendheid van de instrumenten. Vanwege de korte ervaring met de werking van de nieuwe instrumenten, waarvan sommige nog niet lang van kracht zijn, is de mogelijkheid beperkt om definitieve conclusies te trekken over de impact ervan op groei, onevenwichtigheden en convergentie.

Er is meer informatie en ervaring in verband met de hervormde bestuursstructuren nodig vooraleer de herziening van de wetgeving wordt voortgezet. In de huidige context zal de Commissie blijven streven naar een volledige en transparante toepassing van de beschikbare instrumenten en hulpmiddelen. Daarnaast is de Commissie voornemens te zorgen voor meer duidelijkheid en minder complexiteit in het bestaande kader, gaande van de begrotingsregels tot de toepassing van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden. Verder steunt de Commissie, zoals aangegeven in het verslag van de vijf voorzitters, de invoering van een stelsel van nationale comités voor het concurrentievermogen en de oprichting van een adviserend Europees begrotingscomité.

⁸ Sixpack: Verordeningen (EU) nr. 1173/2011; 1174/2011; 1175/2011; 1176/2011; 1177/2011; Richtlijn 2011/85/EU; Twopack: Verordeningen (EU) nr. 472/2013 en 473/2013; VSCB: <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/pdf/Treaty-on-Stability-Coordination-and-Governance-TSCG/>. Het begrotingsonderdeel van het VSCB wordt ook „begrotingspact” genoemd.

⁹ Evaluatie van de economische governance – Verslag over de toepassing van de Verordeningen (EU) nr. 1173/2011; 1174/2011; 1175/2011; 1176/2011; 1177/2011; 472/2013; 473/2013; COM(2014) 905 van 28.11.2014.

3.1. Meer transparantie en minder complexiteit in bestaande begrotingsregels

Om te zorgen voor meer transparantie bij de toepassing van de regels van het stabiliteits- en groeipact heeft de Commissie een vademecum voor het stabiliteits- en groeipact gepubliceerd¹⁰. Het vademecum zal jaarlijks worden bijgewerkt om tijdig rekening te houden met veranderingen in de regelgeving en ontwikkelingen in de toezichtpraktijk. Voorts deelt de Commissie met de lidstaten de gegevens en berekeningen waarop haar begrotingstoezicht gegrond is. Zij wil dezelfde informatie ook delen met de nationale begrotingscomités en – na overleg met de lidstaten – met het publiek. Het nieuwe onafhankelijke adviserende Europees begrotingscomité (zie punt 3.4) zal ook bijdragen tot het verhogen van de transparantie. Ook zal de Commissie in september beginnen met een bijwerking van de volledige reeks externe economische aannames, om de formulering van nationale ontwerpbegrotingsplannen inhoudelijk te ondersteunen.

De wijze van uitvoering van de regels kan ook worden vereenvoudigd en transparanter worden gemaakt, zonder wijziging van hun rechtsgrondslag. De Commissie zal streven naar de volgende verduidelijkingen, in nauw overleg met de lidstaten.

In de eerste plaats zal de Commissie in haar methodologische aanpak zorgen voor consistentie tussen de schuldregel van de buitensporigtekortprocedure en de structurele begrotingsdoelstelling van de lidstaten, bekend als budgettaire middellangetermijndoelstellingen. Door de recente versterking van de economische governance is het schuld criterium van de buitensporigtekortprocedure omgevormd tot een eenvoudige regel voor vermindering van de overheidsschuld van meer dan 60 % van het bbp. Welke rol de regel moet spelen om te besluiten of een lidstaat in een buitensporigtekortprocedure moet worden geplaatst, is echter niet verduidelijkt. Bij het actualiseren van de ondergrenzen voor de budgettaire middellangetermijndoelstellingen die de lidstaten kunnen vaststellen, zal de Commissie zal ervoor zorgen dat deze waarden consistent zijn met de naleving van de schuldregel op middellange termijn.

Ten tweede zal de Commissie streven naar stroomlijning van de methodologie om de naleving van het stabiliteits- en groeipact te beoordelen. Momenteel worden ten gevolge van besprekingen met de lidstaten in de loop der jaren verschillende reeksen van begrotingsindicatoren gebruikt om te beoordelen of de lidstaten de begrotingsregels onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en in de buitensporigtekortprocedure nakomen. Een geharmoniseerde en consistente aanpak zou grotere eenvoud brengen en zorgen voor een meer coherente overgang van de correctieve op de preventieve regeling van het stabiliteits- en groeipact. De Commissie zal derhalve onderzoeken of er mogelijkheden bestaan om meer te vertrouwen op één enkele praktische indicator voor de naleving van het stabiliteits- en groeipact.

Ten derde zal de Commissie de mogelijkheid onderzoeken om meerjarige aanbevelingen van de Raad tot vermindering van het buitensporige tekort te actualiseren om niet alleen rekening te houden met een onverwachte verslechtering van de economische omstandigheden -- zoals uitdrukkelijk voorgeschreven is in het stabiliteits- en groeipact – maar ook met onvoorziene

¹⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp151_en.pdf.

verbeteringen. Een dergelijke benadering zou in overeenstemming zijn met de doelstelling van de buitensporigtekortprocedure, om te zorgen voor een tijdige correctie van de buitensporige tekorten.

Ten slotte evalueert de Commissie de omzetting van de regels van het zogenoemde begrotingspact (d.w.z. het begrotingsonderdeel van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU), die bedoeld zijn om de samenhang tussen de nationale en de Europese begrotingskaders te versterken en het eigenaarschap van de lidstaten te verbeteren. De Commissie heeft geanalyseerd hoe het begrotingspact overeenkomstig artikel 3, lid 2, van het VSCB in het nationaal recht is opgenomen. Zij is voorafgaande besprekingen aangegaan met de verdragsluitende partijen om hen indien nodig de gelegenheid te bieden opmerkingen te maken bij de bevindingen van de Commissie, zoals bedoeld in artikel 8, lid 1, van het VSCB, en zij zal daarna haar verslag over de omzetting in het nationale recht publiceren overeenkomstig dat artikel.

3.2. Versterking van procedure voor macro-economische onevenwichtigheden

De procedure voor macro-economische onevenwichtigheden is een nuttig instrument geweest om de belangrijkste kwesties op het gebied van onevenwichtigheden in het economisch toezicht op de voorgrond te brengen en is doeltreffend gebleken om daadwerkelijke beleidsaanpassingen te ondersteunen in een aantal landen (zoals Spanje en Slovenië). De ervaring leert echter dat de uitvoering op verschillende manieren kan worden verbeterd.

Ten eerste zal de transparantie van de Commissiebesluiten in het kader van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden worden verbeterd door de publicatie van een „compendium”, waarin relevante informatie over de uitvoering van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden op één enkele plaats zal worden verzameld en gepresenteerd. Zo zullen de conclusies van de diepgaande evaluaties duidelijker worden voorgesteld in de landverslagen en in de mededeling met de bevindingen van de diepgaande evaluaties. De Commissie zal eveneens een expliciete motivering voor de genomen besluiten verstrekken, ook voor de landspecifieke aanbevelingen die verband houden met de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden.

Ten tweede zal de Commissie zorgen voor een passende follow-up ingeval buitensporige onevenwichtigheden worden vastgesteld. Dit vereist een economische beoordeling en een actieve betrokkenheid van de lidstaten om hun specifieke problemen aan te pakken en te zorgen voor nationaal eigenaarschap van de hervormingen. Tot dusver heeft de Commissie lidstaten met onevenwichtigheden gerangschikt in verschillende categorieën die in de loop van de tijd geëvolueerd zijn en die naargelang van de aard en de omvang van de onevenwichtigheden meer of minder intense monitoring en beleidsactie gevergd hebben. Op de procedure voor buitensporige onevenwichtigheden is nog geen beroep gedaan. De Commissie zal de categorieën stabiliseren, de criteria in haar besluitvorming verduidelijken en meer toelichting verschaffen over het verband tussen de aard van de onevenwichtigheden en de manier waarop deze in de landspecifieke aanbevelingen worden aangepakt. De

Commissie zal met de lidstaten, en ook met de nieuwe comités voor het concurrentievermogen¹¹, overleggen hoe de onevenwichtigheden het best kunnen worden aangepakt en zij zal een sterk en strak getimedede regeling voor specifiek toezicht invoeren om de uitvoering ervan te ondersteunen. De procedure voor buitensporige onevenwichtigheden kan worden ingeleid ingeval de inzet voor hervormingen ontoereikend is en daadwerkelijke vooruitgang bij de uitvoering uitblijft. Zij zal worden aangewend in geval van ernstige macro-economische onevenwichtigheden die een gevaar vormen voor de goede werking van de economische en monetaire unie, bijvoorbeeld wanneer dit tot crisistoestanden leidt. De Commissie zal de Raad eveneens aansporen tot sterkere betrokkenheid bij het specifieke toezicht op landen met buitensporige onevenwichtigheden waarvoor de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden niet is geactiveerd.

In de derde plaats zal de eurozonedimensie van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden verder worden versterkt. Overwegingen met betrekking tot de eurozone zullen beter in de desbetreffende documenten (het waarschuwingsmechanismeverslag en de mededeling over de bevindingen van de diepgaande evaluaties) en besluiten worden geïntegreerd. De procedure voor macro-economische onevenwichtigheden zal zich blijven toeleggen op de correctie van schadelijke externe tekorten en zal passende hervormingen blijven bevorderen in landen die grote en aanhoudende overschotten op de lopende rekening opstapelen.

3.3. Een stelsel van nationale comités voor concurrentievermogen

Een concurrerende positie is van groot belang voor de veerkracht en het aanpassingsvermogen binnen de monetaire unie en moet duurzame groei en toekomstige convergentie garanderen. Om vooruitgang te boeken in de structurele hervormingen op het gebied van concurrentievermogen, moeten de bestaande EU-mechanismen voor economische beleidscoördinatie geschraagd worden door een sterk nationaal eigenaarschap over de hervormingsagenda's. Het is verstandig op nationaal niveau onafhankelijke beleidsdeskundigen aan te spreken en de beleidsdialoog tussen de EU en de lidstaten te versterken. Daarom stelt de Commissie de Raad voor een aanbeveling tot de lidstaten te richten met betrekking tot de oprichting van een nationaal comité voor het concurrentievermogen dat de realisaties en de beleidsinspanningen op het gebied van het concurrentievermogen zou volgen.

Comités voor het concurrentievermogen zouden bijdragen tot de verbetering van de nationale beleidsvoering door middel van onafhankelijke expertise, met name voor de beoordeling van prestaties op het gebied van het concurrentievermogen en concurrentiegerelateerde hervormingen. Zij zouden dus hun bijdrage leveren tot de daadwerkelijke voorbereiding en uitvoering van de hervormingen, onder meer als antwoord op landspecifieke aanbevelingen. Het werkterrein van de monitoring moet in al zijn aspecten een ruim begrip van concurrentievermogen weerspiegelen, met daarin ook prijsgerelateerde en niet-

¹¹ Zie deel 3.3.

prijsgerelateerde ontwikkelingen. De comités voor het concurrentievermogen moeten hun bevindingen over de gemonitorde domeinen bundelen en jaarlijks publiceren.

De comités voor het concurrentievermogen moeten aan een reeks gemeenschappelijke beginselen voldoen, rekening houdend met de uiteenlopende ervaringen en werkwijzen in de lidstaten. De adviezen van de comités moeten het loonvormingsproces behandelen maar het is niet de bedoeling in dit proces en in de rol van de sociale partners tussen te komen, noch de nationale regelingen voor loonvorming te harmoniseren. De comités moeten onafhankelijk zijn van overheidsinstanties die zich met aanverwante zaken bezighouden en moeten de capaciteit hebben om kwalitatief hoogwaardige economische analyse te leveren. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, moet het de lidstaten vrij staan hun nationaal comité voor het concurrentievermogen in te stellen, hetzij door oprichting van nieuwe instellingen hetzij door aanpassing van het mandaat van bestaande instanties.

Samen met deze mededeling neemt de Commissie een aanbeveling aan voor een aanbeveling van de Raad over de oprichting van nationale comités voor het concurrentievermogen. Deze is gericht tot de lidstaten van de eurozone, maar de andere lidstaten worden ook aangemoedigd om vergelijkbare organen op te zetten. De Commissie zal toezicht houden op de voortgang van de aanbeveling en zal, indien nodig in fase 2, gemeenschappelijke beginselen voorstellen door middel van een bindend instrument.

3.4. Een adviserend Europees begrotingscomité

De voorbije jaren is duidelijk geworden hoe belangrijk het is – in het kader van de Europese groeistrategie – een verantwoordelijk begrotingsbeleid te voeren. Het begrotingsbeleid moet de macro-economische stabiliteit bevorderen in overeenstemming met het op regelgeving gebaseerde begrotingskader. In de eurozone is het van cruciaal belang dat het begrotingsbeleid op nationaal vlak met verantwoordelijkheidszin wordt aangepakt.

Samen met deze mededeling stelt de Commissie een onafhankelijk raadgevend Europees begrotingscomité in. Dit comité zal met raadgevende stem bijdragen tot het multilaterale toezicht in de eurozone. Het zal bestaan uit vijf erkende deskundigen met geloofwaardige bekwaamheid en ervaring op het gebied van macro-economie en budgettaire beleidspraktijk. De advisering van het comité zal gebaseerd zijn op een economische beoordeling die consistent is met de begrotingsregels van de EU.

Het comité moet de tenuitvoerlegging van het EU-begrotingskader aan een evaluatie onderwerpen, met name wat betreft de horizontale consistentie van de besluiten en de uitvoering van het begrotingstoezicht, gevallen van bijzonder ernstige schending van de regels, en de geschiktheid van de begrotingskoers in de eurozone en op nationaal niveau.

Aangezien het stabiliteits- en groeipact afgestemd is op het nationale begrotingsevenwicht en de nationale schuldontwikkelingen en niet de gezamenlijke begrotingskoers bepaalt, zou het comité ook moeten bijdragen tot een betere inhoudelijke bespreking van de algemene gevolgen van het begrotingsbeleid in de eurozone en op nationaal niveau, om te komen tot

een passende begrotingskoers voor de eurozone. Wanneer risico's worden gedetecteerd die de goede werking van de economische en monetaire unie bedreigen, zal het comité zijn advies indienen samen met een specifieke beoordeling van de in het kader van het stabiliteits- en groeipact beschikbaar gestelde beleidsopties.

Het comité zal ook samenwerken met de nationale begrotingscomités, om beste praktijken uit te wisselen en om gemeenschappelijke afspraken mogelijk te maken. Deze samenwerking, tussen de nationale begrotingscomités en het Europees begrotingscomité, zal rechtstreeks verband houden met de bevoegdheden van het comité en zal verlopen in wederzijds respect voor eenieders bevoegdheden en juridische grondslagen.

4. EXTERNE VERTEGENWOORDIGING VAN DE EURO

Om de EMU te voltooien moet de groeiende verantwoordelijkheid en integratie op EU-niveau en op het niveau van de eurozone gepaard gaan met institutionele versterking. Een van de gebieden waar het Verdrag expliciet melding maakt van concrete stappen naar dit doel, die vandaag al kunnen worden ondernomen, is de externe vertegenwoordiging van de eurozone.

Door het economische en financiële gewicht van de eurozone en het bestaan van een gemeenschappelijk monetair en wisselkoersbeleid zijn beleidsbeslissingen van de eurozone en economische ontwikkelingen daarin in toenemende mate relevant geworden voor de wereldeconomie. Tegelijkertijd is de eurozone intern robuuster geworden dankzij het verbeterde governancekader en de sterke convergentie in de regelgeving en het toezicht voor de financiële sector in het kader van de bankenunie.

De vooruitgang die is geboekt voor de verdere interne integratie van de eurozone, moet ook extern worden uitgedragen, zodat de eurozone een actievere rol kan spelen in internationale financiële instellingen en haar toekomstige rol in de mondiale financiële architectuur daadwerkelijk vorm krijgt. Een meer coherente vertegenwoordiging zou ook derde landen ten goede komen, met name door middel van een sterkere en consistentere bijdrage van de eurozone aan de mondiale economische en financiële stabiliteit.

Er is veel vooruitgang geboekt om de externe vertegenwoordiging van de Unie en van de eurozone te versterken in tal van internationale economische en financiële fora. In het Internationaal Monetair Fonds ging het onder meer om de verdere versterking van de coördinatiemechanismen, de verkiezing van een voorzitter van de groep van EU-vertegenwoordigers bij het Fonds (het zogenoemde EURIMF), de verbetering van het samenwerkingsverband tussen de subcommissie inzake het Internationaal Monetair Fonds van het economisch en financieel comité (EFC/SCIMF) en het EURIMF en de toegenomen coördinatie tussen de EURIMF-leden inzake strategieën van het college van bewindvoerders. Verdere maatregelen zijn echter nodig om een echte gezamenlijke externe vertegenwoordiging te realiseren.

Samen met deze mededeling presenteert de Commissie een mededeling waarin de weg naar een steeds meer gezamenlijk functionerende externe vertegenwoordiging van de EMU wordt

aangegeven¹². Tevens wordt een voorstel voor een besluit van de Raad op grond van artikel 138 VWEU gepresenteerd waarin maatregelen worden vastgesteld met het oog op een gezamenlijke vertegenwoordiging van de eurozone in het Internationaal Monetair Fonds¹³. De externe vertegenwoordiging van de eurozone is nog steeds erg gefragmenteerd in het Internationaal Monetair Fonds (IMF), dat door middel van zijn kredietverleningsinstrumenten en zijn toezicht een belangrijke institutionele actor is in de mondiale economische governance. Dergelijke regelingen moeten snel worden uitgewerkt en goedgekeurd, maar de uitvoering moet geleidelijk verlopen zodat alle betrokken partijen – op EU- en internationaal niveau – de nodige juridische en institutionele aanpassingen kunnen verrichten.

Rekening houdend met de toekomstige ontwikkeling van de EMU of in de internationale financiële architectuur kan de Commissie besluiten dat verdere initiatieven nuttig zijn om de externe vertegenwoordiging van de eurozone ook in andere internationale fora te versterken.

5. STAPPEN IN DE RICHTING VAN EEN FINANCIËLE UNIE

Naast het boeken van vooruitgang op het gebied van de economische governance vormt de voltooiing van de bankenunie een essentiële stap in de richting van een volwaardige en hechte EMU. Wat de eenheidsmunt betreft vormt een eengemaakt en volledig geïntegreerd financieel stelsel een voorwaarde, niet alleen voor een behoorlijke transmissie van het monetaire beleid maar ook voor een passende risicospreiding tussen landen en het vertrouwen in het bankwezen van de eurozone in het algemeen. Er zijn de afgelopen jaren belangrijke stappen in die richting gezet, maar verdere inspanningen zijn nodig.

In de eerste plaats zal de Commissie zich, in samenwerking met de lidstaten, toelagen op een volledige uitvoering van de overeengekomen juridische bepalingen. Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, dat voor een onafhankelijk prudentieel toezicht van uniform hoge kwaliteit moet zorgen, is reeds volledig operationeel, en dankzij het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme zullen noodlijdende banken vanaf 1 januari 2016 doeltreffend worden afgewikkeld. De Commissie zal ten volle gebruik maken van haar bevoegdheden krachtens het Verdrag om ervoor te zorgen dat de richtlijn herstel en afwikkeling van banken (omzettingstermijn januari 2015)¹⁴ en de richtlijn depositogarantiestelsels (omzettingstermijn juli 2015)¹⁵ zo spoedig mogelijk door alle lidstaten volledig in nationaal recht worden omgezet. De lidstaten worden dringend verzocht de intergouvernementele overeenkomst over

¹² Zie COM (2015)602 van 21 oktober 2015.

¹³ Zie COM (2015)603 van 21 oktober 2015.

¹⁴ Op 19 oktober 2015 was de richtlijn herstel en afwikkeling van banken door 12 lidstaten nog niet, of slechts gedeeltelijk, omgezet: Tsjechië, Luxemburg, Polen, Roemenië, Zweden, Italië, Litouwen, België, Cyprus, Nederland, Spanje en Slovenië.

¹⁵ Op 19 oktober 2015 was de richtlijn depositogarantiestelsels door 18 lidstaten nog niet, of slechts gedeeltelijk, omgezet: Tsjechië, Spanje, Frankrijk, Slowakije, België, Estland, Ierland, Griekenland, Italië, Cyprus, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Roemenië, Slovenië en Zweden.

het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme uiterlijk op 30 november 2015 te ratificeren¹⁶.

Ten tweede moedigt de Commissie de lidstaten aan om snel tot een akkoord komen over een effectief mechanisme voor overbruggingsfinanciering, om ervoor te zorgen dat het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme over voldoende middelen beschikt om eventuele resterende afwikkelingskosten van noodlijdende banken te financieren overeenkomstig de richtlijn herstel en afwikkeling van banken, terwijl het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds geleidelijk wordt opgebouwd uit aan de banksector opgelegde heffingen. Evenzo moeten de lidstaten het snel eens worden over een gemeenschappelijke achtervangregeling voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds dat op de middellange termijn begrotingsneutraal moet zijn.

In de derde plaats zal de Commissie vóór het einde van het jaar een wetgevingsvoorstel indienen over de eerste stappen naar een gemeenschappelijke Europese depositogarantieregeling die losstaat van de nationale overheden, zodat de financiële stabiliteit wordt bevorderd en burgers er zeker van kunnen zijn dat de veiligheid van hun deposito's niet afhankelijk is van de geografische locatie ervan.

Bij de eerste stap in de richting van dit gemeenschappelijke stelsel wordt gebruik gemaakt van een „herverzekerings”-benadering. Een gemeenschappelijk herverzekeringsfonds – dat een aanvulling vormt op de bestaande nationale depositogarantiestelsels – springt onder bepaalde voorwaarden bij wanneer een beroep wordt gedaan op nationale depositogarantiestelsels. Deze voorwaarden moeten van dien aard zijn dat de aansprakelijkheid van het fonds wordt beperkt en het moreel risico op nationaal niveau wordt verminderd, en zij moeten in aanmerking nemen dat nationale fondsen geleidelijk worden opgebouwd en dat de verschillende aanvangssituaties successievelijk op één lijn worden gebracht. Deelname aan de Europese depositogarantieregeling zou verplicht zijn voor lidstaten van de eurozone en zou openstaan voor lidstaten buiten de eurozone die tot de bankenunie willen toetreden.

Naast haar voorstel inzake een Europese depositogarantieregeling verbindt de Commissie zich er ten vierde toe de risico's verder te verminderen, te zorgen voor gelijke concurrentievoorwaarden in de banksector en de negatieve terugkoppeling tussen banken en overheden te beperken. Hiertoe zal zij uiteenzetten hoe vooruitgang kan worden geboekt met de werkzaamheden op het beperkte aantal terreinen waar het regelgevende en prudentiële kader mogelijk moet worden herzien en aangevuld om deze doelstellingen te bereiken.

Ten slotte vormt de totstandbrenging van een kapitaalmarktenunie, naast de voltooiing van de bankenunie, een belangrijke prioriteit. Op 30 september heeft de Commissie het actieplan voor de kapitaalmarktenunie bekendgemaakt, waarmee onder meer wordt beoogd de financieringsbronnen voor ondernemingen te diversifiëren en een grotere mate van

¹⁶ Op 19 oktober 2015 was de intergouvernementele overeenkomst nog niet geratificeerd, of waren de akten van ratificatie nog niet neergelegd, door 13 lidstaten: Oostenrijk, België, Estland, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Portugal en Slovenië.

grensoverschrijdende risicodeling tot stand te brengen dankzij een sterkere integratie van de obligatie- en aandelenmarkten.

6. DAADWERKELIJKE DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT, EIGENAARSCHAP EN VERANTWOORDING

Daadwerkelijke democratische legitimiteit en verantwoording zijn van cruciaal belang voor de versterking van het eigenaarschap in fase 1 van de verdieping van de EMU en zijn onontbeerlijk voor fase 2, waarin de voorgenomen maatregelen een sterkere bundeling van soevereiniteit vereisen. De Commissie heeft in de afgelopen jaren geleidelijk een meer diepgaande en permanente dialoog met de lidstaten opgezet middels bilaterale bijeenkomsten, gerichtere besprekingen in de Raad en meer uitgebreide technische en politieke missies naar de lidstaten. De Commissie zal deze dialoog blijven versterken, ook door gebruik te maken van haar netwerk van ambtenaren van het Europees semester in de lidstaten.

Het Europees Parlement heeft de eerste praktische maatregelen genomen om het parlementaire toezicht te versterken in het kader van het Europees semester. Er hebben "economische dialogen" plaatsgevonden tussen het Europees Parlement en de Raad, de Commissie en de Eurogroep, in lijn met de bepalingen van de "sixpack"- en "twopack"-wetgeving. Dergelijke dialogen werden al tijdens de laatste rondes van het Europees semester gehouden. Zij kunnen worden versterkt door voor de belangrijkste stappen van de semestercyclus specifieke tijdslots vast te stellen. Er is een nieuwe vorm van interparlementaire samenwerking ingesteld om Europese en nationale actoren samen te brengen. Deze vindt plaats in het kader van de Europese parlementaire week, georganiseerd door het Europees Parlement samen met de nationale parlementen, in het kader waarvan vertegenwoordigers van de nationale parlementen diepgaand overleg voeren over beleidsprioriteiten. In het "twopack" is ook het recht van de nationale parlementen verankerd om leden van de Commissie uit te nodigen voor een toelichting op het standpunt van de Commissie over een ontwerpbegroting of voor een presentatie van haar aanbeveling aan een lidstaat in het kader van de buitensporigtekortprocedure.

De timing en de toegevoegde waarde van deze parlementaire momenten kunnen nog verder worden verbeterd, in lijn met het vernieuwde Europees semester. Zo zou de Commissie tijdens een plenaire bijeenkomst met het Europees Parlement in debat kunnen gaan voordat de jaarlijkse groeianalyse wordt gepresenteerd, en zou zij dit debat na de goedkeuring ervan kunnen voortzetten. Bovendien zou een tweede specifiek plenair debat kunnen worden gehouden wanneer de Commissie de landspecifieke aanbevelingen toelicht, overeenkomstig de bepalingen van het "sixpack" betreffende economische dialoog. Tegelijkertijd zouden vertegenwoordigers van de Commissie en de Raad aan interparlementaire bijeenkomsten kunnen deelnemen, met name in het kader van de Europese parlementaire week. De instellingen van de EU zouden, met volledige inachtneming van hun respectieve institutionele taken, geleidelijk overeenstemming kunnen bereiken over de nadere bijzonderheden van deze nieuwe overlegpraktijk.

De Commissie zal ook speciale regels moeten opstellen om de interactie met de nationale parlementen efficiënter te maken. Een dergelijke interactie zou tijdens de nationale parlementaire debatten over de tot de lidstaten gerichte landspecifieke aanbevelingen en in het kader van de jaarlijkse nationale begrotingsprocedure moeten plaatsvinden. Een en ander zou het in het "twopack" erkende recht om een Commissielid uit te nodigen, nieuw leven inblazen. Als vaste regel geldt dat de nationale parlementen nauw bij de vaststelling van de nationale hervormings- en stabiliteitsprogramma's moeten worden betrokken.

7. VOLTOOIING VAN DE EMU: VOORBEREIDING VOOR FASE 2

De in deze mededeling gepresenteerde maatregelen voor fase 1 van de voltooiing van de EMU bouwen voort op bestaande instrumenten en maken optimaal gebruik van de bestaande Verdragen. Al deze initiatieven van fase 1 moeten echter niet als losstaande elementen worden beschouwd, maar veeleer als opstap naar de volgende fase, die in 2017 begint. In fase 2 zouden verdergaande maatregelen moeten worden overeengekomen om de economische en institutionele structuur van de EMU te voltooien. Dit impliceert een verdere deling van soevereiniteit en solidariteit, en zal gepaard moeten gaan met een striktere democratische controle.

Ter voorbereiding van de overgang van fase 1 naar fase 2 van de voltooiing van de EMU zal de Commissie in het voorjaar van 2017 een "Witboek" indienen op basis van de in fase 1 gemaakte vorderingen waarin de noodzakelijke volgende stappen om de EMU in fase 2 te voltooien, worden besproken. Dit Witboek zal in overleg met de voorzitters van de andere EU-instellingen worden opgesteld.

2016 zal een cruciaal jaar worden voor de voorbereiding van dit Witboek, waarin de volgende drie thema's verder worden ontwikkeld:

- In de eerste plaats moeten alle EU-instellingen en -lidstaten overeenstemming bereiken over de maatregelen die in de onderhavige mededeling worden gepresenteerd, en actie ondernemen om deze uit te voeren. Het is vooral belangrijk dat de comités voor het concurrentievermogen en het Europees begrotingscomité medio 2016 operationeel worden.
- Ten tweede is het van cruciaal belang om overleg te plegen en samen te werken met burgers, belanghebbenden, sociale partners, het Europees Parlement en nationale parlementen, lidstaten en regionale en lokale overheden met betrekking tot de voltooiing van de EMU in fase 2. Om dit noodzakelijke, breed opgezette debat in heel Europa te stimuleren, zal de Commissie in 2016 een brede raadpleging organiseren waarbij onder meer openbare debatten zullen worden gehouden. Deze raadpleging moet breed opgezet, transparant en inclusief zijn en burgers in de gelegenheid stellen hun mening te geven.
- Ten slotte zal de Commissie medio 2016 een deskundigengroep oprichten om te onderzoeken welke juridische, economische en politieke voorwaarden in de

voorstellen voor de langere termijn, zoals geschetst in het verslag van de vijf voorzitters, zullen worden opgenomen.

De uitvoering van fase 1, de resultaten van de raadpleging en de werkzaamheden van de deskundigengroep moeten het bereiken van overeenstemming over meer fundamentele stappen bevorderen. Deze gegevens zullen in het Witboek worden opgenomen, dat uiteindelijk – na verdere bespreking – de basis moet vormen voor een krachtiger wetgevend en institutioneel kader voor de EMU.

8. CONCLUSIE

In deze mededeling worden de verschillende stappen van fase 1 die de vijf voorzitters in hun verslag over "De voltooiing van de Economische en Monetaire Unie" hebben geschetst, nader toegelicht. Deze stappen zijn ambitieus en pragmatisch. Volgens het beginsel "al doende verdiepen" bouwen de voorgestelde maatregelen voort op bestaande instrumenten en maken zij een optimaal gebruik van de bestaande Verdragen.

De voorgestelde initiatieven zullen het concurrentievermogen en de economische en sociale convergentie bevorderen en aldus het streven naar een sterkere economische unie ondersteunen. Een volgehouden verantwoord budgettair beleid op nationaal niveau en op het niveau van de EU zal bevorderlijk zijn voor de totstandkoming van de begrotingsunie. De initiatieven zullen ook bijdragen tot een verdere verbetering van de efficiëntie en stabiliteit van de financiële markten en tot de voltooiing van de financiële unie. Ten slotte wordt de politieke unie ondersteund door een versterking van de democratische verantwoording en nationaal eigenaarschap.

Al deze elementen zijn op zichzelf belangrijk, maar zij hangen ook sterk samen en moeten daarom gelijktijdig worden uitgevoerd. Alle fase 1-initiatieven samen zullen de weerbaarheid van de EMU verder versterken. Bovendien vormen zij een belangrijke stap in de richting van de convergentie die nodig is om over te gaan naar fase 2 van het proces ter voltooiing van een hechte economische en monetaire unie.

De Commissie dringt er bij alle betrokken actoren op aan, ervoor te zorgen dat het proces ter verdieping van de EMU snel wordt uitgevoerd. Slechts met onafgebroken inspanningen en gecoördineerd optreden kan ervoor worden gezorgd dat de EMU niet alleen overleeft en gedijt, maar ook weer de weg vindt naar krachtige, duurzame en inclusieve groei en werkgelegenheid.

TABEL 1: TIJDSHEMA VAN HET EUROPEES SEMESTER 2016



EUROPEES SEMESTER: EEN PARTNERSCHAP TUSSEN EU-LIDSTATEN

	November	December	Januari	Februari	Maart	April	Mei	Juni	Juli	Augustus	September	Oktober
Europese Commissie	Economische najaarsprognoses Jaarlijkse groeianalyse en bijbehorende documenten Aanbevelingen voor de eurozone Advies over ontwerpbegrotingsplan			Economische winterprognoses Landenverslag per lidstaat (hervormingsagenda en onevenwichtigheden) Bilaterale bijeenkomsten met de lidstaten			Economische voorjaarsprognoses Commissie doet landspecifieke aanbevelingen voor begrotings-, economisch en sociaal beleid					
Europese Raad / Raad	Raad bespreekt adviezen over ontwerpbegrotingsplannen		Raad stelt aanbevelingen voor eurozone en conclusies over JGA + WMV vast.		Europese Raad stelt economische prioriteiten vast op basis van JGA			Raad bespreekt LSA's	Europese Raad bekrachtigt definitieve LSA's			
Lidstaten	Lidstaten keuren eigen begroting goed				Lidstaten presenteren hun nationale hervormingsprogramma's (inzake economisch beleid) en stabiliteits- of convergentieprogramma's (inzake begrotingsbeleid)						Lidstaten presenteren ontwerpbegrotingsplannen	
Europees Parlement	Dialogoog over het jaarlijkse groeiverslag						Dialogoog over de voorstellen voor LSA's				Debat / resolutie over het Europees semester en de LSA's	Dialogoog over het jaarlijkse groeiverslag

Verklarende woordenlijst: **JGA**: Jaarlijkse groeianalyse - **WMV**: Waarschuwingmechanismeverslag - **LSA**: Landspecifieke aanbevelingen - **BTP**: Buitensporigtekortprocedure

© Europese Commissie 2015