

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een Europese stabilisatiefunctie voor investeringen

(COM(2018) 387 final — 2018/0212 (COD))

(2019/C 62/21)

Rapporteur: **Philip VON BROCKDORFF**

Corapporteur: **Michael SMYTH**

Raadpleging	Europees Parlement, 11.6.2018 Raad, 25.6.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 175, lid 3, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	3.10.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	17.10.2018
Zitting nr.	538
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	196/2/4

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) stelt vast dat gezien het huidige niveau van politieke en maatschappelijke integratie, een grote federale begroting voor de eurozone onrealistisch is. Desondanks wordt er een Europese stabilisatiefunctie voor investeringen (EISF) voorgesteld om ervoor te zorgen dat het nationale begrotingsbeleid eventuele asymmetrische schokken beter kan opvangen. Het EESC beschouwt dit als een stap in de richting van verdere integratie van de eurozone en mogelijk een poging om niet-eurolanden aan te moedigen tot invoering van de euro.

1.2. Het EESC begrijpt dat de EISF verschilt van het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM), dat tijdens de financiële crisis dienst heeft gedaan als vangnet. Er moet echter een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen deze twee fondsen. De EISF heeft een veel kleiner toepassingsgebied en het EESC maakt zich zorgen over de omvang van het fonds in geval van asymmetrische schokken in twee of meerdere lidstaten.

1.3. De leningen die via de EISF worden verstrekt, zouden een bepaalde impuls kunnen geven aan overheidsinvesteringen in tijden van asymmetrische schokken. Maar het effect hiervan doet zich waarschijnlijk niet onmiddellijk voor. Economisch herstel heeft tijd nodig en positieve effecten worden waarschijnlijk pas op middellange en lange termijn gevoeld.

1.4. Indien werkloosheid het enige criterium is voor het in gang zetten van de steun, dan kan dat nadelige gevolgen hebben voor de tijdige inwerkingtreding van de stabilisatiefunctie. Daarom stelt het EESC voor dat er ook naar andere, aanvullende indicatoren wordt gekeken die doorgaans waarschuwen voor een ophanden zijnde grote schok voordat er sprake is van werkloosheid. Zo kan er een eerste vorm van steun worden geactiveerd voordat de „grote” schok in volle omvang tot uiting komt in de werkloosheidsindicator.

1.5. Aangezien de EISF niet wordt beschouwd als een „aanvulling” op de andere financiële instrumenten, nl. het betalingsbalansmechanisme (BOP) en het Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM), is het EESC van mening dat het gebruik van de EISF de totale leningscapaciteit zou verminderen. Het is dan ook de taak van de Europese Commissie om voortdurend de balans op te maken voor wat betreft uitstaande aflossingen door de betrokken lidstaten en lopende verplichtingen.

1.6. Het EESC is niet tegen toezicht door de Commissie op overheidsinvesteringen die worden gefinancierd met via de EISF verstrekte leningen, maar vindt dat de betreffende lidstaat voldoende zeggenschap moet krijgen over het soort investeringen dat nodig is. Het is daarom van groot belang de juiste balans te vinden tussen toezicht door de Commissie enerzijds en de discretionaire bevoegdheid van de lidstaat ten aanzien van overheidsuitgaven anderzijds.

1.7. Het EESC verzoekt de Commissie om na te gaan hoe een verzekeringsmechanisme voor het waarborgen van macro-economische stabiliteit zou kunnen werken in de hele EU. Het EESC is van mening dat een gedegen verzekeringsstelsel voor de hele Unie dat als automatische stabilisator fungeert en macro-economische schokken opvangt, doeltreffender zou zijn dan de voorgestelde EISF. Mocht de EU ondertussen door een nieuwe financiële en economische crisis worden getroffen, dan pleit het EESC voor een gecoördineerde inzet van alle relevante financiële instrumenten, waaronder de EISF.

2. Achtergrond

2.1. Voor het komend meerjarig financieel kader stelt de Europese Commissie een Europese stabilisatiefunctie voor investeringen (EISF) voor, die tot doel heeft de economische en monetaire unie te versterken door de eurozone in de langetermijnbegroting van de Unie te verankeren. In het kader van de EISF kunnen back-to-backleningen worden verstrekt die door de EU-begroting worden gegarandeerd tot een bedrag van maximaal 30 miljard EUR, alsook een rentesubsidie om de kosten van de lening te dekken.

2.2. De subsidie zou gefinancierd worden uit een fonds voor stabilisatiesteun (SSF), dat wordt gevuld met bijdragen van de lidstaten op basis van het aandeel van de monetaire inkomsten dat door de ECB aan hun nationale centrale banken wordt toegeedeeld (muntloon of „seigniorage”). De berekening van de financiële bijdragen van de lidstaten en de regels voor de overdracht ervan zouden worden vastgelegd in een intergouvernementele overeenkomst.

2.3. Het bedrag dat een in aanmerking komende lidstaat zou mogen lenen wordt vastgesteld aan de hand van een formule die gebaseerd is op een aantal criteria:

- i) het maximale niveau van in aanmerking komende overheidsinvesteringen die de EISF in de betrokken lidstaat kan ondersteunen;
- ii) de toename van de werkloosheid;
- iii) een drempel die wordt gedefinieerd als het kwartaalcijfer van de nationale werkloosheid dat is gestegen met meer dan één procentpunt in vergelijking met het werkloosheidscijfer dat in hetzelfde kwartaal van het voorgaande jaar is vastgesteld.

De Commissie kan het bedrag van een EISF-lening echter verhogen tot het maximale niveau van in aanmerking komende overheidsinvesteringen waarvoor steun kan worden verleend, indien de grote asymmetrische schok die de betrokken lidstaat ondergaat, bijzonder ernstig is.

2.4. De voorgestelde verordening is in wezen gebaseerd op de kernbeginselen van onderlinge solidariteit binnen de EU en de verantwoordelijkheid van elke lidstaat afzonderlijk. De EISF werd genoemd door de voorzitter van de Europese Commissie in zijn „State of the Union 2017” ⁽¹⁾, in het verslag van de vijf voorzitters van juni 2015 ⁽²⁾, in de discussienota over de verdieping van de EMU van mei 2017 ⁽³⁾, en in het standpunt van de Commissie ten aanzien van de verdere verdieping van de economische en monetaire unie zoals uiteengezet in december 2017 ⁽⁴⁾.

2.5. Samen met de EISF stelt de Commissie ook een steunprogramma voor hervormingen (RSP) voor, dat erop gericht is waar nodig steun te verlenen voor economische hervormingen in alle lidstaten. Het RSP omvat drie onderdelen: een hervormingsinstrument, een instrument voor technische ondersteuning en een convergentiefaciliteit om niet-eurolanden te helpen met hun toetreding tot de eurozone. Het EESC brengt hierover een apart advies uit.

2.6. De EISF heeft twee grote doelstellingen:

- i) bijdragen aan de stabilisering van overheidsinvesteringen in tijden van asymmetrische schokken als gevolg van veranderende economische omstandigheden die per lidstaat een ander effect kunnen hebben. Zoals tijdens de financiële crisis is gebleken, is het in tijden van crisis een enorme uitdaging voor landen die een gemeenschappelijke munt delen, zoals in de eurozone, om de overheidsinvesteringen stabiel te houden;
- ii) steun verlenen voor economisch herstel in tijden van economische schokken in de eurozone en voor lidstaten die deelnemen aan het Europees wisselkoersmechanisme (WKM II) en die hun monetair beleid niet langer kunnen gebruiken als instrument om schokken op te vangen.

⁽¹⁾ Intentieverklaring aan voorzitter Antonio Tajani en premier Jüri Ratas, Jean-Claude Juncker, State of the Union 2017, 13 september 2017.

⁽²⁾ Verslag van de vijf voorzitters „De voltooiing van Europa’s Economische en Monetaire Unie”, juni 2015.

⁽³⁾ COM(2017) 291 final.

⁽⁴⁾ COM(2017) 821 final.

2.7. Feit is dat het huidige economisch beleidskader voor de eurozone nog steeds niet volledig is. Het monetair beleid is weliswaar gecentraliseerd, maar het nationale begrotingsbeleid blijft een decentrale aangelegenheid en deze tweedeling kan een zware belasting zijn voor een lidstaat die wordt getroffen door een asymmetrische schok, zoals in de nasleep van de financiële crisis is gebleken.

2.8. De EISF is dan ook bedoeld als aanvulling op nationale automatische stabilisatoren wanneer deze nationale automatische stabilisatoren — die bedoeld zijn om schommelingen in de economische activiteit van een lidstaat op te vangen en automatisch in werking treden zonder dat de overheid expliciet ingrijpt — als ondoeltreffend worden beschouwd. In theorie zou de EISF als stootkussen kunnen dienen voor de economie door hoofdzakelijk binnenlandse economische schokken op te vangen en aldus economisch herstel te bevorderen. De EISF zou ook het risico van overloopeffecten naar andere lidstaten kunnen helpen beperken.

2.9. Lidstaten die een crisis doormaken, kunnen de toegang tot financiële markten verliezen. In dat geval kan de lidstaat in kwestie een beroep doen op het beschikbare instrumentarium, zoals het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) of het betalingsbalansmechanisme (BOP). Maar er is op dit moment geen enkel mechanisme voor het verlenen van steun aan een lidstaat die een asymmetrische schok ondergaat zonder noodzakelijkerwijs de toegang tot kapitaalmarkten te verliezen. De EISF tracht deze leemte te vullen door in een dergelijk geval leningen te verstrekken aan de betrokken lidstaat.

2.10. Om het voorgestelde mechanisme effectiever te maken, stelt de Europese Commissie voor om asymmetrische schokken te meten aan de hand van een „dubbele werkloosheidsdrempel”. Dit mechanisme treedt in werking wanneer de nationale werkloosheidscijfers hoger uitvallen dan wat als „normaal” kan worden beschouwd en worden gezien als relevante indicator van de impact van een grote asymmetrische schok in een bepaalde lidstaat.

2.11. Bij het verstrekken van leningen, in het kader van dit mechanisme, aan lidstaten die worden getroffen door een economische schok wordt ervan uitgegaan dat er een macro-economisch en begrotingsbeleid is gevoerd dat in overeenstemming is met het stabiliteits- en groeipact (SGP), een reeks regels die ervoor moeten zorgen dat landen in de Europese Unie gezonde overheidsfinanciën aanhouden en hun begrotingsbeleid op orde hebben, evenals met de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden. Met dit laatste wordt beoogd potentieel schadelijke macro-economische onevenwichtigheden die de economische stabiliteit in een bepaalde lidstaat, de eurozone of de EU als geheel kunnen aantasten, te onderkennen, te voorkomen en aan te pakken.

2.12. Mettertijd kan de EISF worden aangevuld (via het SSF) met financieringsbronnen die buiten de EU-begroting vallen, bijv. uit het ESM (het toekomstig Europees Monetair Fonds) en een door de lidstaten op te zetten vrijwillige verzekeringsregeling.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC stelt vast dat gezien het huidige niveau van politieke en maatschappelijke integratie, een grote federale begroting voor de eurozone onrealistisch is. Het EESC heeft de Commissie consequent gesteund in haar inspanningen om de Economische en Monetaire Unie (EMU) vooruit te helpen en te voltooien⁽⁵⁾. Tegelijkertijd heeft het Comité vaak zijn bezorgdheid geuit over het aanhoudende gebrek aan politiek engagement van de lidstaten, dat van cruciaal belang is voor de voltooiing van de EMU⁽⁶⁾. De voorstellen voor de EISF geven blijk hiervan en vormen dus een soort tussenoplossing. De tweedeling tussen een gecentraliseerd monetair beleid en nationaal begrotingsbeleid zal dus blijven bestaan. De positieve kant van het voorstel is dat de EISF ervoor zorgt dat het nationale begrotingsbeleid asymmetrische schokken beter kan opvangen en dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn wordt gewaarborgd. Met het oog hierop beschouwt het EESC dit voorstel als een stap in de richting van een iets verdere integratie van de eurozone en mogelijk een poging om niet-eurolanden aan te moedigen tot invoering van de euro.

3.2. Het voorgestelde mechanisme gaat ervan uit dat het stabiliteits- en groeipact wordt nageleefd, wat betekent dat de begroting op orde is en er een deugdelijk macro-economisch beleid wordt gevoerd. Dit wordt door het EESC gezien als een poging tot budgettaire en monetaire convergentie door ervoor te zorgen dat de lidstaten voldoen aan de toekenningcriteria die een gezonde begroting en een solide macro-economisch beleid vereisen. Dit houdt ook in dat de EISF alleen beschikbaar zou zijn voor lidstaten die aan het stabiliteits- en groeipact voldoen, en dus voor lidstaten die reeds structurele hervormingen en begrotingsaanpassingen hebben doorgevoerd. Deze voorwaarde zou voor de lidstaten een stimulans kunnen zijn om volledig aan de vereisten van het stabiliteits- en groeipact te voldoen en de vrees wegnemen dat garant moet worden gestaan voor uitgaven van lidstaten die bezig zijn met het doorvoeren van structurele hervormingen en begrotingsaanpassingen.

3.3. De EISF zal dan ook niet resulteren in „permanente overdrachten” tussen landen van de eurozone en regeringen zullen alleen in aanmerking komen voor steun als zij de afgelopen twee jaar aan de belangrijkste EU-begrotingsregels hebben voldaan. Het EESC stelt echter vast dat de EISF **alleen** bedoeld is voor lidstaten met een gezond macro-economisch en begrotingsbeleid, en dat leningen pas in uitzonderlijke omstandigheden en in geval van asymmetrische schokken in de

⁽⁵⁾ Zie bijvoorbeeld het advies van het EESC over economisch beleid van de eurozone (PB C 173 van 31.5.2017, blz. 33) en het advies van het EESC over de verdieping van de Economische en Monetaire Unie (PB C 81 van 2.3.2018, blz. 124).

⁽⁶⁾ Zie bijvoorbeeld het advies van het EESC over het pakket Economische en Monetaire Unie (PB C 262 van 25.7.2018, blz. 28).

vorm van bovengemiddelde werkloosheidspercentages worden verstrekt. Hoewel het EESC het belang van markt- en begrotingsdiscipline erkent, staat het achter het doel van een stabilisatiefunctie en ziet het in dat dit een eerste stap is op weg naar de verdere ontwikkeling daarvan.

3.4. Het EESC begrijpt dat de Commissie geen definitieve lijst van asymmetrische schokken, waaronder bijv. een liquiditeitscrisis, kon voorleggen. Het EESC is van mening dat het juiste antwoord op een liquiditeitscrisis het programma voor rechtstreekse monetaire transacties (OMT) van de Europese Centrale Bank is, afhankelijk van de vraag of de lidstaat deelneemt aan het ESM-programma, en niet de EISF. Het EESC geeft toe dat een uitputtende lijst van asymmetrische schokken niet op zijn plaats zou zijn en kan zich vinden in de macro-economische simulaties van de Commissie, die gebaseerd zijn op gegevens uit het verleden over de doeltreffendheid van een stabilisatiefunctie als crisispreventiemechanisme.

3.5. Het EESC begrijpt dat de EISF verschilt van het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM), dat tijdens de financiële crisis dienst heeft gedaan als vangnet. Het ESM heeft veel meer weg van een reddingsplan met strengere voorwaarden, dat tot 500 miljard EUR aan leningen kan verstrekken en kan worden aangesproken door lidstaten die niet meer in staat zijn om op de kapitaalmarkten te lenen.

3.6. Daarom moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de twee fondsen. De EISF heeft een veel kleiner toepassingsgebied en hoewel deze faciliteit bedoeld is voor alle lidstaten, ongeacht hun omvang, is het EESC van mening dat het voorgestelde budget van 30 miljard EUR veeleer geschikt is voor kleinere eurolanden en niet-eurolanden. Het EESC maakt zich dan ook zorgen over de omvang van het fonds in geval van asymmetrische schokken in twee of meerdere lidstaten. De EISF kan daarom, in haar huidige vorm, niet worden beschouwd als de oplossing bij uitstek voor lidstaten die met eenmalige problemen als een milieuramp, een energiecrisis of een lokale bankencrisis hebben te maken.

4. Specifieke opmerkingen

4.1. Het EESC erkent dat de leningen, waarvan de hoogte wordt vastgesteld op basis van een bepaalde formule voor het bepalen van het bedrag dat kan worden geleend door lidstaten die daarvoor in aanmerking komen (eurozoneleden en aspirant-leden die deelnemen aan het Europees wisselkoersmechanisme), een zekere impuls kunnen geven aan overheidsinvesteringen (ervan uitgaande dat het om kwaliteitsinvesteringen gaat) in tijden van asymmetrische schokken, maar de impact daarvan is waarschijnlijk niet onmiddellijk merkbaar. Economisch herstel heeft tijd nodig en positieve effecten worden waarschijnlijk pas op middellange en lange termijn gevoeld. Daarom moeten er realistischer doelen worden gesteld en moeten de verwachtingen omtrent de mogelijke resultaten van de EISF worden bijgesteld.

4.2. Indien werkloosheid het enige criterium is voor het in gang zetten van de steun, dan kan dat nadelige gevolgen hebben voor de tijdige inwerkingtreding van de stabilisatiefunctie. Er moet ook naar andere, aanvullende indicatoren worden gekeken die doorgaans waarschuwen voor een ophanden zijnde grote schok voordat er sprake is van werkloosheid. Zo kan er een eerste vorm van steun worden geactiveerd voordat de „grote” schok in volle omvang tot uiting komt in de werkloosheidsindicator. Voordat de werkloosheid significant is gestegen, kan de productiecapaciteit van de economie al economische schade hebben opgelopen. Het is bijvoorbeeld best mogelijk dat een economie waarin de export van goederen en diensten fors is gedaald, niet meteen te maken krijgt met een gelijktijdige stijging van de werkloosheid.

4.3. Het zou daarom nuttig zijn om over een instrument te beschikken dat geactiveerd kan worden voordat de symptomen volledig zichtbaar zijn op de arbeidsmarkt. Met andere woorden, het is noodzakelijk om het werkloosheidscriterium aan te vullen met een reeks indicatoren voor vroegtijdige waarschuwing, zoals veranderingen in de export van goederen en diensten, veranderingen in voorraadcijfers en andere toonaangevende indicatoren die duidelijk in de richting van een economische schok wijzen. Op die manier kan de voorgestelde stabilisatiefunctie veel tijdiger in werking treden en effectiever zijn.

4.4. Bovendien kan het gemiddelde werkloosheidspercentage over een periode van 15 jaar dat een lidstaat moet overschrijden om voor steun in aanmerking te komen, in het nadeel uitpakken van landen die erin geslaagd zijn de structurele werkloosheid terug te dringen. Een korter tijdsbestek van bijvoorbeeld vijf jaar zou beter zijn.

4.5. Het EESC stelt vast dat de EISF, zoals voorgesteld, geld mag lenen op kapitaalmarkten en leningen mag verstrekken aan lidstaten met rentesubsidie om de kosten van de leningen te dekken. Zoals eerder vermeld, zou de subsidie worden gefinancierd uit een fonds voor stabilisatiesteun dat wordt gevuld met nationale bijdragen op basis van muntloon („seigniorage”). Het EESC is van mening dat lidstaten vooraf hun politieke en financiële wil moeten tonen.

4.6. Aangezien de EISF niet wordt beschouwd als een „aanvulling” op de bestaande instrumenten, zou er één enkel plafond kunnen gelden voor het totale bedrag aan leningen dat beschikbaar is voor het BOP-programma, het Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM) en de EISF. In theorie zou een nieuwe faciliteit als deze de capaciteit van het EFSM om leningen te verstrekken effectief verminderen met 30 miljard EUR — het bedrag dat voor de EISF wordt voorgesteld. Het is dan ook de taak van de Europese Commissie om voortdurend de balans op te maken voor wat betreft uitstaande aflossingen door de betrokken lidstaten en lopende verplichtingen.

4.7. Volgens het EESC hebben de EISF en het EFSM een vergelijkbaar toepassingsgebied. Beide fondsen hebben tot doel financiële steun te verlenen aan lidstaten. Hoewel de EISF en het EFSM afzonderlijke toelatingsvoorwaarden hebben, zouden de voorwaarden van het EFSM ook steeds van toepassing zijn, waardoor de doeltreffendheid van de EISF in het gedrang komt.

4.8. Denk bijvoorbeeld aan de rentesubsidie die de betrokken lidstaat zou ontvangen. In geval van een crisis zou deze rentesubsidie, ceteris paribus, ertoe kunnen leiden dat de kosten van rentebetalingen stijgen vanwege het risico dat wordt gevormd door een lidstaat die een crisis doormaakt. Dit zou vervolgens een negatief effect hebben op de overheidsfinanciën van de betrokken lidstaat. De doeltreffendheid van kwalitatief hoogwaardige overheidsinvesteringen, en daarmee de doeltreffendheid van de EISF zelf, is daarom van cruciaal belang om eventuele marktrisico's voor de betrokken lidstaat en de kosten die dit land moet betalen als het op middellange en lange termijn wil lenen, te verminderen.

4.9. Het EESC wil ook ingaan op het door de Commissie uit te oefenen toezicht op overheidsinvesteringen dat de betrokken lidstaat volgens het voorstel zou moeten ondergaan. Het EESC is hier in principe niet tegen, maar is van mening dat de betreffende lidstaat voldoende zeggenschap moet krijgen over het soort investeringen dat nodig is en pleit daarom voor het vinden van de juiste balans tussen toezicht door de Commissie enerzijds en de discretionaire bevoegdheid van de betreffende lidstaat ten aanzien van overheidsuitgaven anderzijds. Het EESC is ook van mening dat overheidsinvesteringen als een solidariteitsinstrument moeten worden beschouwd.

4.10. Tot slot stelt het EESC vast dat de Commissie in haar voorstel ruimte laat voor een toekomstige verbetering van het stelsel, d.w.z. een eventueel verzekeringsmechanisme om macro-economische stabiliteit te waarborgen. Volgens het EESC erkent de Commissie hiermee dat de EISF haar beperkingen heeft en dat de voorstellen in hun huidige vorm uiteindelijk zullen moeten worden aangevuld met een volwaardige stabilisatiefunctie, zoals een verzekeringsstelsel voor de hele Unie dat bij macro-economische schokken als automatische stabilisator fungeert. Mocht de EU ondertussen door een nieuwe financiële en economische crisis worden getroffen, dan pleit het EESC voor een gecoördineerde inzet van alle relevante financiële instrumenten, waaronder de EISF.

Brussel, 17 oktober 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER
