



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Commissie economische en monetaire zaken

2012/2078(INI)

30.10.2013

ADVIES

van de Commissie economische en monetaire zaken

aan de Commissie constitutionele zaken

inzake grondwettelijke problemen in verband met meerlagige governance in de
Europese Unie
(2012/2078(INI))

Rapporteur voor advies: Sylvie Goulard

PA_NonLeg

SUGGESTIES

De Commissie economische en monetaire zaken verzoekt de ten principale bevoegde Commissie constitutionele zaken onderstaande suggesties in haar ontwerp-resolutie op te nemen:

- A. overwegende dat het "Euro Plus"-pact, de Europa 2020-strategie en het Pact voor groei en banen in het recht van de Unie moeten worden geïntegreerd en het pad moeten effenen voor de invoering van een convergentiecode voor de economieën van lidstaten;
- B. overwegende dat de soepele werking van de EMU noopt tot de volledige en snelle tenuitvoerlegging van de maatregelen waartoe reeds is besloten binnen het kader van de verbetering van het economisch bestuur, met name het versterkte stabiliteits- en groeipact en het Europees Semester, in combinatie met een aantal groeibevorderende maatregelen; overwegende dat binnen maximaal vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van het VSCB, op basis van een evaluatie van de praktische ervaringen die daarmee worden opgedaan, conform het VEU en het VWEU de nodige stappen moeten worden ondernomen om het VSCB inhoudelijk in het rechtskader van de Unie te integreren;

I. EMU – algemene beginselen

1. onderstreept dat lidstaten die de euro als gemeenschappelijke munt hebben en de lidstaten die zich ertoe hebben verbonden de euro in te voeren zich sterker moeten inspannen om het Verdrag beter na te leven en om te zorgen voor stabiliteit en een toename van het concurrentievermogen, de efficiëntie, de transparantie en de democratische verantwoordingsplicht; herinnert eraan dat de euro de munt is van de Europese Unie en dat van alle lidstaten, met uitzondering van de lidstaten die onder een derogatie vallen, wordt verwacht dat ze te gelegener tijd de euro zullen aannemen; herinnert eraan dat het Europees Parlement het parlement van de Europese Unie is, de enige instelling is die gestalte geeft aan de rechtstreekse democratische legitimiteit van de Unie en garant staat voor de rechtstreekse democratische verantwoording van de Unie;
2. is van mening dat de communautaire methode gebruikt dient te worden voor alle maatregelen die tot doel hebben de EMU te versterken; herinnert aan artikel 16 van het VSCB, waarin is bepaald dat binnen maximaal vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van dit Verdrag op basis van een beoordeling van de ervaring met de tenuitvoerlegging ervan en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie de noodzakelijke stappen moeten worden ondernomen met het doel om de inhoud van dit Verdrag in het rechtskader van de Europese Unie te integreren;
3. constateert dat de nationale regeringen en de Europese instellingen, in hun pogingen om de crisis op te vangen en een respons te bieden op de structurele tekortkomingen in de architectuur van de Economische en Monetaire Unie, een hele reeks maatregelen hebben getroffen om de financiële stabiliteit te waarborgen en het economisch bestuur te verbeteren; constateert dat deze besluiten, zoals sommige bepalingen van het Six Pack en het in het leven roepen van het ESM, alleen de lidstaten van de eurozone aangaan; is van mening dat de activiteiten van het EFSF/ESM en alle toekomstige vergelijkbare structuren

moeten worden onderworpen aan regelmatige democratische controle en toezicht door het Europees Parlement; is van mening dat het ESM zo spoedig mogelijk opgenomen moet worden in het acquis communautaire;

4. constateert dat twee lidstaten een opt-out hebben ten aanzien van de invoering van de euro en twee lidstaten ten aanzien van de implementatie van het Schengen-acquis;
5. constateert dat versterkte samenwerking een rechtsgrondslag biedt voor de aanneming van maatregelen die enkel van toepassing zijn op een beperkt aantal lidstaten; constateert dat dit mechanisme reeds wordt gebruikt voor het EU-recht inzake echtscheidingen en het Europees octrooirecht en dat het Europees Parlement en de Raad hier hun goedkeuring aan hadden gehecht binnen een belastingcontext met het oog op de invoering van een belasting op financiële transacties;
6. wijst erop dat het economisch beleid van sommige lidstaten wordt bepaald door de trojka, in ruil voor de financiële middelen die hen ter beschikking worden gesteld om het hoofd boven water te houden en opnieuw toegang te kunnen krijgen tot de kapitaalmarkten, ofschoon dit niet impliceert dat de trojka moet worden vrijgesteld van de verantwoordingsplicht; is van mening dat de trojka verantwoording moet afleggen aan het Europees Parlement door het regelmatig indienen van verslagen; herinnert eraan dat de deelname van de EU aan het "trojka"-systeem aan democratisch toezicht door het Parlement moet worden onderworpen en verantwoording aan het Parlement moet afleggen;
7. wijst erop dat de inspanningen ten behoeve van begrotingsconsolidatie voor het naleven van de nieuwe regels inzake economisch bestuur eerlijk over de diverse administraties moeten worden verdeeld, rekening houdend met de door hen verstrekte diensten;
8. is ingenomen met de "blauwdruk" van de Commissie; dringt er bij de Commissie op aan om zo snel mogelijk met wetgevingsvoorstellen te komen, in het kader van de medebeslissingsprocedure daar waar dit juridisch mogelijk is, zodat deze onverwijld ten uitvoer kan worden gelegd, met inbegrip van verdere begrotingscoördinatie, de uitbreiding van verdergaande beleidscoördinatie op het gebied van belastingen en werkgelegenheid, en de totstandbrenging van een adequate begrotingscapaciteit voor de EMU om de tenuitvoerlegging van de beleidskeuzes te ondersteunen; benadrukt dat voor bepaalde van deze elementen wijzigingen van de Verdragen nodig zullen zijn;
9. hecht zijn steun aan nieuwe solidariteitsinstrumenten, zoals het "instrument voor convergentie en concurrentievermogen"; is van mening dat dit instrument de betrokkenheid bij en de effectiviteit van het economisch beleid kan versterken; benadrukt dat dergelijke instrumenten dusdanig moeten worden opgesteld dat rechtsonzekerheid en de vergroting van het democratische tekort van de Unie worden vermeden;
10. is van mening dat snelle maatregelen nodig zijn binnen het kader van elk van de vier bouwstenen die zijn opgenomen in het verslag met als titel "Naar een echte economische en monetaire unie", dat werd gepresenteerd door voorzitters Van Rompuy, Juncker, Barroso en Draghi, en met name:
 - (a) een geïntegreerd financieel kader om te zorgen voor financiële stabiliteit in met name de

eurozone en om de kosten van faillissementen van banken zoveel mogelijk te beperken voor Europese burgers; in dergelijk kader wordt de verantwoordelijkheid voor het toezicht op het Europese niveau gebracht, en wordt voorzien in gemeenschappelijke mechanismen voor de liquidatie van banken en in een gemeenschappelijk depositogarantiestelsel;

- (b) een geïntegreerd economisch beleidskader, dat beschikt over voldoende mechanismen die ervoor zorgen dat op nationaal en Europees niveau beleid wordt gevoerd dat duurzame groei, werkgelegenheid en concurrentievermogen bevordert, en zich verdragen met de vlotte werking van de EMU;
 - (c) waarborgen dat de beleidsvorming in de EMU gepaard gaat met de nodige democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht, op basis van gezamenlijke uitoefening van soevereiniteit voor gemeenschappelijk beleid en solidariteit;
11. roept alle instellingen op tot snel handelen door de mogelijkheden die de bestaande Verdragen en de daarin vervatte flexibiliteitsinstrumenten bieden optimaal te benutten en zich tegelijkertijd voor te bereiden op de noodzakelijke Verdragswijzigingen ter waarborging van rechtszekerheid en democratische legitimiteit; wijst er eens te meer op dat de mogelijkheid van een nieuwe intergouvernementele overeenkomst moet worden uitgesloten;
 12. bevestigt dat het ten volle gebruik zal maken van zijn prerogatieven om bij de Raad voorstellen tot wijziging van de Verdragen in te dienen, die vervolgens moeten worden behandeld door een conventie, met als doel de structuur voor een volwaardige EMU te voltooien door de bevoegdheden van de Unie op het stuk van economisch beleid uit te breiden en door de eigen middelen en de begrotingscapaciteit van de Unie uit te breiden, alsook om de rol en de democratische verantwoordingsplicht van de Commissie en de prerogatieven van het Europees Parlement te versterken;
 13. is van mening dat een "volwaardige EMU" niet beperkt mag blijven tot een systeem van regels, maar een grotere begrotingscapaciteit vergt op basis van specifieke eigen middelen (met inbegrip van een FTT), waaruit in het kader van de begroting van de Unie groei en sociale cohesie moeten worden ondersteund ter rechtzetting van onevenwichtigheden, structurele verschillen en financiële noodsituaties die rechtstreeks verband houden met de monetaire unie, zonder dat daarmee haar traditionele functies als financieringsbron voor gemeenschappelijke beleidsvormen mogen worden uitgehold;
 14. verzoekt de Commissie in het kader van het Europees semester een voorstel tot vaststelling van een convergentiecode in te dienen dat op de Europa 2020-strategie is gebaseerd en een sterke sociale pijler tot stand brengt; benadrukt dat de nationale uitvoeringsprogramma's ervoor moeten zorgen dat de convergentiecode door alle lidstaten wordt toegepast en door een op stimuli gebaseerd mechanisme wordt ondersteund;
 15. herhaalt nogmaals dat een verder initiatief met het oog op een hechte EMU op basis van stabiliteit, duurzame groei, solidariteit en democratie, absoluut volgens de communautaire methode moet worden vastgesteld; benadrukt dat de EU-instellingen echt met elkaar moeten samenwerken; herinnert de Europese Raad eraan dat hij op grond van de Verdragen geen wetgevend initiatiefrecht heeft en dat hij ermee moet ophouden de Commissie instructies te geven over de vorm en/of inhoud van verdere

wetgevingsinitiatieven en voorbij te gaan aan de coördinerende, uitvoerende en beheerstaak van de Commissie die in de Verdragen is vastgelegd;

16. waarschuwt de Europese Raad in dit verband zich niet ongepast met het proces van het Europees semester te bemoeien en ervoor te zorgen dat de overeengekomen procedures worden gevolgd;
17. herhaalt dat het met betrekking tot de EMU geen verdere intergouvernementele elementen zal accepteren en dat het binnen zijn bevoegdheden alle nodige stappen zal ondernemen als die waarschuwing in de wind wordt geslagen; herinnert eraan dat artikel 16 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie bepaalt dat het begrotingspact binnen maximaal vijf jaar in het EU-recht moet worden geïntegreerd op basis van een beoordeling van de ervaring met de tenuitvoerlegging ervan;
18. is van mening dat artikel 136 van het VWEU de Raad volgens de bestaande Verdragen in staat stelt om op aanbeveling van de Commissie en met medezeggenschap van alleen de lidstaten die de euro als munt hebben, in het kader van het Europees Semester bindende economische beleidsrichtsnoeren vast te stellen voor de landen van de eurozone; onderstreept dat het bindende karakter van de economische beleidscoördinatie zou worden versterkt door gebruikmaking van een stimuleringsmechanisme; dringt aan op sluiting van een interinstitutioneel akkoord om het Parlement te betrekken bij de opstelling en goedkeuring van de jaarlijkse groeianalyse en de richtsnoeren inzake economisch beleid en werkgelegenheid;
19. herhaalt nogmaals dat het wenst dat het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) in het communautair acquis wordt geïntegreerd zodat het volgens de communautaire methode kan worden beheerd en verantwoording moet afleggen aan het Parlement; vraagt de Commissie daartoe een voorstel in te dienen; herinnert de Eurogroep eraan dat het Parlement schriftelijke garanties heeft gekregen dat het ESM aan toezicht door het Parlement zal worden onderworpen;
20. dringt erop aan dat de Voorzitter van het Parlement op de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad het standpunt van het Parlement over de jaarlijkse groeianalyse presenteert; is van mening dat er over een interinstitutioneel akkoord moet worden onderhandeld om het Europees Parlement inspraak te geven bij de goedkeuring van de jaarlijkse groeianalyse en de richtsnoeren inzake economisch beleid en werkgelegenheid;

II. Bankenunie

21. is verheugd over de instelling van één toezichtsmechanisme dat de eurozone beslaat en dat voor alle andere lidstaten van de EU openstaat; onderstreept dat de instelling van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor banken een onontbeerlijke etappe is in de totstandbrenging van een echte bankenunie; is van mening dat, om een oplossing te bieden voor de inherente structurele tekortkomingen van de Economische en Monetaire Unie en de wijdverbreide afkalving van het normbesef een halt toe te roepen, de voorgestelde bankenunie vorm moet krijgen naar het voorbeeld van de eerdere hervorming van de financiële dienstensector van de Unie en van de verbetering van het economisch bestuur, met name in de eurozone, en het nieuwe begrotingskader van het

Europees semester, teneinde de bankensector in de EU robuuster en concurrentiebestendiger te maken, het vertrouwen in de sector te vergroten en te zorgen voor omvangrijkere kapitaalreserves om te voorkomen dat de overheidsbegrotingen van de lidstaten in de toekomst nog moeten opdraaien voor de kosten van reddingsoperaties voor banken;

22. is uiterst bezorgd over de vertraging bij het opzetten van de bankenunie en de praktische regelingen voor de rechtstreekse herkapitalisatie van banken door het ESM; is met name verontrust over de aanhoudende fragmentatie van het bankwezen in de EU; benadrukt dat een solide en ambitieuze bankenunie een essentieel onderdeel van een hechtere EMU vormt en een belangrijk beleidsgebied is waarop het Parlement al meer dan drie jaar lang insisteert, met name sinds het zijn standpunten over de verordening betreffende de Europese Bankautoriteit heeft aangenomen;

III. EU-begroting en begrotingscapaciteit van de EMU

23. is van oordeel dat de werkzaamheden aan de eigen middelen bespoedigd moeten worden, evenals die aan arbeidsmobiliteit, de interne dienstenmarkt, met name de digitale interne markt, en een begroting voor de eurozone, teneinde deze tot een optimaal gebied met dezelfde munt te maken, rekening houdend met alle wettelijke beperkingen;

IV. Verantwoordingsplicht van de EMU

24. onderstreept dat in artikel 3, lid 4, VEU wordt verklaard dat "de Unie een economische en monetaire unie [instelt] die de euro als munt heeft", en dat Protocol 14 betreffende de Eurogroep vermeldt dat de hoge verdragsluitende partijen "zich ervan bewust [zijn] dat er bijzondere bepalingen voor een versterkte dialoog tussen de staten die de euro als munt hebben, moeten worden vastgesteld, in afwachting dat de euro de munt van alle lidstaten van de Unie wordt"; wijst erop dat, indien deze toestand, die naar verondersteld wordt een overgangssituatie is, blijft voortbestaan, er binnen het Europees Parlement een passend mechanisme voor verantwoordingsplicht voor de huidige eurozone en de lidstaten die zich tot toetreding hiertoe verbonden hebben moet worden overwogen;
25. beschouwt een aanzienlijke verbetering van de democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht op Unieniveau wat betreft het EMU-bestuur door het Parlement daarbij een grotere rol te laten vervullen als een noodzakelijke voorwaarde om verdere stappen te kunnen ondernemen op weg naar een bankunie, een begrotingsunie en een economische unie;
26. bevestigt zijn intentie om de samenwerking met de nationale parlementen te intensiveren op basis van protocol nr. 1, maar benadrukt dat deze samenwerking niet moet worden gezien als de totstandbrenging van een nieuw gemeenschappelijk parlementair orgaan, dat vanuit democratisch en constitutioneel oogpunt zowel ondoeltreffend als onwettig zou zijn; benadrukt het volledig legitieme karakter van het Parlement, als parlementair orgaan op Unieniveau, met het oog op een sterker en democratisch bestuur van de EMU;

V. De sociale pijler

27. is van mening dat de coördinatie van en het toezicht op de begrotingsdiscipline van de

lidstaten die de euro als munt hebben volgens de bestaande Verdragen bindend kunnen worden gemaakt en louter op basis van artikel 136 VWEU juncto artikel 121, lid 6, kunnen worden onderworpen aan toezicht door het Hof van Justitie van de Europese Unie, maar dat deze stap vanuit constitutioneel oogpunt alleen moet worden overwogen indien daarmee de rol van het Europees Parlement aanzienlijk zou worden versterkt voor wat betreft de precieze tenuitvoerlegging van artikel 121, leden 3 en 4, VWEU, en om de procedure voor multilateraal toezicht met gedelegeerde handelingen op basis van artikel 290 VWEU te vervolledigen en te implementeren; herinnert eraan dat volgens de Verdragen de bevordering van een hoge werkgelegenheid en de waarborging van een adequate sociale bescherming in acht moeten worden genomen bij de bepaling en uitvoering van het beleid en de activiteiten van de Unie, met name door voortbouwend op bestaande strategieën een nieuwe reeks richtsnoeren voor de lidstaten te introduceren, met inbegrip van sociale en economische ijkpunten met minimale normen die op de voornaamste pijlers van de economie moeten worden toegepast;

28. is van mening dat de begrotingsdiscipline in de eurozone niet alleen mag worden gemeten met behulp van budgettaire en macro-economische ijkpunten, maar dat daarnaast evenveel gewicht moet worden toegekend aan werkgelegenheids- en sociale ijkpunten en aan voortgangsverslagen over structurele hervormingen, met als doel een passende en efficiënte omvang van de sociale investeringen te garanderen en daarmee de duurzaamheid van een sociale Europese Unie op lange termijn;

VI. CCI

29. wijst erop dat de invoering van een op stimuli gebaseerd uitvoeringsmechanisme voor meer solidariteit, cohesie en concurrentievermogen gepaard moet gaan met bijkomende lagen voor economische beleidscoördinatie, zoals vermeld in de verklaring van de Commissie bij het "twopack", teneinde het beginsel na te leven dat stappen in de richting van meer verantwoording en economische discipline gepaard moeten gaan met meer solidariteit;
30. herhaalt dat bestuur in de EU geen afbreuk mag doen aan de prerogatieven van het Europees Parlement en de nationale parlementen, met name wanneer een overdracht van soevereiniteit wordt overwogen; benadrukt dat behoorlijke legitimiteit en verantwoording democratische besluiten vergen en op nationaal en EU-niveau gewaarborgd moeten worden door respectievelijk de nationale parlementen en het Europees Parlement; herinnert aan het beginsel dat is opgenomen in de conclusies van de bijeenkomst van de Europese Raad van december 2012, namelijk dat "tijdens het gehele proces de algemene doelstelling het waarborgen van de democratische legitimiteit en de verantwoordingsplicht op het niveau waarop de beslissingen worden genomen en uitgevoerd [blijft]"; benadrukt dat de mechanismen voor voorafgaande coördinatie en de instrumenten voor convergentie en concurrentievermogen moeten gelden voor alle lidstaten die de euro als munt hebben aanvaard, en dat het voor andere lidstaten mogelijk moet zijn zich er permanent bij aan te sluiten; verzoekt de Commissie deze verplichte validering door de nationale parlementen in toekomstige wetgevingsvoorstellen op te nemen en ook te zorgen voor meer betrokkenheid van de sociale partners bij de economische coördinatie;
31. is van mening dat elk nieuw ICC dat wordt voorgesteld gebaseerd moet zijn op

voorwaarden, solidariteit en convergentie; meent dat een dergelijk instrument slechts kan worden ingevoerd wanneer sociale onevenwichtigheden zijn vastgesteld en blijkt dat belangrijke structurele hervormingen op de lange termijn die duurzame groei bevorderen noodzakelijk zijn, dit op basis van een beoordeling van de samenhang tussen de convergentiecode en de nationale uitvoeringsplannen, waarbij het Europees Parlement, de Raad en de nationale parlementen formeel en naar behoren betrokken zijn;

32. benadrukt dat het nieuwe in te stellen ICC moet gelden voor alle lidstaten van de eurozone en open moet staan voor alle lidstaten van de Unie, waarbij rekening moet worden gehouden met de grotere onderlinge afhankelijkheid van de lidstaten van de eurozone; is van mening dat de lidstaten in het programma op vrijwillige basis moeten kunnen deelnemen;
33. is van mening dat het ICC een hefboom voor meer begrotingscapaciteit moet zijn en afgestemd moet zijn op aan voorwaarden verbonden steun voor structurele hervormingen, teneinde het concurrentievermogen, de groei en de sociale samenhang te vergroten, een betere coördinatie van het economisch beleid en meer convergentie van de economische prestaties van de lidstaten te waarborgen, en onevenwichtigheden en structurele verschillen aan te pakken; is van mening dat dergelijke instrumenten bouwstenen voor echte begrotingscapaciteit moeten zijn;

VII. Schuldaflossingsfonds en eurobills

34. is van mening dat er een geleidelijke doorrol moet zijn van buitensporige schulden naar een schuldaflossingsfonds, op basis van het model van de Duitse Raad van economische deskundigen, dat voorziet in de instelling van een tijdelijk fonds waarin alle schulden boven de 60%-drempel zouden worden opgenomen van de lidstaten die aan bepaalde criteria voldoen; het is de bedoeling dat de schulden worden afgelost over een periode van ongeveer 25 jaar; aldus zou een fonds worden gecreëerd dat, in combinatie met de handhaving van alle bestaande mechanismen, zal helpen de totale schuldenlast van de lidstaten voortaan onder de drempel van 60% te houden;
35. is ingenomen met de oprichting door de Commissie, op 2 juli 2013 en naar aanleiding van de afspraken van het "twopack", van een deskundigengroep onder voorzitterschap van Gertrude Trumpel-Gugerell, die als taak heeft de belangrijkste aspecten van een mogelijk schuldaflossingsfonds en eurobills grondig te beoordelen, met inbegrip van de wettelijke bepalingen, de financiële architectuur en de aanvullende begrotingskaders; is voornemens een standpunt in te nemen zodra de deskundigengroep verslag heeft uitgebracht.

UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE

Datum goedkeuring	17.10.2013
Uitslag eindstemming	+: 26 -: 7 0: 0
Bij de eindstemming aanwezige leden	Jean-Paul Basset, Udo Bullmann, George Sabin Cutaş, Rachida Dati, Leonardo Domenici, Derk Jan Eppink, Markus Ferber, Jean-Paul Gauzès, Sylvie Goulard, Liem Hoang Ngoc, Wolf Klinz, Jürgen Klute, Philippe Lamberts, Ivana Maletić, Marlene Mizzi, Ivari Padar, Anni Podimata, Antolín Sánchez Presedo, Peter Simon, Kay Swinburne, Sampo Terho, Marianne Thyssen, Ramon Tremosa i Balcells, Pablo Zalba Bidegain
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	Thijs Berman, Zdravka Bušić, Herbert Dorfmann, Ashley Fox, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 187, lid 2)	Julie Girling, Phil Prendergast, Milan Zver