

**DE EU EN DE CRISIS**

**LESSEN EN LERINGEN**

No. 68, Januari 2010

## **Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken**

**Voorzitter** Mr. F. Korthals Altes  
**Vicevoorzitter** Prof.dr. W.J.M. van Genugten

**Leden**  
Mw. S. Borren MA  
Mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You  
Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel  
Prof.dr. A. de Ruijter  
Mw. drs. M. Sie Dhian Ho  
Prof.dr. A. van Staden  
Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings  
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart  
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

**Secretaris** Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061  
2500 EB DEN HAAG

telefoon 070 - 348 5108/6060  
fax 070 - 348 6256  
e-mail [aiv@minbuza.nl](mailto:aiv@minbuza.nl)  
[www.AIV-Advies.nl](http://www.AIV-Advies.nl)

## **Leden werkgroep Financiële Crisis**

<b>Voorzitter</b>	Prof.dr. A. van Staden
<b>Leden</b>	Dr. W.F. van Eekelen Prof.mr. P.J.G. Kapteyn Prof.dr. L.B.M. Mennes Mr. W.L.E. Quaedvlieg Prof.dr. J.Q.Th. Rood Mw. drs. M. Sie Dhian Ho Prof.dr. A. Szász Mr. C.G. Trojan
<b>Erelid AIV</b>	Dr. E.P. Wellenstein
<b>Extern lid</b>	Drs. M. Bos (SER)
<b>Corresponderend lid</b>	Mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke
<b>Secretaris</b>	Mw. dr. D.E. Comijs

# Inhoudsopgave

## Woord vooraf

## I De bevindingen van de AIV in vogelvlucht: conclusies en aanbevelingen 7

### I.1 Functioneren van de EU 7

- I.1.1 Een positieve balans 7
- I.1.2 Tekortkomingen crisispreventie 8
- I.1.3 Tekortkomingen crisismanagement 9
- I.1.4 Uitvoering opdracht 10

### I.2 Voorgestelde verbeteringen op korte- en middellangetermijn 10

- I.2.1 Het crisismanagement 10
- I.2.2 De instandhouding van de interne markt 11
- I.2.3 Terug naar de criteria van het SGP 12
- I.2.4 Het financieel toezicht 14
- I.2.5 Liftersgedrag 16
- I.2.6 Exitstrategie 17
- I.2.7 Externe vertegenwoordiging 19

### I.3 Visie op lange termijn 19

- I.3.1 De houdbaarheid van de EMU 19
- I.3.2 Het idee van een EU-noodfaciliteit 20
- I.3.3 Het idee van centrale financiering van begrotingstekorten 20
- I.3.4 De regels van besluitvorming 21

### I.4 De EU in de wereld 21

## II De EMU als kader van economisch en monetair beleid 24

### II.1 Inleiding 24

### II.2 De gestelde doelen 24

### II.3 De formele positie van de betrokken partijen en het beleidsinstrumentarium 26

- II.3.1 Lidstaten 26
- II.3.2 Europese Raad 26
- II.3.3 Raad 27
- II.3.4 Commissie 27
- II.3.5 De Europese Centrale Bank 28
- II.3.6 De markt als bondgenoot 29

### II.4 De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon 30

### II.5 Beschikbaar instrumentarium 32

### II.6 Belang van effectieve coördinatie en open markten 33

### II.7 Conclusie 33

<b>III</b>	<b>De financiële crisis: oorzaak en gevolgen</b>	<b>35</b>
<b>III.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>35</b>
<b>III.2</b>	<b>Oorzaken en karakter crisis</b>	<b>35</b>
<b>III.3</b>	<b>De gebeurtenissen in de Verenigde Staten</b>	<b>35</b>
<b>III.4</b>	<b>Crisis en beleidsreacties in Europa</b>	<b>37</b>
	<i>III.4.1 Steunoperaties bankwezen</i>	<i>37</i>
	<i>III.4.2 Internationaal bankieren, nationaal toezicht</i>	<i>38</i>
	<i>III.4.3 De Europese Commissie</i>	<i>38</i>
	<i>III.4.4 Staatssteun in de financiële sector</i>	<i>39</i>
	<i>III.4.5 Nadere centralisatie van prudentieel toezicht door ESRB en ESFS</i>	<i>41</i>
<b>III.5</b>	<b>Blijvende schade?</b>	<b>42</b>
<b>IV</b>	<b>Hoe is het instrumentarium tijdens de crisis toegepast?</b>	<b>45</b>
<b>IV.1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>45</b>
<b>IV.2</b>	<b>De regels voor de interne markt en de rol van de Commissie</b>	<b>45</b>
	<i>IV.2.1 Uitdagingen aan het mededingingsbeleid</i>	<i>45</i>
	<i>IV.2.2 Staatssteun aan banken</i>	<i>45</i>
	<i>IV.2.3 Optreden van de Commissie</i>	<i>46</i>
<b>IV.3</b>	<b>Het Europees herstelplan en het crisismanagement</b>	<b>46</b>
	<i>IV.3.1 Algemeen</i>	<i>46</i>
	<i>IV.3.2 Het Europees antwoord</i>	<i>47</i>
	<i>IV.3.3 Het crisismanagement</i>	<i>47</i>
	<i>IV.3.4 De doorwerking van een belast verleden</i>	<i>48</i>
	<i>IV.3.5 De open coördinatiemethode</i>	<i>48</i>
<b>IV.4</b>	<b>De rol van de euro</b>	<b>48</b>
	<i>IV.4.1 De euro vóór de crisis</i>	<i>49</i>
	<i>IV.4.2 De euro tijdens de crisis</i>	<i>49</i>
	<i>IV.4.3 Het optreden van de Europese Centrale Bank (ECB)</i>	<i>49</i>
<b>IV.5</b>	<b>De eurozone en de verhouding tot niet-eurolanden</b>	<b>50</b>
<b>IV.6</b>	<b>Extern: handelspolitiek</b>	<b>51</b>
<b>IV.7</b>	<b>Coördinatie wereldwijd (G20, IMF)</b>	<b>53</b>
<b>IV.8</b>	<b>Besluit: voorbereiden exitstrategie</b>	<b>54</b>
<b>Bijlage I</b>	Adviesaanvraag	
<b>Bijlage II</b>	Lijst van afkortingen	

## Woord vooraf

Op 20 juli 2009 vroeg de regering aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om advies uit te brengen over de Europese Unie (EU) en de financieel-economische crisis. De gecombineerde commissie die het advies heeft opgesteld, stond onder voorzitterschap van prof.dr. A. van Staden (AIV/CEI). Dr. W.F. van Eekelen, prof.mr. P.J.G. Kapteyn, mr. W.L.E. Quaedvlieg, prof.dr. J.Q.Th. Rood, prof.dr. A. Szász, mr. C.G. Trojan (uit de CEI) en prof.dr. L.B.M. Mennes (COS), dr. E.P. Wellenstein (erelid AIV) en drs. M. Bos (SER, extern lid) maakten verder als lid van deze commissie deel uit. Een waardevolle bijdrage aan het advies is geleverd door mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke (CEI), die als corresponderend lid heeft deelgenomen. Als ambtelijk contactpersoon trad op drs. T. Stoppels (werkzaam bij Directie Integratie Europa/IN). Bijzondere erkentelijkheid is de commissie verschuldigd aan prof.dr. J. Pelkmans (extern deskundige) en prof.mr. F.H.J.J. Andriessen (erelid AIV) voor hun nuttige suggesties. Het secretariaat is gevoerd door mw. dr. D.E. Comijs (secretaris CEI), die daarbij werd ondersteund door de stagiaires mw. M. van Seeters, mw. A. de Boer, drs. J.J. van Blaaderen en dhr. D.A. Wegen.

In zijn adviesaanvraag (zie bijlage I) heeft de regering de AIV twee vragen voorgelegd:

- Is het huidige (juridische) beleidsinstrumentarium van de EU voldoende om in Europees verband de crisis te bestrijden? Is het instrumentarium toereikend om *free-rider* gedrag te voorkomen?
- Bestaat er, gelet op de recente economische ontwikkelingen en de bijbehorende beleidsreactie, een noodzaak en mogelijkheid voor verbetering in de samenwerking in EMU-verband?

De opbouw van het advies is als volgt. In het eerste hoofdstuk geeft de AIV zijn oordeel over beide vragen en behandelt hij in hoofdlijnen de brede thematiek die daarmee is verbonden. Ook de aanbevelingen waarin het onderhavige advies uitmondt, zijn voorop geplaatst. Aldus beoogt de AIV in kort bestek een bijdrage te leveren aan het politieke debat over een aantal kwesties die prominent op de EU-agenda staan.

In de daaropvolgende hoofdstukken II tot en met IV treft men een gedetailleerde analyse aan van de onderliggende problematiek: de doelen van de Economische en Monetaire Unie (EMU) alsmede het beschikbare beleidsinstrumentarium om deze doelen te realiseren, de oorzaken en gevolgen van de financieel-economische crisis, en de reacties van de EU-instellingen c.q. lidstaten op de crisis. Ook wordt aandacht besteed aan de positie van de EU in mondiale samenwerkingsverbanden. De beschouwingen in deze delen vormen de onderbouwing van het eerste hoofdstuk.

De AIV heeft het advies vastgesteld in zijn vergadering van 29 januari 2010.

# I De bevindingen van de AIV in vogelvlucht: conclusies en aanbevelingen

'If politicians refuse to learn from the history of the recent financial crisis, they will condemn all of us to repeat.'

Paul Krugman<sup>1</sup>

## I.1 Functioneren van de EU

### I.1.1 Een positieve balans

De vraag van de regering of het huidige (juridische) beleidsinstrumentarium voldoende is om in Europees verband de crisis te bestrijden is nauw verbonden met de meer algemene vraag of de EU, vooral in het licht van het samenspel tussen Commissie en lidstaten, adequaat op de financieel-economische crisis heeft gereageerd. Het antwoord kan niet anders dan genuanceerd zijn. De verrichtingen van de Unie moeten immers worden beoordeeld aan de hand van de ervaringen op verschillende relevante beleidsterreinen (monetair, economisch, interne markt, financiële sector, handelspolitiek en extern optreden). Op deze gebieden is er sprake van verschillende categorieën van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten (en daarmee samenhangende ongelijke betrokkenheid van instellingen) alsmede een beschikbaarheid van zeer diverse beleidsinstrumenten, wisselend van 'harde' tot 'zachte'.

*Dit alles neemt niet weg dat belangrijke verworvenheden van ruim een halve eeuw Europese integratie hun waarde juist in deze uitzonderlijk moeilijke crisisomstandigheden hebben bewezen. De AIV heeft dan ook de overtuiging dat, mede dankzij de wijze waarop de EU haar bevoegdheden heeft uitgeoefend, de economieën van de lidstaten er aanzienlijk beter voorstaan dan zonder de Unie het geval zou zijn.*

De gezamenlijke deelname van de EU en haar lidstaten aan de Wereld Handelsorganisatie (WTO), het bestaan van de interne markt en van de Euro alsmede van de regulerende bevoegdheden en coördinatiemechanismen die in EU-verband zijn ontwikkeld, hebben een herhaling van de noodlottige gang van zaken in de jaren '30 voorkomen. Met andere woorden, dankzij de EU is er een dam opgeworpen tegen een terugkeer van de ernstige ontsporingen van destijds, dat wil zeggen snel toenemend protectionisme en een reeks van devaluaties met als doel concurrentievoordelen te bewerkstelligen.

Dit laat onverlet dat de staat van dienst van de EU gedurende de crisis naar de mening van de AIV naast sterke kanten ook zwakke plekken vertoont. Tot de sterke kanten kunnen worden gerekend: de wijze waarop de Europese Centrale Bank (ECB) gestalte heeft gegeven aan het monetaire beleid (in het bijzonder het discontobeleid en de creatie van liquiditeiten om het onderling bankverkeer weer op gang te brengen) en de wijze waarop de Commissie de goede werking van de interne markt en de regels voor de mededinging heeft weten te handhaven.

1 In zijn column 'Disaster and denial', *The New York Times*, 13 December 2009.

Bij het optreden van de Commissie ten opzichte van de financiële sector dient men te overwegen dat er, terwijl er een gedetailleerd kader voorhanden was voor reddingssteun en herstructurering van bedrijven, geen vergelijkbaar raamwerk bestond voor crisissteun aan financiële instellingen of het nationaliseren van banken. Sindsdien heeft de Commissie toetsingscriteria vastgesteld voor crisissteun aan banken, herkapitalisatie van financiële instellingen, de behandeling van zogenaamde vergiftigde activa en het herstel van levensvatbaarheid en herstructureringsmaatregelen in de financiële sector (zie hierina in paragraaf III.4.4). Ook heeft zij, om tegen te gaan dat de mededinging binnen de interne markt zou worden gehinderd, beperkt of vervalst, compenserende eisen gesteld voor de ontvangen staatssteun. In dit verband wenst de AIV zich niet uit te spreken over de reikwijdte van de eisen tot splitsing van banken in een aantal concrete gevallen. Wel meent hij dat de Commissie er per saldo in is geslaagd ook op de financiële markten ernstige verstoringen van de concurrentieverhoudingen te voorkomen. De AIV wijst hier als voorbeeld op de dramatische situatie waarin Ierland zich in oktober 2008 bevond. Door tijdig in te grijpen heeft de Commissie weten te verhinderen dat het door de Ierse regering inderhaast ingevoerde garantiestelsel alleen open zou staan voor Ierse banken en niet voor buitenlandse banken met filialen of dochterondernemingen in Ierland. Zonder interventie van de Commissie zou op grote schaal een uitstroom van kapitaal bij de laatste hebben plaatsgevonden.

Het oordeel over de taakvervulling van de Commissie ten aanzien van de bankinstellingen betreft overigens een tussenstand. Banken hebben in zeer verschillende mate staatssteun ontvangen; sommige zijn in feite genationaliseerd. Dat blijft risico's inhouden voor het 'gelijke speelveld' van de banken in het werkgebied van de EU.<sup>2</sup> Daarnaast brengt de crisis een nieuwe herstructurering van de financiële sector teweeg, die ook het mededingingsbeleid voor nieuwe opgaven stelt.

Zoals gezegd laat het functioneren van de EU niet alleen pluspunten maar ook minpunten zien. Deze minpunten hebben zowel betrekking op crisispreventie, respectievelijk het vooraf zorgen voor een voldoende crisisbestendigheid (zie paragraaf I.1.2) als op crisismanagement, opgevat als het bestuurlijk vermogen de omvang en intensiteit van een crisis te beheersen en de schadelijke gevolgen daarvan – economisch en sociaal – zoveel mogelijk te beperken en te verzachten (zie paragraaf I.1.3).

### *I.1.2 Tekortkomingen crisispreventie*

Kwetsbaar is de EU gebleken op het belangrijke gebied van het prudentieel toezicht van de banken en andere financiële instellingen. De omstandigheid dat als gevolg van de financiële integratie tientallen banken hun activiteiten op Europese schaal zijn gaan ontplooiën, terwijl de toezichthouders – die geacht werden hun activiteiten te controleren – nationaal zijn gebleven, is als een ernstige tekortkoming te beschouwen. Deze scheve situatie is tijdens de crisis als een groot probleem naar voren getreden. Achteraf kan worden vastgesteld dat met het *Financial Services Action Plan* (FSAP) als gevolg van een afzwakking van desbetreffende Commissievoorstellen een kans is gemist om tot een effectief stelsel van regulering en toezicht te komen. Weliswaar leidde het plan in het tijdvak 2000-2005 tot de vaststelling van een pakket van niet minder dan 43 richtlijnen en verordeningen, maar deze regels bleken onvoldoende handvatten te bieden om de (te) grote risico's die financiële instellingen bleken te hebben genomen, te voorkomen of de negatieve gevolgen ervan het hoofd te bieden. Met name faalde de naleving van de regels inzake de kapitaaleisen (verhouding tussen eigen en vreemd vermogen, het aanhouden van financiële buffers).

2 Zie: prof.dr. L.H. Hoogduin, 'Voorbij de crisis', ESB 95 (4576), 8 januari 2010, pp. 20-21.



De uitdrukking *light touch* benadering, die door sommigen is gebezigd, is dan ook ten aanzien van het FSAP op haar plaats. De AIV deelt het oordeel dat voor de relatief snelle invoering van het FSAP de prijs is betaald van een veel te nauwe band tussen nationale toezichthouders enerzijds en de hun regarderende financiële sector anderzijds.<sup>3</sup> Het FSAP weerspiegelde al te zeer de voorkeuren van financiële instellingen voor soepel toezicht en van nationale toezichthouders voor behoud van de eigen soevereiniteit.

Daarnaast was de EU ook in macro-economisch opzicht slecht voorbereid op het uitbreken van de crisis. In de eerste plaats doordat in de voorgaande jaren de spelregels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) onvoldoende zijn gehandhaafd. Vóór het uitbreken van de crisis waren begrotingstekorten en schuldposities in nogal wat lidstaten (te) hoog. Dat heeft de budgettaire manoeuvreerruimte nadien – in de vorm van discretionair beleid en het laten werken van de automatische stabilisatoren – beperkt.

In de tweede plaats is bij de oprichting van de EMU nagelaten een robuuste regeling te treffen voor verdergaande begrotingscoördinatie om eventuele ernstige macro-economische onevenwichtigheden aan te pakken. Voor het compenseren van een aanzienlijke macro-economische vraaguitval is de EU sterk afhankelijk van de medewerking van de lidstaten. De lidstaten zijn immers – binnen de randvoorwaarden die het SGP stelt om de houdbaarheid van de muntunie te waarborgen – verantwoordelijk voor hun eigen begrotingspolitiek. De begroting van de EU zelf is niet alleen veel te klein om als hefboom voor crisisbestrijding te dienen, maar moet ook altijd in evenwicht zijn.

### *1.1.3 Tekortkomingen crisismanagement*

Doordat de EU slecht was voorbereid op een financieel-economische crisis van deze omvang, was zij in belangrijke mate aangewezen op improviserend reageren. Deels met succes: hierboven is al gewezen op het monetaire beleid van de ECB en het staatssteunbeleid van de Commissie. Maar de coördinatie van passende stimuleringsmaatregelen door de lidstaten liet aanvankelijk veel te wensen over.

De Europese Commissie is een te afwachtende houding – samenhangend met een te groot ontzag voor de grote lidstaten – verweten. Maar waar een effectieve beleidsreactie zo sterk afhankelijk is van de actieve medewerking van de lidstaten, wil de AIV vooral wijzen op het feit dat de eurogroep van ministers van financiën tijdens een beslissende fase van de crisis onzichtbaar bleef. Dat is immers de plek bij uitstek om stimuleringsmaatregelen van lidstaten op elkaar af te stemmen. De eurogroep is in oktober 2008 wel bijeen geweest om afspraken te maken over een gezamenlijk actieplan ten aanzien van de financiële markten, maar het initiatief hiertoe was genomen door de president van het land dat toen met het voorzitterschap was belast, Nicolas Sarkozy. Opmerkelijk was dat de groep voor de gelegenheid op het niveau van regeringsleiders had beraadslaagd, gedeeltelijk ook in aanwezigheid van Gordon Brown, de minister-president van niet-euroland Groot-Brittannië. Dit illustreert het improviserend karakter van de reactie van de EU. Ook anderszins is het uiteindelijk vooral aan de interventies van het Franse EU-voorzitterschap te danken dat – mede op basis van voorstellen van de Commissie – in december 2008 toch nog een Europees Economisch Herstelplan kon worden overeengekomen. Op de keper beschouwd behelste dit plan overigens niet veel meer dan een samenvoeging van nationale beleidsplannen. De conclusie is onontkoombaar: de Europese coördinatie heeft zich meer achteraf dan vooraf voltrokken.

3 Aldus prof.dr. J. Pelkmans, De rol van de EU in de financiële en economische crisis, Instituut Clingendael, Den Haag, oktober 2009, p. 9.

Een oorzaak hiervan is de vage rolverdeling tussen de verschillende actoren. De belangrijkste spelers bleken te zijn: de Europese Raad (ER), het halfjaarlijks roulerende EU-voorzitterschap, de ECB en de Europese Commissie. Toch zijn het vooral de ER en speciaal zijn toenmalige voorzitter (president Sarkozy) geweest die de feitelijke verantwoordelijkheid voor het crisismanagement hebben genomen.

#### *1.1.4 Uitvoering opdracht*

Ter uitvoering van zijn opdracht heeft de AIV zich bezonnen op stappen om de geschette tekortkomingen zo veel mogelijk op te heffen. Hij heeft dit gedaan in de wetenschap dat pleidooien voor verdragswijzingen of het wijzigen van bestaande instrumenten zeker op korte termijn geen vrucht zullen dragen. Gezien de moeite waarmee het Verdrag van Lissabon tot stand is gekomen, zal niemand zich voorlopig opnieuw aan een verdragswijziging willen wagen. Het komt er dus op aan bestaande instrumenten zo goed mogelijk te gebruiken en voorwaarden te scheppen waaronder lidstaten worden aangemoedigd voor Europese oplossingen in plaats van nationale te kiezen, waar dat nodig en nuttig is. Een aantal verbeteringen is overigens mogelijk zonder dat nieuwe verdragsteksten worden geschreven. Daarbij is het zinvol een onderscheid te maken tussen maatregelen die binnenkort of op korte- en middellangetermijn kunnen worden genomen en voorstellen of ideeën die pas op langere termijn kans van slagen hebben.

### **1.2 Voorgestelde verbeteringen op korte- en middellangetermijn**

#### *1.2.1 Het crisismanagement*

De AIV acht het noodzakelijk snel afspraken te maken om te komen tot een *versterking van het crisismanagement* van de EU. De les die toch kan worden getrokken is dat in een crisissituatie het hoogste politieke niveau de besluiten moet nemen. Dit is in de eerste plaats nodig om het vertrouwen in het financieel stelsel te herstellen. Daarnaast is het vereist om onder de lidstaten voldoende steun te mobiliseren voor Europese actie in de vorm van macro-economische stimuleringsmaatregelen, die dan door de nationale overheden worden genomen. Deze maatregelen dienen te zijn gericht op het compenseren van de uitval van de effectieve vraag. Hierdoor wordt ook de bedrijvigheid in de private sector vergroot. Alleen de ER, die zich de laatste 10-15 jaar heeft ontwikkeld tot het belangrijkste machtscentrum in de EU, lijkt het politiek gewicht te hebben om in omstandigheden waar afzonderlijke lidstaten de neiging hebben zich naar binnen te keren en hun belangen eng te definiëren, een doorbraak in de richting van effectieve afstemming in EU-verband te forceren. Zijn politiek gewicht zal ook toenemen, doordat bijvoorbeeld in de G20 samenwerking plaatsvindt op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders.

Om succesvol te kunnen zijn, zal de ER echter te allen tijde moeten kunnen steunen op een daadkrachtige Commissie, die met overtuigende analyses en tijdige voorstellen tot actie aanzet. De ER beschikt immers in het algemeen niet over de financiële en economische deskundigheid die de Commissie wel in huis heeft. Kortom, beide organen zijn als het ware tot elkaar veroordeeld. Het vereiste samenspel zal gemakkelijker worden nu de Commissie met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon met een vaste voorzitter van de ER te maken krijgt, in plaats van iedere zes maanden met een andere.

De AIV kent in dit verband een belangrijke voorbereidende en diplomatieke rol toe aan deze nieuwe figuur. Als vaste voorzitter verkeert hij in een sterke positie om bij een opkomende crisis tijdig voorbereidingen te treffen voor één of meer bijzondere vergaderingen van de ER. Even belangrijk is dat hij voortdurend beschikbaar is om, in het bijzonder tussen de leiders van de grote landen, de onvermijdelijke compromissen te helpen

sluiten. De nieuwe structuur onder 'Lissabon' is ook van belang voor de relatie met en de inbreng in de G20, die – als gezegd – functioneert op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders.

Een goed samenspel tussen de Permanente Voorzitter van de ER en de Commissievoorzitter is ook daarom van grote betekenis, omdat het Verdrag van Lissabon de bevoegdheden tussen de instellingen en hun respectieve voorzitters, belast met executieve macht en externe vertegenwoordiging, slechts globaal afbakent.

Bij dit alles zou het goed zijn om aan artikel 121 uit het Verdrag van Lissabon, namelijk dat de lidstaten hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang beschouwen, handen en voeten te geven. Dat kan door politiek meer gewicht te geven aan de periodieke toetsing door de Commissie van de – in hetzelfde verdragsartikel genoemde – 'globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie'. Aangezien het de ER is die kan concluderen dat de Raad op aanbeveling van de Commissie richtsnoeren vaststelt, ligt het ook voor de hand dat dit orgaan ruimschoots aandacht besteedt aan de uitkomsten van deze toetsing.

De hier geschetste uitgangspunten moeten op korte termijn vorm krijgen en zo efficiënt mogelijk worden aangepakt om tot de beoogde versterking van het crisismanagement van de EU te leiden.

*De AIV beveelt de regering aan de gedachten over verbetering van het EU-crisismanagement, die hierboven zijn ontvouwd, in te brengen in de daarvoor in aanmerking komende overlegkaders (ER, Ecofin en eurogroep).*

Overigens is niet alleen een goed Europees samenspel bij de invoering en toepassing van stimuleringsmaatregelen geboden, maar ook bij de beëindiging van de maatregelen die thans nog in werking zijn. Dit laatste komt aan de orde wanneer de economische activiteit in de particuliere sector weer omhoog gaat. (Zie nader hierover paragraaf 1.2.6).

### *1.2.2 De instandhouding van de interne markt*

Zoals in het voorafgaande is gebleken hecht de AIV grote waarde aan *het maximaal verdedigen van de interne markt*. De interne markt is immers van vitale betekenis. Dat is bij uitstek zo voor de Nederlandse economie, aangezien meer dan de helft van het nationaal inkomen wordt verdiend uit inkomsten van transacties met het buitenland. Daarvan vertegenwoordigt de Nederlandse uitvoer naar de EU-partners ongeveer 80 procent van de totale exportwaarde van ons land. Vormen van staatssteun die zijn gericht op de instandhouding van economische sectoren of bedrijven die op de lange duur ten dode zijn opgeschreven, dienen met kracht te worden tegengegaan. Voor zover protectionisme in de verhoudingen tussen de lidstaten onder druk van de crisissomstandigheden is binnengeslopen, moet dit alsnog worden gecorrigeerd. De automobielsector, die aan structurele overcapaciteit lijdt, is hier een voorbeeld van.

*De AIV wil onderstrepen dat de Europese Commissie haar kerntaak van het effectief handhaven van het mededingingsbeleid slagvaardig moet kunnen uitvoeren. Het is van wezenlijk belang de rol van de Commissie en de inhoud van het mededingingsrecht ook publiekelijk te steunen, juist wanneer naleving van de deze regels beperkingen oplegt aan het eigen bedrijfsleven.*

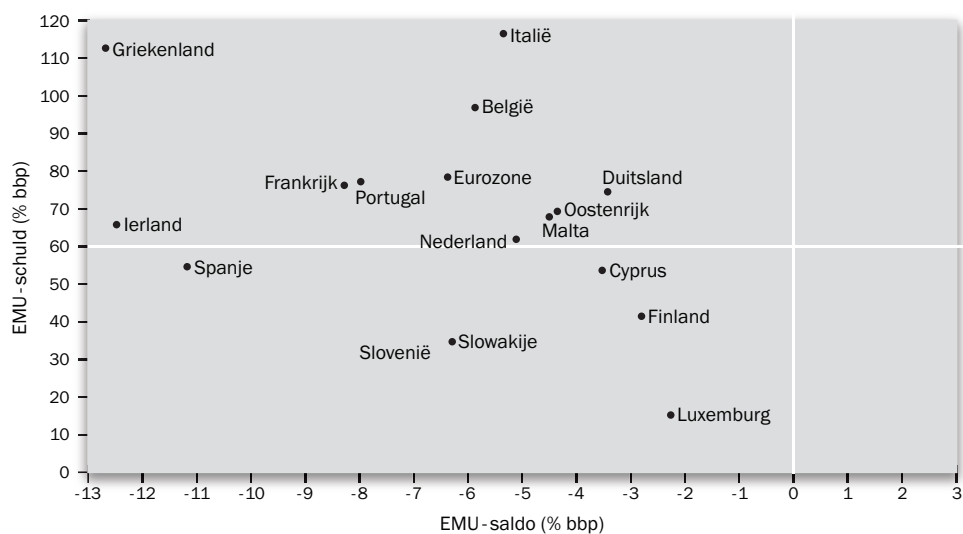
De AIV juicht het toe dat de voorzitter van de Europese Commissie, José Manuel Barroso, aan de voormalige commissaris voor mededinging, Mario Monti, een opdracht heeft

verstrekt een studie uit te brengen over de toekomst van de interne markt. Dit moet geschieden in samenhang met de vraag in hoeverre de concurrentieverhoudingen tussen de lidstaten worden verstoord bij een (mogelijke) wedloop in verlaging van tarieven op de vennootschapsbelasting en vermogenswinsten.<sup>4</sup> Indien de conclusie mocht worden bereikt dat dit inderdaad het geval is, zou de AIV voelen voor fiscale harmonisatie in de vorm van een gelijke belastinggrondslag en minimumtarieven. Voorts heeft de financiële crisis het bijzondere karakter van de bankensector en de omvang van de daarmee verbonden systeemrisico's aan het licht gebracht. Naar de mening van de AIV is het wenselijk dat de studie van Monti ook treedt in de vraag naar de juiste toepassing van mededingingsregels in een situatie van financiële instabiliteit.

### 1.2.3 Terug naar de criteria van het SGP

Was in 2007 het begrotingstekort van de EU-lidstaten nog gemiddeld 0,8 procent en in 2008 2,3 procent, volgens de meest recente ramingen zal het gemiddeld tekort over 2009 op 7 procent uitkomen, in 2010 op 7,5 procent en in 2011 op (weer) 7 procent BBP.<sup>5</sup> Alle landen die deelnemen aan de muntunie zijn in de afgelopen periode door de crisis gedwongen de budgettaire teugels zo te laten vieren dat bijna geen van hen meer in staat was de spelregels van het SGP, in het bijzonder de norm van een begrotingstekort van maximaal 3 procent van het BBP, na te komen.<sup>6</sup> De ernst van deze crisis rechtvaardigt zeker een beroep op de uitzonderingsclausule van het SGP. Maar het oplopen van de begrotingstekorten is in het bijzonder zorgelijk in die lidstaten waar de staatsschuldquote voor het uitbreken van de crisis de 60 procentgrens al had overschreden. Onderstaande grafiek laat zowel de relatieve omvang van het begrotingstekort als de schuldpositie van de EU-lidstaten zien (verwachte uitkomsten 2009):

**Begrotingssituatie in de eurozone**



Bron: Najaarsnota 2009

- 4 In Nederland bestaat overigens geen belasting op vermogenswinsten.
- 5 Cijfers van de Europese Commissie, zoals vermeld in de *Kamerbrief toekomst van het Stabiliteits- en Groei-pact*, 23 november 2009.
- 6 Alleen Finland en Luxemburg zullen naar verwachting over het jaar 2009 beneden de 3 procent blijven.

Tegen de vloedgolf van de financiële crisis was meer beschutting denkbaar, indien in de jaren voorafgaand aan de crisis de afspraken beter waren nagekomen. Bijna geen enkele lidstaat heeft de eis geëerbiedigd dat de overheidsfinanciën vrijwel in evenwicht zijn of zelfs een overschot vertonen.<sup>7</sup> De AIV stelt vast dat de criteria van het stabiliteitspact met betrekking tot het begrotingsbeleid van de lidstaten die deeluitmaken van de eurozone, niet steeds zijn nageleefd. Daarbij kon bovendien de verdenking ontstaan dat er een verschil in behandeling bestaat tussen de kleine lidstaten (die zich aan de regels moeten houden) en de grote lidstaten (die zich meer kunnen permitteren).

Dit wordt bevestigd door een uitspraak van het Europees Gerechtshof in 2004. Het betrof een zaak waarin de Commissie zich beklaagde dat de Raad ten onrechte geen uitvoering had gegeven aan haar aanbevelingen om in te grijpen in het buitensporig tekort van zowel Frankrijk als Duitsland.<sup>8</sup> Het ging om tekorten in 2002 (Duitsland) en 2003 (Frankrijk). De Raad was tot de conclusie gekomen dat er in beide gevallen inderdaad sprake was van een zodanig tekort. Beide landen gaven vervolgens echter geen gehoor aan de aanbevelingen van de Raad om dit buitensporige tekort zo snel mogelijk op te heffen. De Commissie beval de Raad vervolgens aan beide lidstaten opnieuw op te dragen iets aan hun buitensporige tekort te doen. De Ecofin bereikte geen overeenstemming over deze aanbeveling van de Commissie. De Raad besloot vervolgens om de buitensporig tekortprocedure voorlopig op te schorten. Het Hof vernietigde het besluit van de Raad om de buitensporig tekortprocedure op te schorten, wegens strijd met artikel 104 EG-Verdrag. Het Hof nam echter geen besluit over de eis van de Commissie dat de Raad verplicht was om alsnog een besluit te nemen, indien de lidstaat blijft weigeren uitvoering te geven aan de aanbeveling van de Commissie. Frankrijk en Duitsland kwamen dus in deze zaak weg met het naast zich neerleggen van de aanbeveling van de Commissie en de conclusie van de Raad dat er sprake was van een buitensporig tekort.

Door de slechte naleving van het Stabiliteits- en Groeipact is het voeren van een verantwoord anticyclisch beleid onder de uitzonderlijke omstandigheden van de huidige crisis aanzienlijk bemoeilijkt en wordt het uitvoeren van een doordachte exitstrategie een extra uitdaging. Hierbij komt nog dat wanneer de EU haar eigen verplichtingen niet ernstig neemt, haar mogelijkheden worden beperkt om mondiaal geloofwaardig mee te werken aan crisispreventie. Daarvoor is immers nodig dat men zijn eigen huis op orde heeft.

Naar de mening van de AIV moet de les uit dit alles zijn dat de monetaire en met name ook economische beperkingen die de EU-landen zichzelf opleggen strikter gehandhaafd moeten worden. Het gebrek aan coördinatie van macro-economisch beleid is een wezenlijk risico voor de stabiliteit van de euro. De coördinatie zal daarom vroeg of laat strakker moeten worden. Mogelijk zal dit niet zonder verdragswijziging kunnen.

Om deze redenen acht de AIV het noodzakelijk er alles aan te doen opdat de EU-landen terugkeren op het spoor van een evenwichtige begroting. Daarbij zijn de lidstaten verplicht de bestaande procedures voor buitensporige tekorten te volgen, in aanmerking nemend de economische en budgettaire situatie op middellange termijn.

De AIV trekt uit de crisis de les dat begrotingsdiscipline wel noodzakelijk is, maar geen voldoende voorwaarde voor gezonde financiële verhoudingen in een land. De gang van

7 Prof.dr. A. Szász, *De euro: Politieke achtergronden van de wording van de munt*, Mets & Schilt, 2001, p. 278.

8 Zaak C-27/04, van 13 juli 2004, Commissie/Raad.

zaken in Spanje en Ierland laat dit zien. Deze twee landen hadden voor de crisis een evenwichtige begroting, maar werden niettemin geteisterd door het instorten van respectievelijk een speculatieve onroerendgoedmarkt en een bankwezen dat over volstrekt onvoldoende kapitaalbuffers beschikte.

*De AIV pleit daarom voor uitbreiding van de criteria die moeten worden aangelegd om te oordelen over de financieel-economische gezondheid van een land. Artikel 136 van het Verdrag van Lissabon biedt hiervoor reeds een aantal aanknopingspunten. Verder valt ook te denken aan het meewegen van het extern evenwicht (betalingsbalanspositie) van een land en ontwikkelingen op de activamarkten. De uitbreiding van de toetsingscriteria mag echter niet leiden tot een verslapping van de begrotingsdiscipline.*

In dit verband vestigt de AIV ook nog de aandacht op de opvatting van de econoom Jacques Pelkmans dat in de loop van de crisis de wenselijkheid van een strakker kader voor budgettaire coördinatie naar voren is gekomen. Zo'n kader zou vooral in tijden van ernstige macro-economische onevenwichtigheid van nut kunnen zijn.<sup>9</sup> Op dit moment bestaan er op EU-niveau geen bindende bevoegdheden op dit terrein. Desondanks zou het volgens de AIV dringend gewenst zijn dat, zoals Pelkmans heeft voorgesteld, de Commissie in de Raad, wanneer er sprake is van recessie, begrotingscoördinatie ten aanzien van stimuleringsmaatregelen kan agenderen. Bij het ontbreken van expliciete bevoegdheden in het Verdrag, zal de Commissie echter op dit punt afhankelijk blijven van de bereidheid van de lidstaten tot medewerking.

#### *1.2.4 Het financieel toezicht*

Niet minder belangrijk is dat EU-toezicht op de markt van financiële diensten en kapitaal binnen het nieuwe European System of Financial Regulators (ESFR) wordt versterkt. De AIV beschouwt de voorstellen die de Commissie in aansluiting op het De Larosièrereport heeft gedaan, slechts als een eerste stap in de richting van waarlijk Europees toezicht. Deze voorstellen behelzen oprichting van een *European Systemic Risk Board* (ESRB) voor het macro-prudentieel toezicht en een Europees Systeem van Financiële Toezichthouders (ESFT) voor het toezicht op afzonderlijke instellingen. Het ESFT is een netwerk van nationale toezichthouders en Europese toezichthoudende autoriteiten. Nu de nationale toezichthouders in het nieuwe systeem een belangrijke rol blijven spelen, acht de AIV verdere centralisatie van het toezicht onontbeerlijk naast financiële integratie en stabiliteit. Een binnen de interne markt geïntegreerd en stabiel financieel systeem laat zich niet verenigen met een overwegend nationale opzet van beleid en (micro-prudentieel) toezicht.<sup>10</sup>

Geboden is dat de nieuwe regelgeving daadwerkelijk wordt geïmplementeerd. Hiertoe behoort ook een reeks van technische voorstellen van de Commissie over de criteria en het toezicht hierop. De AIV wijst op het gevaar van een slap compromis waardoor, zoals eerder bij het FSAP, in het geval van een crisis de coördinatie van het toezicht op de werking van grensoverschrijdende bancaire instellingen onvoldoende gewaarborgd is, doordat de band tussen de nationale toezichthouders en de financiële sector te innig blijft. De nationale toezichthouders blijven immers in het beoogde Europese stelsel van toezicht een belangrijke rol spelen. Dat er grond is voor dit gevaar valt af te leiden uit de

9 Prof.dr. J. Pelkmans, a.w., p. 23. Zie ook: André Sapir (ed.), *Memos to the new Commission*, Brussels: Bruegel, pp. 23-24.

10 Schoemaker D., *Toekomst van de financiële sector in Europa*, ESB, jrg. 94, nr. 4563S, pp. 69-74.

besluiten die de EU-Raad (Ecofin) begin december 2009 heeft genomen. Op aandrang van Groot-Brittannië zijn de door de Commissie voorgestelde verordeningen over Europees toezicht zo gewijzigd, dat de mogelijkheden van lidstaten zich hieraan te onttrekken zijn vergroot. Afgewacht moet worden hoe het Europees Parlement op de veranderde voorstellen reageert. Waar er tekenen zijn van economisch herstel, lijkt de *sense of urgency* (het gevoel dat grote haast is geboden) ook in de kring van Europese volksvertegenwoordigers snel te verminderen. Zij nemen hun tijd door maar liefst vijf rapporteurs te benoemen. Behandeling wordt niet verwacht voor juni 2010.

Zoals gezegd, beschouwt de AIV de huidige voorstellen voor versterking van het toezicht op financiële instellingen als een noodzakelijke, maar nog onvoldoende eerste stap. Verdere integratie van het toezicht in EU-verband is nodig om gelijke tred te houden met de mate van grensoverschrijdende integratie van de financiële instellingen en markten. Het zou naar de smaak van de AIV vreemd zijn wanneer de EU bij de ontwikkeling van de mechanismen van toezicht achter zou gaan lopen bij de Verenigde Staten, waar inmiddels op het terrein van de financiële regulering verreikende voorstellen zijn gedaan.<sup>11</sup> Om het doel van effectief prudentieel toezicht te bereiken zijn echter verschillende hindernissen te overwinnen: politieke weerstanden tegen overdracht van bevoegdheden aan de EU, een te enge interpretatie van de Meroni-doctrine en de kwestie van de lastenverdeling (*burdensharing*) bij crisissteun aan banken. Deze punten worden hieronder toegelicht.

Vooreerst valt te verwachten dat het VK zijn zeer terughoudende opstelling niet zal verlaten ten aanzien van versterkt toezicht op financiële instellingen. Maar ook de Bondsrepubliek blijft gekant tegen overdracht van bevoegdheden van nationale toezichthouders aan Europese, ook om redenen ontleend aan de recente uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht*.<sup>12</sup> Spanje vreest dat zijn eigen strikte nationale toezicht, dat meer crisisbestendig is gebleken dan elders het geval was, in het geding komt.

Een andere hindernis voor de versterking van het toezicht vormt de zogenoemde Meroni-doctrine van het Europese Hof van Justitie. Deze beperkt de mogelijkheid van het overdragen van discretionaire bevoegdheden<sup>13</sup> aan privaatrechtelijke instellingen. De Commissie verwijst in de toelichting bij de huidige voorstellen naar recente rechtspraak van het Hof (zaak C-217/04), die bepaalt dat op basis van artikel 95 een agentschap of instelling kan worden opgericht voor het implementeren van harmonisatiemaatregelen op voorwaarde dat de activiteiten nauw aansluiten bij het te harmoniseren terrein.

Naar de mening van de AIV laat de rechtsontwikkeling in de afgelopen decennia zien dat er meer ruimte is voor delegatie van dergelijke bevoegdheden dan – veelal belanghebbende – beleidsmakers aannemen. De AIV herinnert eraan dat de Meroni-arresten uit 1958 een oordeel bevatten over delegatie, in het kader van het EGKS-Verdrag, van discretionaire bevoegdheden door de voormalige Hoge Autoriteit aan privaatrechtelijke instellingen. Mede in het licht van de rechtsontwikkeling sindsdien, kan de boodschap van deze arresten nu, in het kader van de EMU, niet meer zo worden uitgelegd dat uit-

11 Zie hierover nader Karel Lannoo, *Comparing EU and US Responses to the Financial Crisis. ECMI Policy Brief*, Brussel: CEPS, 2010.

12 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 30 Juni 2009, Zie: <[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html)>.

13 Dat wil zeggen 'bevoegdheden waarbij men naar eigen inzicht kan handelen'.

sluitend delegatie van bevoegdheden in individuele gevallen is toegestaan. Ook regelgevende bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd, mits zij nauwkeurig worden omschreven en de uitoefening ervan strikt kan worden getoetst aan objectieve, door de Raad en/of Commissie vastgestelde criteria.<sup>14</sup> Zeker in het geval van delegatie aan een toezichthouder, die zijn taak op enige afstand van de politieke instellingen uitoefent, past het niet zonder meer jurisprudentie toepasselijk te achten die zijn ratio voor een belangrijk deel vond in de geheel andere institutionele verhoudingen binnen de EGKS.

*Een overdracht van bevoegdheden is alleen onaanvaardbaar wanneer daarbij aan een niet in het Verdrag voorziene instelling een beoordelingsvrijheid wordt toegekend waarbij op grond van politieke waardeoordelen beleidskeuzes moeten worden gemaakt. De AIV adviseert de regering deze opvatting te volgen in haar opstelling ter zake.*

Een ander struikelblok vormt de kwestie van de verdeling van de kosten van toekomstige grensoverschrijdende reddingsacties. Zonder een Europees vangnet zullen het toezicht op financiële instellingen en het crisismanagement overwegend nationaal blijven. Dan blijft een effectief en coherent EU-toezicht ter voorkoming van een volgende crisis buiten bereik. (Op die kwestie wordt nog teruggekomen in paragraaf I.3.2).

#### *I.2.5 Liftersgedrag*

Tot de gewenste maatregelen op de korte termijn behoren ook *acties om free-riding*, ofwel *liftersgedrag*, te bestrijden. Zoals in de hierop volgende hoofdstukken naar voren komt, heeft zich liftersgedrag in de EU op diverse terreinen voorgedaan, zowel in het budgettaire beleid van de lidstaten als in de wijze waarop met de verworvenheden van de interne markt is omgesprongen. De door de verdragen geboden mogelijkheden tegen liftersgedrag op te treden variëren van geval tot geval.

*Dit betekent dat geen algemeen en ondubbelzinnig antwoord kan worden gegeven op de vraag van de regering of het beschikbare instrumentarium toereikend is om liftersgedrag te voorkomen.*

Relatief sterk staat de Commissie bij ongerechtvaardigde staatssteun en andere inbreuken op de regels voor de mededinging waar zij, als hoedster van de Verdragen en als toezichthouder, vanuit een onafhankelijke positie maatregelen tegen lidstaten kan nemen. Al eerder is uitgesproken dat de AIV van oordeel is dat de Commissie in dit opzicht alle steun van de Nederlandse regering verdient. Landen die bezwijken voor de verleiding van protectionisme, meestal onder druk van binnenlandse belangengroepen, trekken immers wel profijt van de onbelemmerde toegang tot de interne markt, zonder de discipline van deelneming aan de noodzakelijke herverdeling van productiefactoren en het gelijk houden van het economisch speelveld. Het is dus zaak dat de Commissie ook daadwerkelijk maatregelen kan nemen tegen alle vormen van protectionisme op de interne markt. Ook moet de Commissie, met inachtneming van de beleidsregels uiteengezet in de door haar gepubliceerde Mededeling betreffende het herstel van de levensvatbaarheid en de beoordeling van de herstructureringsmaatregelen in de financiële sector,<sup>15</sup> toezien op het liquideren van staatssteun aan de banken, dit om weer terug te keren naar zuivere concurrentieverhoudingen.

<sup>14</sup> Voor een formulering in deze zin paragraaf 90, arrest in zaak C-154-155/04, *Alliance for natural health*, Jur. 2005, I-6541.

<sup>15</sup> Zie: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:195:0009:0020:NL:PDF>>.



Relatief zwak staan Commissie en Raad (in casu Ecofin) ten opzichte van lidstaten die zich niet willen of kunnen onderwerpen aan de eis van sluitende begrotingen over de gehele conjunctuurcyclus (zie hierover eerder paragraaf 1.2.3). Deze landen hebben in de afgelopen jaren geprofiteerd van de discipline die landen met een strak begrotingsbeleid hebben opgebracht, terwijl zij zichzelf hogere overheidsuitgaven of lagere belastingen veroorloofden, vaak wegens het veronderstelde risico van verkiezingsnederlagen.

Dankzij de betrachte discipline heerste er rust aan het monetaire front en bleef de inflatie in de buurt van het gestelde doel (2 procent). Landen met relatief grote begrotingstekorten hebben aanvankelijk na de invoering van de euro meegelift met de goede reputatie van financieel solide lidstaten, waardoor zij geen hogere rente behoeften te betalen voor hun staatsleningen. Dit is dus een tweede voorbeeld van liftersgedrag.

Vervolgens zijn de financiële markten gaan reageren en werden landen die zich hadden bezondigd aan buitensporige tekorten geconfronteerd met het betalen van hogere rentepercentages. Na publicatie van alarmerende cijfers over het overheidstekort, die gedeeltelijk waren verzwegen, kwam Griekenland eind 2009 weer in een financiële gevaarzone.<sup>16</sup>

Uit cijfers die de Europese Commissie heeft gepubliceerd,<sup>17</sup> blijken er ook grote verschillen te bestaan in de begrotingsstimulansen die afzonderlijke lidstaten ter bestrijding van de crisis aan hun economieën hebben toegediend. Dit zou kunnen wijzen op een derde voorbeeld van liftersgedrag. Over het algemeen staan de EU-instellingen betrekkelijk machteloos tegenover lidstaten die vooral andere lidstaten de lasten van economische herstelmaatregelen laten dragen en tegelijk willen profiteren van de weglekeffecten van dergelijke maatregelen over de nationale grenzen.

*In die gevallen waar de EU-instellingen niet met formele sancties kunnen reageren op vormen van liftersgedrag, ligt het voor de hand maximaal gebruik te maken van informele beïnvloedingstechnieken, zoals peer pressure (druk onder gelijken), collegiale toetsing, publicatie van rang- en zwarte lijsten alsmede naming, shaming and praising. Publiciteit is hier van wezenlijke betekenis. De AIV meent dan ook dat Nederland erop moet aandringen dat ruimhartig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die het Verdrag van Lissabon biedt tot openbaarheid van de zittingen van de Raad.*

### 1.2.6 Exitstrategie

Met exitstrategie wordt bedoeld het voorgenomen beleid om de monetaire c.q. de budgettaire gevolgen van de kredietcrisis terug te draaien.

Bij het monetaire beleid betekent dit het intrekken van de tijdelijke speciale faciliteiten die de ECB met het oog op de crisis heeft ingesteld, het ophogen van haar tarieven tot een meer normaal peil en de liquiditeitsvoorziening terugbrengen tot wat onder normale omstandigheden nodig is.

<sup>16</sup> Zie het artikel 'Greece faces ratings downgrade over its spiralling budget deficit', *Financial Times*, 8 December 2009. Door de president van de Duitse *Bundesbank*, Axel Weber, is al gezinspeeld op de mogelijkheid dat de ECB Griekse staatsobligaties gaat weigeren als onderpand voor leningen aan particuliere banken.

<sup>17</sup> Europese Commissie 2009, a.w., pp. 67 en verder.

Bij het budgettaire beleid gaat het om aanpassing van de sterk opgelopen tekorten en schulden van de overheid. Een deel van de stijging van het overheidstekort zal bij een herstel van de groei automatisch verdwijnen. Maar dat is niet het geval bij tekorten die een gevolg zijn van maatregelen die de overheid heeft getroffen, dan wel van de opgetreden groeiuitval die ook door groeiherstel niet ongedaan wordt gemaakt. Hierbij gaat het om de vraag hoe, wanneer en in welk tempo, de aanpassingen moeten geschieden. Begint men te vroeg, dan dreigt het economische herstel te worden geschaad, stelt men te lang uit, dan dreigt verlies van vertrouwen in de voornemens van de regeringen waardoor het herstel eveneens gevaar kan lopen.

De AIV meent dat de Raad van Ministers, op basis van voorstellen van de Commissie, een *gezamenlijke exitstrategie* dient vast te stellen die de lidstaten in staat stelt terug te keren naar de afspraken van het SGP. De procedure inzake buitensporige tekorten biedt daarvoor de basis. Daarbij moet – met behulp van het instrument van de globale richtsnoeren – rekening worden gehouden met de gevolgen van het beleid van individuele lidstaten voor de EU als geheel. De globale richtsnoeren dienen daarnaast te bevorderen dat de noodzakelijke budgettaire consolidatie zoveel mogelijk gepaard gaat met structuurversterkend beleid respectievelijk gerealiseerd wordt door herstel van duurzame groei.<sup>18</sup> De nieuwe Lissabon-strategie voor de periode 2010-2020 biedt voor een dergelijk beleid een goed kader.

De Sociaal Economische Raad (SER) heeft inmiddels in een uitvoerig en doorwrocht advies<sup>19</sup> aangegeven op welke onderwerpen deze strategie zich moet richten. Hij oordeelt dat de EU zich vooral tot doel moet stellen de arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit te verhogen. Het is gewenst innovatie en ondernemerschap te bevorderen via een goede werking van de interne markt en een verdere verlaging van de administratieve lastendruk voor ondernemers. Verder dient de Europese kennisruimte te worden versterkt. Het pleidooi van de SER om door verschuivingen in de EU-begroting meer middelen vrij te maken voor het stimuleren van onderwijs en onderzoek, stemt overeen met aanbevelingen die de AIV zelf in het recente verleden heeft gedaan.<sup>20</sup> Daarbij kan in het kader van een – op de toekomst gericht – economisch structuurbeleid ook subsidiëring van overheidswege worden geaccepteerd, indien deze ondernemers in staat stelt c.q. stimuleert bij te dragen tot de ‘vergroening’ van de economie.<sup>21</sup>

*De AIV beveelt de regering aan zich in te spannen voor het aanbrengen van een koppeling van de exitstrategie aan nieuwe impulsen voor het primair nationaal gevoerde economisch structuurbeleid binnen het raamwerk van de Lissabon-strategie. Bijzondere aandacht verdienen daarbij ook de structurele onevenwichtigheden in het Euro-gebied en de risico's die daaruit voortvloeien voor de duurzaamheid van de interne markt/euro. In het bijzonder*

18 Zie ook de voorstellen voor een *European Sustainability Programme* in: Memos to the New Commission, p. 23.

19 SER-advies, Europa 2020, De nieuwe Lissabon-strategie, Den Haag 2009.

20 Zie AIV-advies nummer 58, *De financiën van de Europese Unie*, Den Haag, december 2007. De tweede aanbeveling luidde: ‘De interne markt moet worden aangevuld met een Europese kennisruimte. Daarbij hoort een groter kennis- en innovatiebudget, p. 43.

21 Aldus ook Lord (Peter) Mandelson in een toespraak voor het Bruegel Instituut, Brussel, 6 november 2009.

de zwakkere Zuid-Europese landen (*Club-med*) staan voor de uitdaging hun economieën ingrijpend te hervormen (*arbeidsmarkt, productiviteit, enzovoort*). Naarmate deze landen daarin slagen, staan zij, maar ook de EU als geheel, er bij een volgende crisis veel sterker voor. De beschikbaarheid van meer budgettaire ruimte en een meer flexibele economie zijn te zien als noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle strategie van crisispreventie en crisisbeheersing.

### *1.2.7 Externe vertegenwoordiging*

De coördinatie van de EU- en eurolidstaten binnen de internationale financiële en economische organisaties en overleggroepen verdient op korte termijn alle aandacht. Gebrek aan een goede onderlinge afstemming van de standpunten van de lidstaten doet afbreuk aan de zwaarte van de totale Europese inbreng. In het voortraject naar het internationaal overleg dient die afstemming *binnen* de EU plaats te vinden. De AIV meent dat de voorzitters van de Ecofin en eurogroep een bijzondere verantwoordelijkheid toekomt om in nauwe samenspraak met de vaste voorzitter van de ER en de voorzitter van de Europese Commissie (en de president van de ECB) een convergentie van standpunten en acties te bevorderen. Als eerste aanzet tot stroomlijning van de externe vertegenwoordiging van de EU en haar lidstaten op langere termijn zouden deze ook als woordvoerder van de EU kunnen optreden in die gremia die het meest bij hun taakvervulling aansluiten.

*De AIV beveelt de regering aan haar invloed in onder andere IMF, Wereldbank, FSF/FSB en G20 maximaal aan te wenden om meer eenheid te bereiken in het externe optreden van de Unie.*

## **1.3 Visie op lange termijn**

### *1.3.1 De houdbaarheid van de EMU*

In antwoord op de vraag van de regering of, in het licht van de recente economische ontwikkelingen en de bijbehorende beleidsreacties, verbetering van de EMU-samenwerking noodzakelijk en mogelijk is, wil de AIV het volgende opmerken. Het is wellicht gepast te herinneren aan de gevleugelde woorden van – de in deze tijd weer veel geciteerde – John Maynard Keynes: ‘in the long run we are all dead’. Toch meent de AIV dat de regering niet mag verzuimen om, behalve zich in te zetten voor maatregelen op de korte- en middellangetermijn, ook een visie te ontwikkelen op de lange termijn.

*Naar het oordeel van de AIV is het omwille van de levensvatbaarheid van de EMU in de verdere toekomst onontkoombaar dat het stelsel van economic governance aanzienlijk wordt versterkt.*

Waar het EMU-project verre van geconsolideerd is, zou het uitblijven van versterkende regelgeving tot onoverzienbare risico's kunnen leiden. Daarmee is ook gezegd dat er een ware *noodzaak* tot verbetering van de samenwerking is. Het beeld van de *unsinkable Titanic* is niet geheel ongepast om de situatie waarin de EMU zich bevindt, te typeren. De AIV wijst in dit verband op de hachelijke financiële positie van Griekenland, maar ook van Portugal en Spanje. Veel van de onvolkomenheden die zijn gesignaleerd, kan men toeschrijven aan de aard van de gekozen juridische constructie: men heeft een muntunie willen verwezenlijken in combinatie met een minimum aan dwingende beperkingen ten aanzien van het begrotingsbeleid van de lidstaten en met een al te vrijblijvende economische beleidscoördinatie.

Iets anders is of ook de *mogelijkheid* bestaat tot verbetering van de EMU-samenwerking. Nogmaals: de AIV is zich ervan bewust dat het in deze tijd waar onder druk van de

heersende openbare mening de grenzen van de nationale soevereiniteit in Europa scherp worden bewaakt, niet zinvol is voor de nabije toekomst een lans te breken voor radicale voorstellen die wijzigingen in het Verdrag vereisen. Toch wil de AIV enige suggesties inbrengen om een verdere discussie op gang te brengen. Hij voelt zich daarin gesterkt door het programma van het huidige Spaanse voorzitterschap waarin ook wordt gepleit voor versterking van de mogelijkheden lidstaten te binden aan het Europese beleid.

### *1.3.2 Het idee van een EU-noodfaciliteit*

Voor de langere termijn is het voor de vooruitzichten op realisatie van meer gecentraliseerd beleid ten aanzien van de financiële sector wenselijk dat in EU-kring concreet wordt nagedacht over de vorming van een financiële faciliteit van de EU voor noodsituaties. Hieruit zouden bij een acute crisis middelen kunnen worden vrijgemaakt om een deconfiture van die banken die het gehele financiële systeem zouden kunnen ontregelen, te voorkomen. Tegen de achtergrond van het bestaan van een financieel trilemma – de onverenigbaarheid van financiële stabiliteit, een geïntegreerd financieel systeem als onderdeel van de interne markt en het voortbestaan van nationaal beleid en toezicht – is de AIV voorstander van zo'n faciliteit. Zonder een dergelijke voorziening is in feite effectief Europees toezicht ondenkbaar. Zo'n voorziening is ook noodzakelijk om een herhaling te voorkomen van de schadelijke gang van zaken die zich tijdens de huidige crisis heeft voorgedaan: nationale regeringen die snel hun 'eigen' banken met geld van de belastingbetaler uit de brand helpen, waarna deze maatregelen aan Europese regels moeten worden getoetst, om vervolgens te moeten resulteren in pijnlijke beslissingen tot herstructurering van bepaalde banken omdat anders de concurrentieverhoudingen zouden worden verstoord. Genoemde EU-faciliteit zou buiten de EU-begroting vallen. De financiering zou kunnen lopen via de Europese Investeringsbank (EIB) of kunnen worden bereikt door middel van speciale EU-obligaties die door de lidstaten worden gedekt.<sup>22</sup> Van groot belang is dat het beheer van de faciliteit, teneinde getouwtrek tussen lidstaten te voorkomen, zoveel mogelijk in handen komt van onafhankelijke deskundigen. Als voorbeeld mag in dit opzicht de ECB dienen.

*De AIV raadt de regering aan de praktische mogelijkheden tot de oprichting van een EU-noodfaciliteit om systeembanken tijdens een crisis overeind te houden, te onderzoeken.*

### *1.3.3 Het idee van centrale financiering van begrotingstekorten*

Als maatregel voor de lange termijn, die kan leiden tot een sterkere Europese greep op het begrotingsbeleid van de lidstaten, verdient de stichting van een EMU-fonds voor de centrale financiering van overheidstekorten overweging.<sup>23</sup> De onderliggende gedachte is dat de markt vaak onvoldoende of te traag reageert op verschillen in schuldposities van lidstaten. Hierdoor zijn meer dan incidenteel de verschillen in rentetarieven te gering om regeringen, in het vooruitzicht van hoge financieringslasten, te stimuleren begrotingstekorten weg te werken, althans sterk te verminderen. De stichting van een EMU-fonds ter financiering van overheidstekorten zou naar verwachting leiden tot een verlaging van de transactiekosten van staatsobligatieleningen. Het fonds kan zichzelf dan financieren door middel van de uitgifte van euro-obligaties en ander schuldpapier op de kapitaalmarkt.

<sup>22</sup> De AIV is hier schatplichtig aan de ideeën van prof.dr. J. Pelkmans.

<sup>23</sup> Deze constructie is onder andere bepleit door dr. W.W. Boonstra in zijn artikel 'Het EMU-fonds: institutionele versterking door centrale financiering van overheidstekorten', *Internationale Spectator*, september 2009, pp. 422-425.

Lidstaten die niet alleen lippendienst bewijzen aan de Europese begrotingsregels, maar ook metterdaad deze regels willen respecteren, komen in aanmerking voor financiering uit het fonds. Doordat ze bij het fonds tegen aantrekkelijker voorwaarden kunnen lenen dan elders, bestaat de prikkel een verantwoord begrotingsbeleid te voeren dat de markt bij een gefragmenteerde staatsobligatiemarkt lang niet altijd oplevert. Het onderhavige fonds tast de budgettaire beleidsautonomie van lidstaten niet aan, maar verhoogt de kosten van wanprestatie. Wel vereist is dat de parameters en de sancties tevoren zijn vastgelegd.

*De AIV wil ook het idee van een EMU-fonds voor de centrale financiering van overheids-tekorten ter nadere bestudering bij de regering aanbevelen.*

#### *1.3.4 De regels van besluitvorming*

Ten slotte wijst de AIV op een andere mogelijkheid het gezamenlijke begrotingsregime te versterken. Het is de vraag of op lange termijn de besluitvormingsregels ten aanzien van de procedure van buitensporige tekorten en speciaal het opleggen van sancties aan lidstaten die in gebreke blijven, moeten worden veranderd. De AIV is geneigd deze vraag bevestigend te beantwoorden. Thans is het zo dat alleen kan worden vastgesteld dat een buitensporig tekort bestaat en daarop gebaseerde strafmaatregelen kunnen worden genomen indien een gekwalificeerde meerderheid in de Raad zich daarvoor uitspreekt (ex artikel 104 van het VEG).

*Men zou zich ook kunnen indenken dat voorstellen van de Commissie zonder meer door de Raad worden uitgevoerd, tenzij een gekwalificeerde meerderheid zich daartegen uitspreekt.*

Een tussenstap zou kunnen zijn het vereiste van een versterkte meerderheid te vervangen door de eis van een gewone meerderheid. In elk geval zouden nieuwe vormen van sancties kunnen worden overwogen, in plaats van boetes bijvoorbeeld tijdelijke uitsluiting van structuurfondsen, kaderprogramma's en landbouwsteun. Dit zou het voor lidstaten die de begrotingsregels niet serieus nemen, moeilijker maken zich voortaan aan die regels te onttrekken.

De AIV is overigens niet blind voor het feit dat men diepgaande politieke problemen niet louter met technieken of veranderingen van regels kan oplossen. Regeringen moeten, al dan niet door schade en schande, vooral zelf tot het inzicht komen dat zij de belangen van hun landen op langere termijn schaden door zich buiten de kaders te plaatsen die in Europees verband zijn overeengekomen. Zoals de bekende Amerikaanse columnist Thomas Friedman onlangs schreef: 'People do not change when we tell them they should; they change when their context tells them they must'.<sup>24</sup>

## **1.4 De EU in de wereld**

De crisis heeft de EU ook met de neus gedrukt op de tekortkomingen van de zogenaamde internationale architectuur, vooral op financieel gebied. Het was mede aan het (Franse) EU-voorzitterschap te danken dat al eind 2008 de irrelevant geworden G8 de facto werd vervangen door de G20, die nu (met meer dan 20 deelnemers, waaronder ons land) regelmatig bijeenkomt op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders. Alle belangrijke opkomende landen zijn in dit gezelschap vertegenwoordigd. Ook in het

<sup>24</sup> Thomas Friedman, 'This I believe', *The New York Times*, 2 December 2009, p. A35.

(weer in belang toegenomen) IMF en in de Wereldbank eisen deze machten grotere zeggenschap op. Dat zal op termijn onvermijdelijk tot het inschikken van de westerse deelnemers leiden, zowel de Europese als Noord-Amerikaanse. Het IMF heeft met noodkredieten voor (vaak kleine) landen een hoogst welkome stabiliserende rol gespeeld en doet dat nog, soms in samenwerking met de EIB en de Europese Bank voor Herstel en Ontwikkeling (EBRD). Ook op de langere termijn blijft het een onmisbare instelling.

Op monetair gebied geven de zogenoemde *global imbalances* aanleiding tot grote bezorgdheid. Deze mondiale onevenwichtigheden lagen aan de wortel van de financiële crisis. Ze hebben geculmineerd in met name steeds voortdurende grote tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans van de één (VS) en steeds grotere reserve-tegoeden in dollars bij de ander (China). Dit probleem kan alleen worden aangepakt indien in de VS het niveau van de consumptie wordt verlaagd en dat van de besparingen verhoogd, terwijl gelijktijdig een tegengestelde ombuiging in China wordt doorgevoerd. Vanuit Europees perspectief vormen de positie van de Amerikaanse dollar en de daaraan gekoppelde munten van Aziatische landen een bijzonder punt van zorg. De concurrentiepositie van laatstgenoemden zal nog sterker worden dan nu al het geval is bij een verdere daling van de dollarkoers tegenover de euro. De kans daarop is groot, gezien het structurele Amerikaanse betalingsbalanstekort (waarnaar al eerder is verwezen) en het feit, dat Amerika dit vooralsnog moeiteloos kan blijven financieren dankzij de omstandigheid dat de dollar een internationaal reservemiddel is. Als gevolg daarvan zijn de VS niet onderworpen aan de beleidsdiscipline die voor andere landen geldt. Mocht daardoor de weerstand bij de landen met betalingsbalansoverschotten tegen het verder vergroten van hun dollarvoorraden in de toekomst sterk toenemen, dan is een koersval van de dollar (*hard landing*) en een internationale crisis niet uit te sluiten. Die zou ook de EU weer treffen.

*De AIV beveelt dan ook aan dat Nederland zich tezamen met de andere EU-landen inzet om in het kader van het IMF een gesprek op gang te brengen over de herinrichting van het internationale monetair stelsel. Doel daarvan is vergroting van de beleidsdiscipline die voor ieder land zou moeten gelden, ook voor de VS. Alle landen dienen te worden aangesproken op hun belang bij evenwichtiger monetaire verhoudingen in de wereld.*

De mogelijkheid dat de euro zich in de toekomst tot een internationale reservemunt ontwikkelt zou daarbij wellicht een drukmiddel op de VS kunnen zijn. Dit zou een ontwikkeling betekenen in de richting van een *multicurrency* stelsel,<sup>25</sup> waarin het IMF zijn nu al bestaande taak, toezicht uit te oefenen op het wisselkoersbeleid der lidstaten, meer effectief uitoefent dan tot nu toe het geval was.

Behalve het vraagstuk van de wisselkoersen verdienen de ontwikkelingen in de wereldhandel alle aandacht. Ondanks een zeker herstel in de loop van 2009, lag het volume van de wereldhandel in oktober 2009 nog 13,2 procent onder het peil van april 2008.<sup>26</sup> Deze noodlottige gang van zaken is het gevolg van de recessie, in combinatie met het opdrogen van handelskrediet. In dit verband is het tegengaan van protectionisme op wereldschaal niet alleen van eminent belang voor de EU als geheel, maar vooral ook voor de Nederlandse economie, die immers sterk export afhankelijk is. Sinds het uitbreken van de crisis zijn handelsbeperkende maatregelen toegenomen, maar met minder

25 Zie hierover: C. Fred Bergsten, 'The dollar and the Deficits', *Foreign Affairs*, November/December 2009.

26 Zie: <<http://www.cpb.nl/nl/research/sector2/data/trademonitor.pdf>>.

intensiteit dan men had kunnen vrezen. WTO-regels en G20-afspraken hebben hiertoe bijgedragen. Er is echter zeker geen aanleiding tot zelfvoldaanheid. De politieke krachten in de wereld die aansturen op bescherming van de eigen markt, zijn doorgaans goed georganiseerd.

*Het is volgens de AIV van belang opkomend protectionisme te blijven beteugelen door effectieve handhaving van de WTO-regels. De AIV is tevens van oordeel dat het meest effectieve politieke signaal in dit opzicht een spoedige afhandeling zou zijn van de slepende Doha-onderhandelingsronde.*

Ten slotte wenst de AIV wederom de bijzondere waarde van de G20 als mondiaal overlegorgaan te onderstrepen. Zij is het meest aangewezen forum om de onderlinge afstemming in het beleid van de economische hoofdrolspelers in eerste aanleg te bespreken. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van banktoezicht, ook om zodoende onverantwoordelijk bancair handelen aan banden te leggen. Maar ook de problematiek van het tijdig beheersen van opkomende *bubbles* verdient daar aandacht. Het meest fundamentele probleem waarover de G20 zich, naar men mag hopen, met succes zal buigen is dat van de reeds eerder aangeduide problematiek van de *global imbalances*. Daarbij mogen de problemen van de arme landen, die in menig opzicht de hardste klappen van de economische crisis te verduren hebben, niet worden verwaarloosd. Besluiten van de G20 moeten worden uitgewerkt en uitgevoerd in de bestaande multilaterale instellingen: IMF, Wereldbank, WTO en ook de OESO, indien deze met opkomende landen zou worden uitgebreid. Voor de EU, als grote economische en financiële speler, is het van levensbelang, op straffe van gemarginaliseerd te worden, zich zó te organiseren dat zij bij het wereldberaad over dit soort onderwerpen met één overtuigende stem kan spreken.

## **II De EMU als kader van economisch en monetair beleid**

### **II.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk worden eerst de doelstellingen van de EU aangegeven, zoals deze zijn vastgelegd in het EG-Verdrag.<sup>27</sup> Daarna volgt een overzicht van de partijen (lidstaten en EU-instellingen) die bij het beleid zijn betrokken. Wat zijn hun bevoegdheden en over welke instrumenten beschikken zij? Ook wordt ingegaan op de veranderingen die het Verdrag van Lissabon introduceert. Een uiteenzetting over het belang van effectieve coördinatie van het beleid en van open markten vindt men in één van de slotparagrafen.

### **II.2 De gestelde doelen**

De doelstellingen van de EMU zijn in titel VI van het Verdrag opgenomen. Artikel 98 bepaalt dat de lidstaten hun economisch beleid voeren teneinde bij te dragen aan de doelstellingen van de Gemeenschap, zoals omschreven in artikel 2. Dit laatste artikel stelt dat de Gemeenschap tot taak heeft een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de Gemeenschap tot stand te brengen. Hiervan maken onder andere deel uit een hoog niveau van werkgelegenheid, duurzame en niet-inflatoire groei, een hoge graad van concurrentievermogen en convergentie van economische prestaties. Om dit te bereiken stelt de Gemeenschap een interne markt in en een economische en monetaire unie. Daartoe voeren de lidstaten en de Unie een economisch en monetair beleid. Artikel 4, derde lid, bepaalt dat dit optreden van de lidstaten en van de Gemeenschap de naleving impliceert van stabiele prijzen, gezonde overheidsfinanciën en monetaire condities en een houdbare betalingsbalans. De verplichtingen van de lidstaten hun overheidsfinanciën op orde te hebben is geregeld in artikel 104 van het EG-Verdrag. Het eerste lid bepaalt dat de lidstaten buitensporige overheidstekorten vermijden. De Commissie ziet erop toe dat de begrotingsdiscipline wordt nagestreefd. Referentiewaarden waaraan lidstaten zich hebben te houden worden nader omschreven in het aan het Verdrag gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten.

De EMU is een twee-eenheid. Daarvan is het monetaire uniedeel het meest ondubbelzinnig gedefinieerd. De reikwijdte van de economische unie en de relatie ervan tot de monetaire unie zijn veel complexer.<sup>28</sup>

De *monetaire unie* (artikel 105 en volgende van het EG-Verdrag) houdt in:

- een gemeenschappelijke munt en één monetair beleid, gevoerd door een zelfstandige ECB, primair gericht op prijsstabiliteit;
- een kader voor het beheersen van nationale overheidstekorten en -schulden.

De *economische unie*, inclusief het begrotingsbeleid (artikel 98-104 van het EG-Verdrag), omvat onder meer:

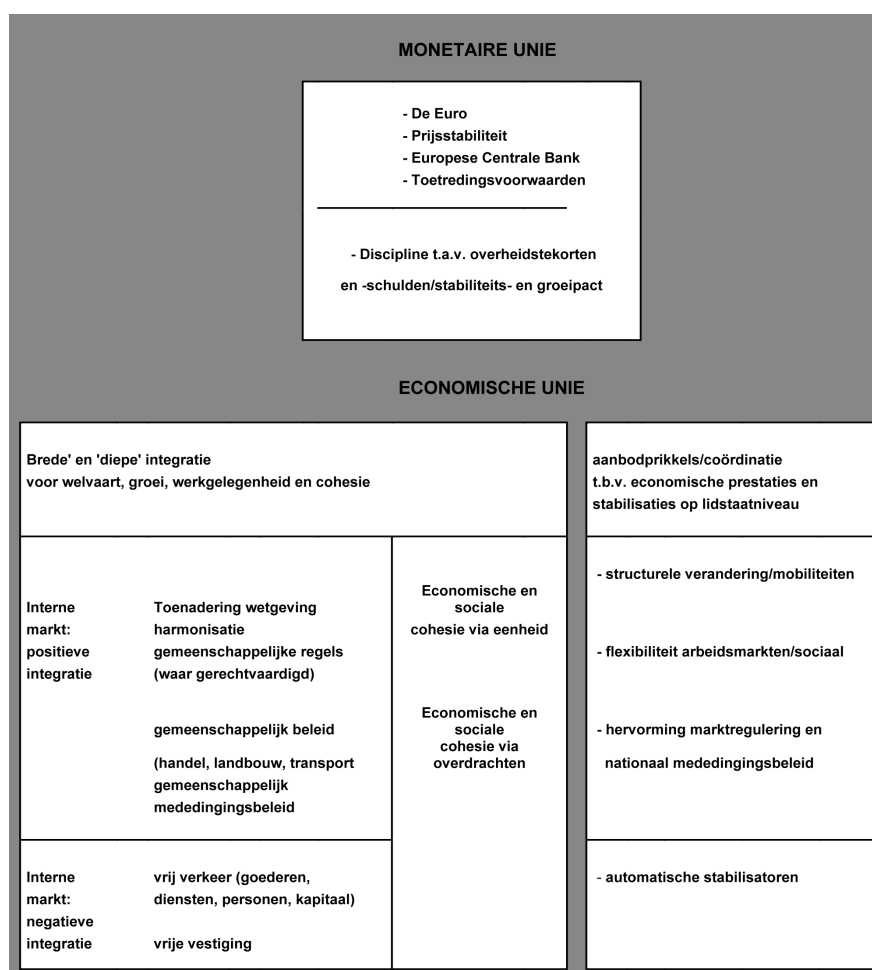
<sup>27</sup> In dit advies wordt uitgegaan van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met daarin opgenomen het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, zoals dat vigeerde bij het uitbreken van de crisis. In paragraaf II.4 wordt het Verdrag van Lissabon besproken.

<sup>28</sup> Zie: *WRR*, Slagvaardigheid in de Europabrede Unie, rapport 65, Den Haag, 2003, pp. 45-48.



- de voltooiing van de interne markt inclusief een harmonisatie van maatregelen voor bescherming van werknemers, consumenten en milieu (negatieve en positieve integratie);
- de (regelgebonden) coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten – op basis van het Verdrag en het SGP – die voor de houdbaarheid van de monetaire unie noodzakelijk is;
- een gemeenschappelijk mededingingsbeleid;
- een externe dimensie: de gemeenschappelijke handelspolitiek;
- vormen van open coördinatie van nationaal beleid door globale richtsnoeren (op grond van artikel 98/99 van het EG-Verdrag).<sup>29</sup>

In het bijzonder op de financiële markten komt de wisselwerking tussen de economische en de monetaire unie tot uitdrukking. In het vervolg van dit advies zal blijken hoe nauw de samenhang is tussen het monetaire en het economische beleid. Niettemin zijn er in de bevoegdheidsverdeling tussen het Europese niveau en het nationale niveau grote verschillen tussen het monetaire deel van de EMU en het economische, in het bijzonder waar het gaat om het begrotingsbeleid van de lidstaten. In het onderstaande figuur worden de hoofdelementen van zowel de economische als de monetaire unie overzichtelijk aangegeven:



Bron: WRR, Slagvaardigheid in de Europabrede Unie, rapport 65, 2003, p. 46.

29 Is nu artikel 121 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Zie voetnoot 36.

## **II.3 De formele positie van de betrokken partijen en het beleidsinstrumentarium**

### *II.3.1 Lidstaten*

Het Verdrag behandelt in titel VII de overheidsfinanciën als een onderdeel van het economische beleid. Bij hun begrotingsbeleid zijn de lidstaten in hoge mate soeverein. Zij mogen zelf de omvang en samenstelling van de staatsuitgaven bepalen en besluiten tot verhoging of verlaging van belastingen, bezuinigingen of uitgaven enzovoorts. Wel zijn zij gebonden aan de grenzen van het SGP. Dit houdt in dat het overheidstekort de 3 procent niet mag overschrijden en dat de overheidsschuld onder de 60 procent van het BBP moet blijven. De Europese Commissie ziet op de naleving van deze regels toe. Ook is het zo, dat volgens artikel 98 de lidstaten hun economisch beleid als geheel als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang dienen te beschouwen.

Het verbod op buitensporige tekorten wordt vervolgens in het SGP uitgewerkt. Hier is bepaald dat de overheidsfinanciën vrijwel in evenwicht moeten zijn of zelfs een overschot moeten vertonen. Bij de aanvang van de crisis bleek dat de overheidsfinanciën van verschillende lidstaten er niet alle even rooskleurig voorstonden. Critici wijzen erop dat vrijwel geen enkel land de eis van begrotingsevenwicht heeft nageleefd, ook niet vóór de crisis. Het feit dat men niet aan de eisen voldeed, is een politiek probleem. Op papier heeft men de inperking van de soevereiniteit aanvaard, maar de implicaties hiervan werden niet geaccepteerd. Dit wezenlijke probleem kan alleen fundamenteel worden opgelost wanneer lidstaten, hetzij onder druk van de omstandigheden hetzij op basis van voortschrijdend inzicht, hun nationale belangen zo gaan definiëren dat de (vermeende) tegenstelling tot het gezamenlijke Europese belang wordt opgeheven. Als de EMU op politiek terrein geen stappen kan ondernemen om verplichtingen te doen naleven, bedreigt dit de monetaire unie fundamenteel en beperkt dit de mogelijkheden om mondiaal aan preventie te werken. Met andere woorden, de EU kan geen mondiale rol spelen, als zij niet in staat is om haar eigen afspraken na te komen.

De crisis noodzaakte de lidstaten bovendien om op grote schaal geld te steken in het bankwezen en andere sectoren van de economie. Hierdoor zijn de tekorten van vrijwel alle lidstaten fors toegenomen buiten de grenzen van het SGP. In sommige landen kunnen deze tekorten leiden tot een serieuze bedreiging van de houdbaarheid van de overheidsuitgaven. Griekenland is daarvan momenteel een markant voorbeeld.

### *II.3.2 Europese Raad*

De ER, in 1974 in het leven geroepen als een informeel kader van Europees topoverleg maar krachtens het Verdrag van Maastricht geformaliseerd tot een orgaan van de EU, heeft zich geleidelijk aan ontwikkeld tot het belangrijkste centrum van politieke macht in de EU.<sup>30</sup> De ER kan concluderen dat de Raad *globale richtsnoeren* moet vaststellen voor economisch beleid van de lidstaten en de Gemeenschap (artikel 99, tweede lid, EG-Verdrag). Deze richtsnoeren bestaan zowel uit macro-economische als micro-economische richtsnoeren.

De eerste richten zich vooral op het vergroten van de maatschappelijke welvaart via het doorvoeren van evenwichtige en duurzame groei.<sup>31</sup> De richtsnoeren hebben een sterk overkoepelend karakter en de concrete uitwerking moet dan ook elders plaatsvinden.

30 Zie voor een nadere adstructie van deze stelling het boek van Jan Werts, *The European Council*, London: John Harper Publishing, 2008.

31 SER, a.w., p. 68.

### *II.3.3 Raad*

Op grond van artikel 99 van het EG-Verdrag stelt de Raad de hierboven vermelde richtsnoeren vast voor het economisch beleid van de lidstaten en van de Gemeenschap. De Raad ziet toe op de economische ontwikkeling in de lidstaten en op de overeenstemming van het economische beleid met de globale richtsnoeren. De Raad kan, indien het economisch beleid van een lidstaat niet overeenkomt met de globale richtsnoeren of de EMU in gevaar brengt, de nodige 'aanbevelingen' tot die lidstaten richten en deze zelfs openbaar maken. Het Verdrag voorziet echter niet in de mogelijkheid voor de Raad om juridisch bindende maatregelen te nemen. Wel kan ingevolge Artikel 100 van het Verdrag, de Raad in geval van ernstige moeilijkheden onder bepaalde voorwaarden bijstand aan een lidstaat verlenen. Sinds 2005 zijn aan de globale richtsnoeren ook werkgelegenheidsrichtsnoeren toegevoegd. Tezamen vormen zij de zogenoemde geïntegreerde richtsnoeren.<sup>32</sup>

Voor de thematiek die in dit advies wordt behandeld, is van alle sectorraden de Ecofin, het orgaan van alle 27 ministers van Financiën, van grote betekenis. De ministers uit de 16 lidstaten die deelnemen aan de EMU vormen tezamen de eurogroep. Doel van deze groep is de onderlinge samenwerking te bevorderen en in het bijzonder de doeleinden van de muntunie veilig te stellen. De groep had geen formele status; met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is dit inmiddels veranderd (zie paragraaf II.4).

### *II.3.4 Commissie*

De Raad kan in het algemeen alleen handelen op voorstel van de Commissie. Ook voor het te hulp schieten van een lidstaat in ernstige moeilijkheden is een voorstel van de Commissie nodig. Artikel 104, tweede lid, van het EG-Verdrag wijst de Commissie aan om toe te zien op de ontwikkeling van de begrotingssituatie in omvang van de overheidsschuld in de lidstaten. Zij doet dit op grond van twee criteria:

- of de verhouding tussen het voorziene feitelijke overheidstekort en het BBP een bepaalde referentiewaarde overschrijdt (3 procent BBP);
- of de verhouding tussen overheidsschuld en het BBP een bepaalde referentiewaarde overschrijdt (60 procent BBP).

Vervolgens treedt de Commissie handelend op.

Indien een lidstaat niet voldoet aan één van beide of beide criteria, stelt de Commissie een verslag op. Hierbij wordt ook in aanmerking genomen de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op de middellange termijn. Dit kan de Commissie ook doen indien zij – ook al is aan de criteria voldaan – van mening is dat er gevaar voor een buitensporig tekort in een lidstaat aanwezig is. Het Economisch- en Financieel Comité (artikel 134 van het VWEU) brengt advies uit over het verslag van de Commissie. Indien de Commissie van oordeel is dat er in een lidstaat een buitensporig tekort bestaat of kan ontstaan, richt zij een advies tot de betrokken lidstaat en brengt zij de Raad daarvan op de hoogte. Op voorstel van de Commissie en rekening houdend met de opmerkingen die de betrokken lidstaat eventueel wenst te maken, besluit de Raad, na een algehele evaluatie, of er al dan niet een buitensporig tekort bestaat.

Wanneer de Raad besluit dat er sprake is van een buitensporig tekort stelt hij, op voorstel van de Commissie, de aanbevelingen vast die hij tot de betrokken lidstaat richt, opdat deze binnen een bepaalde termijn een eind maakt aan het tekort. In eerste instantie worden deze aanbevelingen niet openbaar gemaakt. Eerst wanneer de Raad vaststelt

32 SER, a.w., p. 68.

dat binnen de voorgeschreven periode geen effectief gevolg aan zijn aanbevelingen is gegeven, kan hij zijn aanbevelingen openbaar maken. In artikel 124 staat ook nog aangegeven hoe de Raad kan optreden – inclusief sancties – indien een lidstaat blijft verzuimen uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Raad. Als de lidstaat zich niet voegt naar het besluit van de Raad, kan de Raad de volgende maatregelen treffen:

1. eisen dat de betrokken lidstaat door de Raad te bepalen aanvullende informatie openbaar maakt voordat hij obligaties en andere waardepapieren uitgeeft;
2. de EIB verzoeken haar beleid inzake kredietverstrekking ten aanzien van de betrokken lidstaat te herzien;
3. te eisen dat de betrokken lidstaat bij de Gemeenschappen een niet-rentedragend bedrag van passende omvang deponeert, totdat het tekort in de ogen van de Raad is gecorrigeerd;
4. boetes van passende omvang opleggen.

Vrijwel alle EU-lidstaten zullen hun tekorten moeten terugdringen om zodoende de overheidsfinanciën weer op orde te brengen. Gelet op de omvang van de huidige tekorten lijkt vijf jaar een realistische termijn. Om dit proces op gang te brengen zal het SGP maar van beperkt nut zijn. Deze regels zijn bedoeld om individuele zondaars te corrigeren, maar niet de hele EU. De hoofdbepalingen staan met name in het Verdrag, thans het VWEU. Vooruitlopend op wat nader in dit advies zal worden betoogd, meent de AIV dat een geloofwaardig SGP vereist dat lidstaten een hoge prijs zullen moeten betalen als ze zich niet aan de afgesproken regels houden. Bij de suggestie van het Centraal Planbureau (CPB) om het Hof van Justitie van de EG de rol van arbiter te geven,<sup>33</sup> tekent hij aan dat men voorzichtig moet zijn politieke kwesties voor te leggen aan gerechtelijke instanties. Om deze reden sluit dan ook het Verdrag het indienen van klachten in het kader van de hier genoemde procedure van klachten tegen lidstaten uit.

Dat de bewuste regels zich op buitensporige tekorten richten en niet tegelijkertijd op risico's van een ongezonde bankensector is begrijpelijk en juist. Voor deze laatste problemen zijn andersoortige regels en toezicht nodig. Een op zichzelf gewenste regeling, waarbij de Commissie de doelstellingen ten aanzien van de nationale begrotingen zou moeten vaststellen, lijkt een brug te ver te zijn.

Bij alle aandacht die hierboven is gegeven aan de positie van de Commissie in de naleving van het SGP, mag men echter niet over het hoofd zien dat economisch gesproken de belangrijkste rol van de Europese Commissie het beschermen van de interne markt is. De interne markt is ook een zeer belangrijke voorwaarde voor het versterken van het concurrentievermogen van de EU als geheel. Hierop zal in het vervolg van het advies nog nader worden ingegaan.

### *II.3.5 De Europese Centrale Bank*

Artikel 105, lid 1 van het Verdrag bepaalt dat het hoofddoel van het Europese Stelsel van Centrale Banken (ESCB) het handhaven van de prijsstabiliteit is. Dit doel is in de praktijk geoperationaliseerd in een streefgetal op middellange termijn van iets minder dan, maar dichtbij 2 procent inflatie per jaar. Onverminderd het doel van de prijsstabiliteit ondersteunt het Stelsel het algemene economische beleid in de Gemeenschap teneinde bij te dragen tot de doelstellingen van de Gemeenschap. De fundamentele taken van het ESCB zijn: het bepalen en ten uitvoer leggen van het monetair beleid van de Gemeenschap, het verrichten van valutamarktoperaties, het aanhouden en beheren van de officiële externe reserves van de lidstaten, alsmede het bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer.

33 Casper van Ewijk en Coen Teulings, *De Grote Recessie, Uitgeverij Balans*, 2009, p. 146.

Het ESCB bestaat uit de ECB en de nationale centrale banken. De ECB heeft het alleenrecht machtiging te geven tot de uitgifte van bankbiljetten binnen de Gemeenschap. De onafhankelijkheid van de ECB is in het Verdrag gewaarborgd. Volgens artikel 108 is het de Europese Centrale Bank niet toegestaan instructies te vragen aan dan wel te aanvaarden van instellingen of organen van de Gemeenschap, van regeringen van lidstaten of van enig ander orgaan. Even belangrijk is dat de laatste zijn gehouden dit beginsel te eerbiedigen.

### *II.3.6 De markt als bondgenoot*

Een belangrijke hulp zal van de markt komen, die lidstaten met een te groot tekort een hogere rente op hun staatsleningen berekent (*spreads*). Ook het CPB beschouwt de markt als een bondgenoot van de toezichthouder. De bewakingsactiviteiten van aandeelhouders en obligatiebeleggers kunnen waardevolle informatie verschaffen aan de toezichthouder. De voorwaarden waartegen zij bijvoorbeeld krediet willen verschaffen, vertellen hoe zij de kredietwaardigheid van een bank beoordelen. Bovendien is het voor een bank vaak eenvoudiger om de hard gedefinieerde maatstaven van de toezichthouder te omzeilen, dan om de markt voor de gek te houden. De markt kan ook gebruikmaken van 'zachte' informatie, die voor een toezichthouder onbruikbaar is.<sup>34</sup>

In een artikel van dr. W.W. Boonstra<sup>35</sup> wordt voorgesteld om de euro te versterken door een centrale financiering van overheidstekorten in de EMU. Dit betekent dat alle lidstaten vrijblijvend hun begrotingsbeleid opstellen, met uitzondering van de wijze waarop het tekort wordt gefinancierd. Ten aanzien van de financiering van het tekort geldt een aantal beperkingen:

- Overheidstekorten mogen niet monetair worden gefinancierd. Dit is overigens een reeds door alle lidstaten onderschreven afspraak.
- Overheidstekorten mogen voortaan uitsluitend door tussenkomst van een nieuw opgerichte centrale financieringsinstelling worden gefinancierd, hierna aangeduid als het EMU-fonds.

Dit fonds financiert zichzelf door middel van uitgifte van obligaties en ander schuldpapier op de financiële markten. Hierbij brengt het fonds de diverse overheden een tarief in rekening dat bestaat uit zijn eigen financieringskosten plus een marge. Deze (positieve of negatieve) marge wordt bepaald aan de hand van de relatieve prestaties van de betrokken lidstaat ten aanzien van de overheidsfinanciën. Landen die de spelregels van het EMU-fonds overschrijden (bijvoorbeeld wel overgaan tot monetaire financiering of in gebreke blijven met hun betalingen enzovoorts) moeten direct hard worden gestraft. De genoemde auteur denkt hierbij aan het verwerven van financiële middelen vanuit de Europese begroting en verlies van politieke invloed op het stemrecht bij de ECB. De bedoeling is dat de kosten van slecht beleid, zoals een te snel oplopend overheidstekort, terecht komen bij de lidstaten zelf, zonder dat de andere landen juist met een lagere of zelfs negatieve rentemarge worden geconfronteerd. Dit zal worden geregeld door de financiële markten, die inmiddels duidelijk een verschil maken tussen de kwaliteit van overheidsfinanciën in verschillende landen.

34 De Grote Recessie, a.w. p. 182.

35 Dr. W.W. Boonstra, Het EMU-fonds: institutionele versterking door centrale financiering van overheidstekorten, *Internationale Spectator*, 2009, pp. 422-425.

## II.4 De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon<sup>36</sup>

Nu het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie/Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 in werking is getreden, is het relevant om te onderzoeken welke veranderingen dit Verdrag teweeg brengt in het monetaire en economische beleid van de Unie.

Om te beginnen bepaalt het VWEU dat het monetaire beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben een exclusieve bevoegdheid voor de Unie is (Eerste deel, Titel 1, artikel 3, lid 1, sub c). Dit is op zichzelf niets nieuws ten opzichte van de oude situatie, waarbij ook sprake was van een volledige overdracht van bevoegdheden ten aanzien van het monetaire beleid.

Artikel 5, lid 1, van het Verdrag bepaalt vervolgens dat de lidstaten hun economische beleid binnen de Unie coördineren. Daartoe stelt de Raad globale richtsnoeren vast. Deze bepaling gaat verder dan de artikelen 98 en 99 van het EG-Verdrag waarin is bepaald dat de lidstaten hun economische beleid beschouwen als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang. Uit de gekozen formulering in het VWEU kan een verplichting voor de lidstaten worden afgeleid tot coördinatie van hun economische beleid.

Voor de eurolanden is deze verplichting nog sterker. Het eerder genoemde artikel 5, lid 1 bepaalt namelijk in de derde volzin: 'Voor de lidstaten die de euro als munt hebben, gelden bijzondere bepalingen'. Deze specifieke bepalingen zijn terug te vinden in hoofdstuk 4 (in de artikelen 136, 137 en 138). De Raad stelt maatregelen vast voor de eurolanden. Deze maatregelen hebben als doel de versterking van de coördinatie en de bewaking van de begrotingsdiscipline en houden tevens richtsnoeren in voor hun economische beleid. De Raad beslist in deze met gekwalificeerde meerderheid. Een ander belangrijk punt is dat alleen die lidstaten die de euro hebben ingevoerd, stemrecht hebben over dit onderwerp.

De verschillen met het EG-Verdrag zijn dat de Raad – voor zover het gaat om het vaststellen van maatregelen ten aanzien van eurolanden – ook uitsluitend bestaat uit de eurolanden. Ten tweede is de Raad niet meer afhankelijk van een aanbeveling van de Commissie. Daarnaast is het nieuwe artikel 136 veel ruimer geformuleerd dan het oude artikel 99 en biedt het de Raad veel meer discretionaire bevoegdheid om te bepalen welke richtsnoeren hij nodig acht. Deze nieuwe bepalingen kunnen ertoe leiden dat de coördinatie van het economische en monetaire beleid van de lidstaten veel gemakkelijker zal plaatsvinden dan nu het geval is. Een derde verschil is dat artikel 100 van het EG-Verdrag de Raad weliswaar de bevoegdheid verleende om voor de economische situatie passende maatregelen te nemen, maar deze bevoegdheid relateerde aan ernstige moeilijkheden bij de voorziening met bepaalde producten. In het VWEU krijgt de Raad deze bevoegdheden zuiver in het kader van de versterking van de coördinatie, de bewaking van de begrotingsdiscipline en het veiligstellen van de positie van de euro in het internationaal monetair stelsel.

De Raad krijgt ruimere bevoegdheden om de positie van de euro in het internationaal monetair stelsel veilig te stellen. Artikel 138, lid 1, bepaalt dat de Raad besluiten vaststelt houdende de gemeenschappelijke standpunten in de bevoegde internationale

<sup>36</sup> Formeel dient voortaan te worden gesproken over twee verdragen: de nieuwe versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU), waarin – met wijzigingen – het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is geïncorporeerd.

financiële instellingen. Opnieuw bestaat de Raad hier alleen uit de eurolanden. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid na raadpleging van de ECB. Op dit moment is de coördinatie van de standpunten van de lidstaten in internationale financiële instellingen niet geregeld. Deze bepaling betekent dat in enige mate tegemoet wordt gekomen aan de kritiek dat de euro in feite een munt zonder staat is. Natuurlijk is dat in letterlijke zin nog steeds het geval, maar de positie van de euro wordt een kwestie van gemeenschappelijk belang.

Ook de economische coördinatie is voorts in het VWEU sterker aangezet. Artikel 121 van het Verdrag wijzigt het oude artikel 99 dat de Raad de mogelijkheid gaf om op aanbeveling van de Commissie zich met aanbevelingen tot de lidstaten te richten waarvan het economische beleid niet overeenstemde met de door de Raad vastgestelde richtsnoeren.

Artikel 121 van het VWEU verschuift een deel van de bevoegdheden van de Raad naar de Commissie. Wanneer blijkt dat het economische beleid van een lidstaat niet overeenkomt met de globale richtsnoeren of de goede werking van de economische en monetaire unie in gevaar dreigt te brengen, kan de Commissie een waarschuwing tot de betrokken lidstaat richten. Hiermee wordt de rol van de Commissie als hoedster van het Verdrag versterkt. Bovendien wordt hiermee ook tegemoetgekomen aan de wens om het economische en monetaire beleid enigszins te depolitiseren. Vaak wordt immers aangenomen dat de Commissie, veel meer dan de Raad, het belang van de Unie voor ogen houdt, in plaats van het belang van een of meer individuele lidstaten.

In artikel 126 van het VWEU is onder andere bepaald dat de lidstaten buitensporige overheidstekorten vermijden. In vergelijking met de bepalingen van het oude artikel 104 VEG wijzigt dit nieuwe artikel op één onderdeel de procedure voor vaststelling of sprake is van een buitensporig tekort. In het oude artikel 104 van het EG-verdrag werd in lid 6 bepaald dat de Raad op *aanbeveling* van de Commissie bij gekwalificeerde meerderheid besluit of er al dan niet een buitensporig tekort bestaat, waarna bij een positief besluit tot vervolgstappen zou kunnen worden overgegaan (lid 7 t/m 12). Onder de bepaling van artikel 104, lid 6 nam de desbetreffende lidstaat volwaardig deel aan de besluitvorming ten principale inzake het al dan niet aanwezig zijn van een buitensporig tekort. Bij de besluitvorming over de vervolgstappen was de stem van de vertegenwoordiger van de betrokken lidstaat daarentegen uitgesloten. Onder de nieuwe bepalingen wordt echter ook bij de vaststelling ten principale – niet meer op aanbeveling maar op *voorstel* van de Commissie – van een buitensporig tekort niet langer rekening gehouden met de stem van de desbetreffende lidstaat. Dit betekent dat ten opzichte van de oude procedure een stap wordt overgeslagen, waarmee de positie van de Commissie wordt versterkt.<sup>37</sup> De onderhavige wijziging maakt het voor lidstaten minder eenvoudig om besluitvorming met betrekking tot de vaststelling van een buitensporig tekort en het daarmee in gang zetten van de toepasselijke procedures te bemoeilijken. Dit beschouwt de AIV als winst.

<sup>37</sup> De positie van de Commissie wordt ook anderszins versterkt doordat zij op grond van artikel 121, lid 4 van het VWEU een waarschuwing tot een lidstaat kan richten, indien het economisch beleid van deze lidstaat niet overeenkomt met de globale richtsnoeren of de goede werking van de EMU in gevaar dreigt te brengen.

## II.5 Beschikbaar instrumentarium

Om haar doeleinden te verwezenlijken heeft de EU de beschikking over een gevarieerd aantal instrumenten. In onderstaand schema zijn deze beknopt weergegeven.

De aard van de instrumenten wordt bepaald door de mate waarin bevoegdheden zijn overgedragen en de daarmee samenhangende vormen van coördinatie. Men kan zich een spectrum voorstellen waarbij aan het ene uiterste de beleidsterreinen staan waarop de lidstaten alle bevoegdheden aan de EU hebben overgedragen. Het gaat hier bijvoorbeeld om het monetaire beleid en het mededingingsbeleid. Aan de andere kant van het spectrum staan beleidsterreinen die nog geheel tot de nationale bevoegdheid behoren. Hiervan is het begrotingsbeleid het belangrijkste voorbeeld. Dit betekent dat de EU, om de crisis te bezweren, allerlei verschillende instrumenten moest inzetten en te maken had met verschillende soorten van nationale bevoegdheden.

### Vormen van beleidsafstemming en de daarbij behorende beleidsinstrumenten

<i>Vormen van afstemming</i>	<i>Relevant sociaal-economisch beleidsterrein</i>	<i>Beleidsinstrumenten</i>
Volledige overdracht van bevoegdheden	Monetair beleid Mededingingsbeleid Handelspolitiek	Geldmarktrentes Toezicht, handhaving en sancties Mandaat Europese Commissie
Regelgebonden coördinatie	Begrotingsbeleid lidstaten	'Benchmarks', aanwijzingen aan lidstaten, financiële boete in buitensporige tekort-procedure
Open coördinatie	Economisch beleid en werk-gelegenheid  Sociale bescherming en integratie	Globale richtsnoeren, 'benchmarks', nationale strategierapporten, landen-specifieke aanbevelingen, aanwijzingen aan lidstaten  Gemeenschappelijke oriëntaties, 'benchmarks', nationale strategierapporten, 'Progress'-programma
Externe concertatie	'Governance' van de wereld-economie: G20, IMF	'Speaking with one voice'

Bron: *SER-rapport Advies Europa 2020* (p. 21), met gedeeltelijke aanpassing.



## II.6 Belang van effectieve coördinatie en open markten

In bovenstaand schema worden verschillende vormen van coördinatie onderscheiden. Dat rechtvaardigt een aparte bespreking van dit onderwerp. Waar de Europese economieën zo nauw met elkaar zijn verstrengeld, is het belang van een effectieve afstemming van het economisch beleid van de lidstaten evident. Nationale regeringen zijn niet langer in staat op eigen kracht de kerndoelstellingen van het economisch beleid, zoals duurzame economische groei, hoog niveau van werkgelegenheid en het behoud van intern en extern evenwicht, te realiseren. Het belang van een goede coördinatie is extra groot onder omstandigheden van een economische crisis. In een dergelijke situatie staan regeringen aan de verleiding bloot de eigen economische problemen af te wentelen op andere landen (*beggar-thy-neighbour*-beleid). Dit kan gebeuren door bevoordelings- en beschermingsmaatregelen van de eigen economie, alsmede door een afwaardering van de eigen munt. Uiteraard is dit laatste instrument niet meer voorhanden in de Europese muntunie. Op andere plaatsen in dit advies wordt al ingegaan op de gevaren van vormen van economisch protectionisme. Op deze plek volstaat op te merken dat de ervaring leert dat beschermingsmaatregelen die het ene land neemt, worden vergolden met soortgelijke maatregelen in andere landen, met als gevolg een contractie van de wederzijdse handel en dus verlies van welvaart. Het belang van een open markt is gelegen in het klassieke argument van David Ricardo dat de comparatieve voordelen waarover lidstaten beschikken slechts ten volle kunnen worden benut, indien zo weinig mogelijk handelsbeperkingen bestaan. De schaalvoordelen die een open markt oplevert, zijn – naast technologische vernieuwingen – een belangrijke bron van welvaarts-groei.

Behalve voor de externe slagvaardigheid van de EU (zie paragraaf IV.7) is een effectieve coördinatie, bij voorkeur op basis van bindende afspraken, ook geboden om *free-riding*, ofwel liftersgedrag te voorkomen. Van een dergelijk gedrag is sprake wanneer economische subjecten (individuen, groepen en landen) profijt trekken van collectieve goederen, zonder zelf een (evenredige) bijdrage te leveren tot de kosten die moeten worden gemaakt (en niet opgebracht) om het goed tot stand te brengen. Vanuit het gezichtspunt van de politieke economie is de EU te zien als een samenwerkingsverband waarin collectieve actie wordt georganiseerd. De positieve effecten van gezamenlijk optreden worden geschaad, indien landen niet solidair ten opzichte van elkaar zijn in het leveren van passende bijdragen. Zoals op een aantal plaatsen in dit advies is te lezen, heeft zich liftersgedrag binnen de EU op verschillende terreinen voorgedaan: op monetair gebied wat betreft het profijt van stabiliteit en lage rentetarieven op staatsleningen door landen met grote begrotingstekorten, op het gebied van de concurrentieverhoudingen wat betreft het profijt van toegang tot de markten van partners door landen met eigen beschermingsmaatregelen en op het gebied van de macro-economische crisisbestrijding wat betreft het profijt van de externe effecten van stimuleringsmaatregelen door landen die deze maatregelen slechts ten dele hebben genomen.

## II.7 Conclusie

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat het eurogebied niet goed is voorbereid op een crisissituatie. Er zijn onvoldoende waarborgen geschapen opdat snel kan worden gereageerd. Lidstaten hebben veel beleidsruimte en een centrale regie ontbreekt. Kern van het probleem is de afwezigheid van een gezagsorgaan in het eurogebied dat budgettaire en financiële beslissingen kan nemen in moeilijke tijden. In dit belangrijke opzicht brengt het Verdrag van Lissabon geen wezenlijke verandering. Wel kan daarin sterkere verplichting tot macro-economische beleidscoördinatie worden gelezen. Overigens moet duidelijk zijn dat er grenzen zijn aan wat kan worden bereikt met ad hoc-coördinatie. De eurogroep

zou in beginsel in een effectief beslissingsorgaan kunnen transformeren, maar daarvoor moet nog veel veranderen. Op het moment dat de crisis uitbrak was de eurogroep alleen een informeel lichaam, dat voor de crisis slechts twee rollen speelde: de EMU-criteria proberen af te dwingen en als ontmoetingsplaats fungeren waar problemen kunnen worden besproken. Zoals nog zal blijken is sinds het begin van de crisis deze laatste rol sterk verwaarloosd en heeft de ECB bijna in haar eentje leiding over het eurogebied gehad. Weliswaar heeft het Verdrag van Lissabon ertoe geleid dat de eurogroep nu een formele positie in de EU inneemt, maar dat betekent niet dat zij nu wel bevoegd is beslissingen aan lidstaten op te leggen. Om die reden kan de euro niet alleen een munt zonder staat worden genoemd, maar zelfs een geldeenheid zonder politieke leiding.

## **III De financiële crisis: oorzaak en gevolgen**

### **III.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk worden de achtergronden van de financiële crisis geanalyseerd, in combinatie met de steunoperaties die ten behoeve van noodlijdende banken zijn uitgevoerd. Er wordt ook nader ingegaan op de problematiek van het prudentieel toezicht op het financieel stelsel als geheel en de afzonderlijke bancaire instellingen. Na een behandeling van de beleidsreacties in Europa, worden ten slotte de gevolgen van de crisis in ogenschouw genomen, onder andere met betrekking tot de schade aan de economische groei en de werkgelegenheid.

### **III.2 Oorzaken en karakter crisis**

De eerste tekenen van de crisis werden zichtbaar in Amerika in 2007. In de loop van de tijd ontwikkelde de aanvankelijke hypotheekcrisis zich tot een bankencrisis met wereldwijde repercussies. Uiteindelijk liep de crisis uit op een wereldwijde economische crisis, waarvan het einde voorlopig nog niet in zicht is. Over de oorzaken en het verloop van de crisis bestaat in de literatuur brede overeenstemming. Zoals al eerder in dit advies is gedaan, dient te worden gewezen op de asymmetrie in de economische situatie van de Verenigde Staten en van China als grondoorzaak. Een andere belangrijke oorzaak van de crisis was het opknippen van risico's door banken, hetgeen wel tot het verbergen ervan, maar niet tot het beter spreiden van die risico's leidde. Hieronder volgt eerst een korte uiteenzetting van de gebeurtenissen in de VS die uiteindelijk uitmondde in de economische crisis.<sup>38</sup>

### **III.3 De gebeurtenissen in de Verenigde Staten**

In augustus 2007 stortte de huizenmarkt in de VS in. De rente was daar jarenlang zeer laag geweest. Dit had velen de mogelijkheid geboden een huis te kopen, waardoor de huizenprijzen tot onrealistische hoogte stegen. Medio 2006 werd de rente door een aantal oorzaken verhoogd, om vervolgens snel te stijgen. Hierdoor konden veel Amerikanen hun hypotheeklasten niet meer betalen. Door het overaanbod aan huizen daalden de huizenprijzen. Bovendien bleven de banken achter met onafgeloste schulden waarvoor de hypothecaire dekking ontoereikend was en de restschuld oninbaar.

De belangrijkste oorzaak waardoor het ineenstorten van de Amerikaanse hypotheekmarkt leidde tot de huidige crisis, was het 'opknippen' van hypotheeklasten door de banken. De risico's, zoals renteschommelingen of het risico van wanbetaling, werden doorverkocht aan andere financiële partijen, zoals verzekeraars, investeringsfondsen en pensioenfondsen. Deze beschikten, anders dan de banken, wel over voldoende kapitaal om de risico's van hypotheeklasten te dragen, maar konden ze zelf niet verstrekken. Vervolgens werden de risico's van allerlei soorten goede en slechte hypotheeklasten gecombineerd tot een homogeen financieel product met een afgebakend kredietrisico, de zogeheten

<sup>38</sup> Europese Commissie, *Economic Crisis in Europe, Causes, Consequences and Responses*, in: *European Economy* 7, 2009, pp. 8-13.

securitisatie.<sup>39</sup> Aldus konden banken grote volumes aan hypotheekleningen verstrekken. Omdat na het doorgeven van de hypotheekleningen nog slechts een klein stukje restrisico van elke hypotheek op hun eigen balans stond, hoefden banken maar weinig kapitaal aan te houden per hypotheek.<sup>40</sup> Het probleem verergerde doordat banken ook zelf securitisaties kochten. Hoewel het product was bedoeld om risico's door te sluisen, kwam een groot deel van verkochte risico's via een omweg weer bij de banken terug. Banken hoefden slechts een minimale hoeveelheid kapitaal aan te houden van de toezichhouder voor het verzekeren van hun dochterondernemingen ('schaduwbanken').<sup>41</sup>

Ondanks hun hoge risico kregen dergelijke producten dikwijls een zogeheten *triple A-rating*, wat aangeeft dat het zou gaan om uiterst betrouwbare producten die gemakkelijk terugbetaald kunnen worden. De banken, maar ook andere financiële instellingen in de Verenigde Staten, kwamen vervolgens in de problemen. De beurskoersen van financiële instellingen daalden scherp. Vervolgens ontstond tussen banken onderling wantrouwen en werden banken terughoudend in het onderling aan elkaar geld lenen; de interbancaire geldmarkt droogde op. Het was voor banken onduidelijk welke bank alleen tijdelijk liquiditeitsproblemen had en welke bank geld wilde lenen om de verliezen op gesecuritiseerde producten op te vangen. Dit had een directe weerslag op de reële economie, omdat banken nu ook niet meer over geld beschikten om aan bedrijven te lenen. Bovendien waren banken genoodzaakt om hun eigen balans op orde te brengen, bestaande leningen te verkopen of te beëindigen. Pas na het faillissement van de grote Amerikaanse bank Lehman Brothers in september 2008 wordt de omvang van de crisis duidelijk en slaat de paniek wereldwijd toe: de mondiale kredietcrisis is een feit. Inmiddels hebben overheden wereldwijd de financiële sector met ruim 8.900 miljard dollar gesteund. Dit is ongeveer vijftien keer het Nederlandse BNP.<sup>42</sup>

Het is van groot belang op te merken dat de markt van financiële producten onvoldoende was gereguleerd. Het gebrek aan goede regulering gaf banken de ruimte om allerlei soorten kredietinstrumenten te scheppen, zonder dat hier voldoende financiële middelen van de banken zelf tegenover stonden (hoge *leverage*).<sup>43</sup> Tevens dient te worden opgemerkt dat de huidige crisis niet alleen een gevolg van het ineenstorten van de Amerikaanse huizenmarkt is, maar dat er een groter macro-economisch probleem aan de crisis ten grondslag ligt. Dit probleem wordt gevormd door de torenhoge tekorten op de betalingsbalans van de VS. De VS hebben enorme bedragen geleend op de mondiale financiële markten, met name van China. Op het hoogtepunt van de crisis absorbeerde de VS ongeveer 70 procent van het spaargeld van de rest van de wereld.<sup>44</sup> Hierdoor konden de VS over voldoende geld beschikken om de producten uit Azië af te nemen en aldus bij te dragen aan de grote economische groei in de Oost-Aziatische regio. Teneinde

39 De Grote Recessie, p. 20.

40 De Grote Recessie, p. 25.

41 De Grote Recessie, p. 28.

42 De Grote Recessie, p. 13.

43 NATO parliamentary assembly, 029 ESC 08 E-The Global Financial and Commercial Crisis, Implications for the Transatlantic Community of Nations, Simon van Driel (General Rapporteur).

44 Martin Wolf, The seeds of it's own destruction, *Financial Times*, The Future of Capitalism, 2009.

de zogenaamde *global imbalances* te redresseren, is het een vereiste dat de VS vanaf nu meer gaan sparen en dat landen als China meer gaan uitgeven. Uiteindelijk zullen Aziatische munten ten opzichte van de dollar in waarde moeten stijgen.

De wereldwijde beschikbaarheid van overmatige liquiditeit heeft geleid tot een snelle stijging van de prijzen van aandelen.<sup>45</sup> Dit gebeurt op drie manieren:

1. De stijgende wisselkoers van de euro ten opzichte van de dollar vermindert de inflatie die wordt geïmporteerd en maakt een minder strak monetair beleid mogelijk.
2. Investeerders lenen in een munt met een lage rente en investeren deze in munten met een hogere rente, waarbij ze het wisselkoersrisico negeren. Dit verklaart de ruime aanwezigheid van vreemde munten op Europese financiële markten.
3. De grote kapitaalstromen, die mogelijk waren gemaakt door de integratie van financiële markten, werden naar de onroerendgoedmarkten in de diverse landen geleid. Hierdoor stegen de prijzen van onroerend goed en aandelen razendsnel, zonder dat consumenten werden geconfronteerd met een hoge inflatie.

### **III.4 Crisis en beleidsreacties in Europa**

Het faillissement van Lehman Brothers liet zien hoe sterk de banken internationaal met elkaar verweven zijn. Wereldwijd zagen regeringen zich genoodzaakt 'hun' grote banken financieel te ondersteunen. Deels was dit noodzakelijk omdat de banken 'giftige' financiële producten in de boeken hadden, maar voor een belangrijk deel was de noodzaak om steun te verlenen een gevolg van het feit dat banken elkaar geen geld meer uitleenden. De maatregelen volgden elkaar in hoog tempo op en van dag tot dag deden zich nieuwe ontwikkelingen voor.

Er zijn specifieke maatregelen genomen ten aanzien van het bankwezen; maatregelen om de economie van de lidstaten te ondersteunen, maatregelen om het geven van bijzondere steun door lidstaten, die normaal gesproken niet mogelijk zou zijn onder de mededingingsregels, toe te staan en monetaire maatregelen. Gedurende de crisis heeft de ECB in kleine stapjes voortdurend de rente verlaagd om het voor banken zo aantrekkelijk mogelijk te maken om geld te blijven uitleenen.

#### *III.4.1 Steunoperaties bankwezen*

In diverse landen moesten banken door de overheid met grote bedragen worden gesteund of zelfs (tijdelijk) worden genationaliseerd. Op 7 oktober 2008 kwamen de Europese ministers van Financiën een omvangrijk pakket steunmaatregelen overeen, bestaande uit de deelneming in risicodragend kapitaal van banken en verzekeringsmaatschappijen, het garanderen van interbancaire leningen en het opkopen van illiquide leningen. In september 2008 haalden grote bedrijven en financiële instellingen miljarden euro's van hun rekeningen bij Fortis weg. Om te voorkomen dat Fortis failliet ging, waren de Nederlandse, Belgische en Luxemburgse overheid bereid € 11,2 miljard in de bank te steken. De situatie veranderde doordat in de daarop volgende maand oktober de Nederlandse staat alle Nederlandse bank- en verzekeringsactiviteiten van de Fortis Groep overnam voor een bedrag van € 16,8 miljard. De overige activiteiten zijn door de Belgische staat overgenomen, met dien verstande dat de verzekeringsactiviteiten beursgenoteerd zijn. Er gebeurde iets vergelijkbaars in Engeland met de hypotheekbank Northern Rock. Op 14 september 2007 kondigde de Bank of England aan de hypotheekbank Northern

45 Europese Commissie, 2009 a.w., p. 12.

Rock te zullen steunen met een noodkrediet, nadat de bank een verlies van 585 miljoen pond had geleden en klanten massaal hun spaargeld wilden opnemen. Op 22 februari 2008 werd Northern Rock genationaliseerd.

De internationale verwevenheid van het bankwezen bleek duidelijk toen de in Nederland actieve IJslandse Landsbanki (Icesave) bank ten onder ging. Op 6 oktober 2008 introduceert de IJslandse overheid nieuwe wetgeving die vergaand ingrijpen in de bedrijfsvoering van nieuwe banken mogelijk maakt. Nederlanders proberen massaal hun tegoeden van hun Icesave-rekening af te halen. Het ministerie van Financiën besluit de depositogaranties van de rekeninghouders in Nederland tijdelijk te verhogen tot € 100.000 per persoon (dit was € 38.000). Nederland en IJsland voerden moeizame onderhandelingen over een akkoord, dat de IJslandse regering ertoe zou verplichten het IJslandse depositogarantiestelsel ook op Nederlandse spaarders met Icesave-rekeningen toe te passen. Door het besluit van de IJslandse president een referendum uit te schrijven, is de uitvoering van dit akkoord inmiddels op losse schroeven komen te staan.

Op 10 oktober 2008 stelde de Nederlandse overheid € 20 miljard beschikbaar voor de versterking van het eigen vermogen van de financiële sector.<sup>46</sup> In oktober 2009 rapporteren diverse grote partijen dat zij al leningen van de Nederlandse overheid terugbetalen. Zo laat verzekeraar Aegon op 29 oktober 2009 weten dat hij € 1 miljard aan de overheid terugbetaalt. Daarnaast heeft ING aangekondigd € 5 miljard vervroegd te willen terugbetalen. Anderzijds klopte ABN Amro in de tweede helft van november 2009 opnieuw bij de Nederlandse regering aan voor een steunbedrag van ditmaal € 4,4 miljard. Een flink deel van dit bedrag was overigens bestemd voor de financiering van de door de Staat opgelegde integratie met Fortis Bank Nederland. De laatste injectie bracht het totale bedrag van staatssteun ten behoeve van ABN Amro en de andere bij de operatie betrokken ondernemingen (Fortis Bank Nederland, ASR en FCI) op circa € 30 miljard.

#### *III.4.2 Internationaal bankieren, nationaal toezicht*

Het CPB stelt vast dat de banken weliswaar internationaal kunnen opereren, maar dat de gevolgen nationaal zijn wanneer ze ten onder gaan.<sup>47</sup> Dit blijkt bijvoorbeeld uit de reddingsoperatie rondom Fortis. België, Nederland en Luxemburg splitsten de bank langs de nationale grenzen. Europese banken opereren, gelet op de kleinere Europese thuismarkt, veel meer grensoverschrijdend dan Amerikaanse banken. Het is voor Europa dan ook van extra groot belang het herstel van de bankensector voortvarend en in Europees verband aan te pakken. Een Europese oplossing zal ook het strategisch gedrag van nationale toezichthouders kunnen voorkomen, waarbij landen de problemen van eigen banken bagatelliseren in de hoop herstellkosten te kunnen vermijden (het zogeheten *free-rider* gedrag).<sup>48</sup>

#### *III.4.3 De Europese Commissie*

De Europese Commissie heeft in september 2009 een aantal voorstellen gedaan om het prudentiële toezicht op de financiële instellingen te verbeteren. Meer en meer werd duidelijk dat de regels voor toezicht op grensoverschrijdend opererende financiële instellingen ontoereikend waren. Deze lacune is in februari 2009 vastgesteld door een com-

46 Zie: <<http://www.fd.nl/artikel/10272804/overheid-steunt-financiele-sector-euro-20-mrd>>.

47 De Grote Recessie, p. 185.

48 De Grote Recessie, p. 187.

missie onder leiding van De Larosière.<sup>49</sup>

Tijdens de crisis is ook gebleken dat het FSAP te licht is.<sup>50</sup> Aangezien een Verdragswijziging op korte termijn niet aannemelijk is, valt naar het oordeel van de AIV te hopen dat de crisis wordt aangegrepen om het FSAP met kleine stapjes te verbeteren. Te nemen maatregelen moeten vooral het probleem oplossen dat de financiële instellingen grensoverschrijdend actief zijn, terwijl het toezicht hoofdzakelijk nationaal is geregeld. Vanwege de politieke tegenstand heeft de Commissie niet besloten tot een daadwerkelijke grensoverschrijdende toezichthouder, maar stelt zij voor de nationale toezichthouders te laten samenwerken in een netwerk. Daarnaast zal de beoogde Europese autoriteit (zie paragraaf III.4.5) ook regels aan de Commissie kunnen voorstellen en nationale toezichthouders kunnen dwingen zich aan de Europese regels te houden.

#### *III.4.4 Staatssteun in de financiële sector*

De Europese Commissie werd geconfronteerd met staatssteun aan financiële instellingen in de lidstaten. Vaker was er sprake van steun met een zeer hoge urgentie. Sinds oktober 2008 heeft de Commissie een viertal Mededelingen<sup>51</sup> gepubliceerd op basis waarvan steunmaatregelen in het kader van de crisis in de financiële sector worden beoordeeld.<sup>52</sup> De Mededelingen hebben betrekking op een scala van maatregelen, waaronder individuele steun, steun in de vorm van generieke programma's, herkapitalisaties, behandeling van afgewaardeerde activa of herstructurering van financiële instellingen. De Commissie heeft met inachtneming van de beginselen, uiteengezet in deze Mededelingen, inmiddels meer dan honderd individuele beschikkingen aangenomen met betrekking tot reddingssteun en herstructureringssteun in de financiële sector.

Bij de aanvang van de crisis bracht een aankondiging van de Ierse regering dat slechts zes Ierse banken zouden profiteren van een met spoed in het leven geroepen staatsgarantiesysteem, een onmiddellijke uitstroom van kapitaal bij niet begunstigde concurrenten uit andere lidstaten teweeg. Onder druk van de Commissie herzag de Ierse regering haar aankondiging in die zin, dat toegang tot het garantiestelsel zou openstaan voor alle banken met dochterondernemingen of filialen in Ierland met een merkbare aanwezigheid in de Ierse economie. Onder meer deze ontwikkeling leidde tot de eerste Mededeling, van 25 oktober 2008, over crisissteun, die de Commissie in staat stelde steunmaatregelen zeer snel goed te keuren (soms zelfs binnen 24 uur) mits zij doelgericht waren, in een redelijke verhouding stonden tot de doelstelling van de stabilisering van financiële markten en voldeden aan enkele minimumeisen met het oog op de voorkoming van onwenselijke effecten op de mededinging. De maatregelen moesten met name:

- niet discriminerend zijn;
- beperkt zijn in de tijd;
- voorzien in een eigen bijdrage van de financiële instelling;

49 Rapport van *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU*. Chaired by Jacques de Larosière, Brussels, 25 February 2009.

50 Prof.dr. J. Pelkmans, a.w., p. 7.

51 Om misverstand te vermijden: het gaat hier om interpreterende beleidsregels (juridische akten), niet om inlichtingen.

52 Zie respectievelijk Pb EU C 270 van 25 oktober 2008, Pb EU C 10 van 15 januari 2009, Pb EU C 72 van 26 maart 2009 en Pb EU C 196 van 19 augustus 2009.

- gedragsregels opleggen ter voorkoming van misbruik van overheidssteun; en
- voorzien in een behoorlijk vervolg van de maatregelen in de vorm van sectoriële herstelmaatregelen of in het algemeen binnen zes maanden in te dienen individuele herstructureringsplannen.

De Mededeling is gebaseerd op de beginselen die ook ten grondslag liggen aan de algemene regels voor reddings- en herstructureringssteun.

Toen de lidstaten zich steeds meer gingen richten op het geven van steun in de vorm van herkapitalisatiemaatregelen, publiceerde de Commissie na diepgaand overleg met de ECB en de lidstaten haar Mededeling van 5 december 2008. Deze Mededeling voorziet er onder meer in dat bij de beoordeling van herkapitalisatiemaatregelen rekening wordt gehouden met het risicoprofiel van de begunstigde, het risico, 'uitstap-prikkels' en een passend risicovrij referentierentepercentage. Daarnaast moeten de herkapitalisatiemaatregelen op regelmatige tijdstippen worden doorgelicht: de lidstaten moeten bijvoorbeeld zes maanden na invoering bij de Commissie een verslag indienen.

De herkapitalisatie van banken zorgde weliswaar voor een kapitaalbuffer, maar onzekerheid over de waardering van zogenaamde *impaired assets* of 'giftige activa' leidde ertoe dat een groot deel van deze buffer door banken werd gebruikt om voorzieningen aan te leggen tegen toekomstige bijzondere verliezen door waardevermindering van dergelijke activa (zoals de Amerikaanse *subprime*-hypotheken). Op 25 februari 2009 publiceerde de Commissie dan ook een volgende Mededeling inzake de behandeling van aan bijzondere waardevermindering onderhevige activa. Deze Mededeling voorziet in een communautaire benadering van de afwaardering van dergelijke activa, die onder meer gebaseerd is op transparantie, gemeenschappelijke waarderingsbeginselen, certificatie door erkende onafhankelijke deskundigen en validatie door toezichthouders. Zij beoogt duidelijkheid te verschaffen opdat banken hun kapitaal kunnen gebruiken voor het verstrekken van leningen in plaats van voorzieningen aan te houden in de verwachting dat zij bepaalde verliezen zullen moeten compenseren. Wanneer een passende waardering van giftige activa resulteert in een negatief eigen vermogen of insolventie behoudens staatsinterventie, wordt aangenomen dat een ingrijpende herstructurering noodzakelijk is. In zulke gevallen dient de omvang van noodzakelijke compenserende maatregelen te worden onderzocht, bijvoorbeeld in de vorm van inkrimping of afstoting van winstgevende bedrijfsonderdelen of dochterondernemingen, of verbintenissen om commerciële uitbreiding op basis van de genoten voordelen in te perken.

In haar laatste Mededeling, van 23 juli 2009, gaat de Commissie in op het herstel van de levensvatbaarheid en de beoordeling van de herstructureringsmaatregelen in de financiële sector in de huidige crisis. De Mededeling beklemtoont dat het voor het uitstippelen van duurzame, toekomstgerichte strategieën nodig is dat banken hun activiteiten aan een *stresstest* onderwerpen. Daarbij dient een diagnose te worden gesteld van de sterke en zwakke punten van de bank, wat aanleiding kan geven tot het herzien van het businessmodel van de bank, het identificeren en aanpakken van probleemactiva, het afstoten van verliesgevende activiteiten of zelfs het overwegen van overname door een levensvatbare concurrent of een liquidatie.

Banken die steun krijgen en hun aandeelhouders moeten de nodige verantwoordelijkheid dragen voor de manier waarop zij in het verleden hebben gehandeld en zoveel mogelijk uit eigen middelen aan de herstructurering bijdragen. Dit houdt in het bijzonder in dat de staat een passende vergoeding dient te krijgen voor de verleende steun.



Als de marktsituatie dit niet onmiddellijk toelaat, moet de verdeling van de lasten in elk geval in een later stadium plaatsvinden.

Bovendien wordt in de Mededeling bekeken in hoeverre de concurrentie wordt verstoord als gevolg van de staatssteun aan banken en worden maatregelen gepresenteerd om deze verstoring te beperken. Verstoringen kunnen optreden als een bank doorgaat met haar onzorgvuldige of buitensporig riskante handelwijze en/of als haar positie als marktdeelnemer wordt gehandhaafd ten koste van haar concurrenten. Bij omvangrijke staatssteun kunnen structurele maatregelen nodig zijn, zoals afstotingen (die in de huidige crisis over een aantal jaren gespreid kunnen zijn), of maatregelen betreffende het gedrag van de instelling, zoals beperkingen inzake overnames of agressieve prijs- en marketingstrategieën die met staatssteun worden gefinancierd. Bij deze analyse wordt gekeken naar de nationale marktstructuren, zodat de integriteit en de toegankelijkheid van de interne markt behouden blijven.

De Commissie heeft op basis van deze laatste Mededeling al een aantal beschikkingen met betrekking tot herstructureringen aangenomen – bijvoorbeeld met betrekking tot ING, KBC en Commerzbank – en andere worden nog beoordeeld.

In totaal bedroeg het maximale volume van de bedragen die onderwerp waren van de crisismaatregelen die tussen oktober 2008 en oktober 2009 door de Commissie werden goedgekeurd omstreeks € 3,632 miljard, hetgeen overeenkomt met 29 procent van het EU-27 BNP. De maatregelen die werden goedgekeurd in 2008 bedroegen € 3,361 miljard. Tussen januari en maart 2009 werden verdere reddings- en stabilisatiemaatregelen goedgekeurd voor een totaal maximum bedrag van € 96 miljard. Sinds april 2009 namen de lidstaten verdere steunmaatregelen aan voor een totaal maximum bedrag van (slechts) € 175 miljard. Het 'opnamepercentage' (take up rate) wordt gedefinieerd als het daadwerkelijk opgenomen bedrag ten opzichte van het aangemelde, goedgekeurde bedrag. Het opnamepercentage van de crisismaatregelen (veelal garanties) bedraagt ongeveer 33 procent. Voor herkapitalisaties is het ongeveer 55 procent.<sup>53</sup>

#### *III.4.5 Nadere centralisatie van prudentieel toezicht door ESRB en ESFS*

Ter uitwerking van de voorstellen van het rapport-De Larosière heeft de Europese Commissie verschillende ontwerpregels op tafel gelegd:<sup>54</sup>

- oprichting van de *European Systemic Risk Board* (ESRB) om de risico's te beoordelen van het financiële systeem als geheel (macro-prudentieel toezicht);
- versterking van het *European System of Financial Supervisors* (ESFS) voor het toezicht op individuele financiële instellingen (micro-prudentieel toezicht); het ESFS zal

53 Scorebord Staatssteun:

Zie: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies-reports/2009-autumn-en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies-reports/2009-autumn-en.pdf)>.

54 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community macro prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board, COM(2009) 499 final; Proposal for a council decision entrusting the European Central Bank with specific tasks concerning the functioning of the European Systemic Risk Board, COM(2009) 500 final; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, establishing a European Banking Authority, COM(2009) 501 final; Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, establishing a European Insurance and Occupational Pensions Authority, COM(2009) 502 final; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Securities and Markets Authority, COM(2009) 503 final.

bestaan uit een netwerk van nationale toezichthouders die zullen samenwerken met de Europese autoriteiten (gezamenlijk aangeduid als ESA's of *European Supervisory Authorities*);

- oprichting *Banking Authority*;
- oprichting *Insurance and Occupational Pensions Authority*;
- oprichting *Securities Markets Authority*.

De ESRB kan waarschuwingen geven en aanbevelingen uitvaardigen. Het is echter niet mogelijk deze aanbevelingen verbindend te maken, omdat de ESRB geen rechtspersoon is. In plaats hiervan is gekozen voor een meer politieke verplichting, uitgedrukt als *comply or explain*. De voorstellen kunnen leiden tot sterker toezicht door middel van risicowaarschuwingen van de ESRB. Om geloofwaardige waarschuwingen te kunnen uitvaardigen, krijgt de ESRB de toegang tot de hiervoor benodigde gegevens.

De ESFS krijgt bevoegdheden om bindende technische regels aan de Commissie voor te stellen, het zogeheten *single rule book*. Daarnaast krijgt de ESFS de bevoegdheid om te arbitrerem tussen nationale toezichthouders wier bevoegdheden elkaar overlappen. Als een nationale toezichthouder zich niet aan de uitspraak van de bindende bemiddeling houdt, kan de autoriteit maatregelen rechtstreeks opleggen aan de desbetreffende marktpartij. Daarnaast kan de ESFS, als een nationale toezichthouder zich niet aan geldende regels lijkt te houden, een aanbeveling aan de Commissie richten die deze in een bindend besluit kan omzetten. Op alle beslissingen van de autoriteiten staat beroep open bij een *board of appeal*, dat nog moet worden opgericht. De autoriteiten krijgen specifieke bevoegdheden in noodsituaties, zodat er uniform wordt opgetreden binnen de EU. Met de invoering van de ESFS houden de 'niveau drie'-comités op te bestaan. Hun taken zullen geheel worden overgenomen door de ESA's. De 'niveau twee'-comités gaan op de huidige voet door.

Niet minder belangrijk is dat het pad wordt vervolgd van versterking van het EU-toezicht op de markt van financiële diensten en kapitaal binnen het nieuwe *European System of Financial Regulators*. Allereerst is het gewenst dat de nieuwe regelgeving wordt geïmplementeerd. Hiertoe behoort ook een reeks van technische voorstellen van de Commissie met betrekking tot de wijze waarop en de standaarden volgens welke het toezicht wordt uitgeoefend. In het eerste hoofdstuk heeft de AIV al geconstateerd dat de zogeheten Meroni-doctrine in de praktijk een rem blijkt te vormen bij de besluitvorming in de EU over de broodnodige centralisatie van prudentieel toezicht op financiële instellingen als noodzakelijk complement van financiële integratie en stabiliteit.

### **III.5 Blijvende schade?**

In 2008/2009 heeft de wereldeconomie de zwaarste recessie sinds de jaren dertig van de vorige eeuw doorgemaakt. Gelukkig lijkt er nu een kentering op te treden, al weet niemand natuurlijk hoe duurzaam en krachtig dit herstel zal zijn. Een belangrijke vraag is of deze crisis zal leiden tot blijvende schade in termen van maatschappelijke welvaart en werkgelegenheid. In dit verband wordt wel onderscheid gemaakt tussen een drietal scenario's, naar het voorbeeld van kredietcrises aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw:<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Zie uitgebreider: C. v. Ewijk en C. Teulings (2009) De Grote Recessie, het Centraal Planbureau over de crisis, hoofdstuk 4: Tijdelijke crisis, blijvende schade?

- Japan biedt het zwarte scenario, van langdurige stagnatie na de crisis;
- het Finse scenario is grijs: na een aantal jaren heeft de economie het groeitempo van vóór de crisis weer te pakken, maar in de tussentijd is wel een aantal jaren economische groei verloren gegaan;
- het Zweedse scenario geeft reden voor optimisme: na afloop van de crisis versnelde het tempo van economische groei, waardoor het effect van de crisis op het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking na een aantal jaren weer helemaal was weggewerkt.

Hoe dan ook zullen de gevolgen van deze kredietcrisis nog een reeks van jaren merkbaar zijn. Uit onderzoek naar een groot aantal financiële crises<sup>56</sup> komt naar voren dat de negatieve effecten van zo'n crisis gemiddeld nog negen jaar nadien voelbaar zijn.

#### *Het bruto binnenlands product*

De Nederlandse economie is in 2009 met zo'n 4 procent gekrompen. Het CPB verwacht dat de economie in 2010 weer een groei van 1½ procent gaat vertonen. Vergelijken met een trendmatig groeipad van 2 procent per jaar, zou de schade van de kredietcrisis voorlopig ruim 6 procent van het bruto binnenlands product (bbp) bedragen. Het zal lastig zijn om die schade in zijn geheel goed te maken, vooral omdat deze kredietcrisis zich wereldwijd heeft gemanifesteerd.

#### *Werkgelegenheid*

De gevolgen van de crisis zijn vooral pijnlijk voor degenen die daardoor hun baan verliezen of niet aan het werk komen. De werkgelegenheid pleegt met een vertraging te reageren op de ontwikkeling van de economie. Dat geldt zowel in tijden van economische neergang als in tijden van herstel. In 2010 zal de werkloosheid nog verder toenemen, naar ruim 10 procent in de EU als geheel en het werkgelegenheidsherstel zal een lange reeks van jaren vergen. Tekenend is dat de werkloosheid zelfs in het 'zonnige' Zweedse scenario tien jaar na het uitbreken van de crisis nog steeds 3 procentpunt hoger lag dan voor de crisis. Juist bij een kredietcrisis moet rekening worden gehouden met een blijvend effect op de werkgelegenheid. Dat komt vooral door het achterblijven van investeringen – niet alleen in productiecapaciteit maar ook in onderzoek en ontwikkeling. In de nasleep van een kredietcrisis zijn banken extra terughoudend in hun kredietverlening.

#### *Overheidsfinanciën*

De overheden hebben de schok van de recessie voor een belangrijk deel opgevangen door stimuleringsmaatregelen en het laten werken van de automatische stabilisatoren. Daardoor zijn de overheidstekorten sterk opgelopen. Door herstel van economische groei en het wegvallen van stimuleringsmaatregelen zal het tekort weer wat kunnen teruglopen, zij het dat een langdurig hoge(re) werkloosheid de overheidsfinanciën zwaar kan belasten. Daarnaast zien de Europese landen zich geconfronteerd met stijgende kosten van pensioenen en dergelijke als gevolg van een ouder wordende bevolking. Door de combinatie van extra uitgaven ten behoeve van de crisis, minder belastinginkomsten en hogere pensioenuitgaven is er sprake van een stresstest voor de publieke financiën.<sup>57</sup>

56 Carmen M. Reinhart en Kenneth S. Rogoff, *The Aftermath of Financial Crises*, *American Economic Review*, Vol. 99, 2009, No. 2, pp. 466-472.

57 Anton Hemerijck, *The institutional legacy of the Crisis of Global Capitalism*, in: *Aftershocks*, AUP 2009, p. 15.

### *Inflatie*

Naar verwachting zal de inflatie in de EU en de eurozone voorlopig gematigd blijven (1 tot 2 procent). Maar dit veronderstelt wel een goed getimede exitstrategie. Een blijvend expansief monetair en budgettair beleid zou in combinatie met stijgende grondstoffenprijzen bij economisch herstel tot forse inflatoire druk leiden. Het is daarom zaak het monetaire en budgettaire beleid tijdig – en in samenhang – aan te passen. Daarbij moet een schatting worden gemaakt van het verloop van het herstel na de crisis. Lijkt dit op een V (een snel en krachtig herstel) of op een U (een trager herstel)? Het spreekt welhaast vanzelf dat een economische ontwikkeling in een W-vorm, waarbij het herstel – zoals in de jaren '30 van de vorige eeuw – al snel weer door een terugslag zou worden onderbroken,<sup>58</sup> ook gelet op de negatieve gevolgen voor de positie van de arme landen, ten koste van alles moet worden vermeden. Dat geldt te meer, nu de budgettaire ruimte om op een tweede 'dip' te reageren al is opgebruikt bij de eerste neergang.

58 Zie hierover onder meer Loet Mennes, Keynes contra het Centraal Planbureau en het kabinet, *ESB* 94 (4574), december 2009.

## IV Hoe is het instrumentarium tijdens de crisis toegepast?

### IV.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan welk gebruik tijdens de crisis is gemaakt van de beleidsinstrumenten die in EU-verband op verschillende terreinen beschikbaar zijn: het mededingingsbeleid, het macro-economisch beleid en de geldpolitiek. Daarnaast is er aandacht voor het externe handelsbeleid van de EU, de vertegenwoordiging in internationale gremia en het belang van een goede coördinatie van het beleid in wereldverband. Ten slotte treft men een bespreking aan van de formulering van een exitstrategie.

### IV.2 De regels voor de interne markt en de rol van de Commissie

#### IV.2.1 Uitdagingen aan het mededingingsbeleid

Overheden proberen het noodlijdende bedrijfsleven op allerlei manieren te helpen. Deze overheidsbemoediging vergroot het gevaar van protectionisme. Protectionisme kan allerlei vormen aannemen, zoals staatssteun. In de loop van 2008 kwamen verschillende landen sleutelindustriële te hulp. In de Verenigde Staten klopten onder meer General Motors, Chrysler en Ford aan bij de overheid. Vanaf eind 2008 werden General Motors en Chrysler overeind gehouden met omvangrijke overbruggingskredieten van de Amerikaanse overheid. In Europa worstelden regeringen met Opel, Renault en Peugeot-Citroën. De Franse overheid steunde uiteindelijk zijn eigen autoproducenten met € 6 miljard.<sup>59</sup> Pisani-Ferry en Sapir slaan dan ook de spijker op de kop wanneer zij schrijven dat *'extensive state intervention to assist sectors in distress is creating tensions between the logic of European economic integration and the logic of national political accountability'*.<sup>60</sup> Nationale belastingbetalers staan erop dat staatssteun terecht komt bij bedrijven in het eigen land, wat een groot probleem kan opleveren wanneer deze bedrijven ook vestigingen in andere landen hebben. De Europese mededingingsregels staan immers geen discriminatie toe, ook als het gaat om het behoud van banen.

#### IV.2.2 Staatssteun aan banken

Zoals in het vorige hoofdstuk al aangegeven, zijn de overheden ook de banken massaal te hulp geschoten. Vanwege de gevolgen voor de economie van een crisis van het financiële systeem, is het voor de overheid van groot belang om in tijden van crisis banken te redden. Het CPB wijst erop dat deze garanties als nadeel hebben, dat banken hierdoor risico's kunnen nemen zonder dat ze de lasten hoeven te dragen als het misgaat. Overheids garanties nodigen banken uit om extra risico te nemen op kosten van de belastingbetaler.<sup>61</sup> Dit scheidt het veel besproken probleem van *moral hazard*. Hiermee wordt bedoeld dat banken die steun ontvangen misschien juist meer risico nemen. In tijden van crisis kunnen banken 'buigen of barsten' spelen met de overheid.

59 De Grote Recessie, p. 68.

60 Jean Pisani-Ferry and André Sapir in hun bijdrage aan de uitgave van het Bruegel Instituut *Europe's economic priorities 2010-2015*, Brussels, september 2009, p. 11.

61 De Grote Recessie, p. 173.

#### *IV.2.3 Optreden van de Commissie*

De rol van de Europese Commissie als 'hoedster van de interne markt' is uitvoerig getest. Het ging hierbij zowel om staatssteun aan financiële instellingen in de lidstaten als om staatssteun aan andere sectoren, of verkapt vormen van protectionisme. Voor staatssteun aan niet-financiële sectoren zijn regels vastgelegd in een verordening.<sup>62</sup> In de meeste gevallen is duidelijk wanneer de lidstaten toegestane steun mogen verlenen. De Commissie heeft bovendien de ruimte voor 'kleine steunverlening' vergroot van € 200.000 naar € 500.000. Ook zijn de voorwaarden voor gesubsidieerde garanties verruimd. In het vorige hoofdstuk (paragraaf III.4.1) is al aangegeven dat de Commissie op de omvangrijke staatssteun aan banken heeft gereageerd met een viertal Mededelingen die het kader vormen waaraan crisissteunmaatregelen worden getoetst. De Mededelingen bouwen voort op bestaande regels en werken technische onderdelen uit. Zo worden eisen gesteld aan de herkapitalisatie van financiële instellingen en de behandeling van activa met een hoog en onbekend verliesrisico.<sup>63</sup>

Hoewel moeilijk te bestrijden valt dat de Commissie onder druk van de crisis heeft moeten besluiten tot een versoepeling van de voorwaarden waaronder steun aan banken kan worden verleend, heeft zij meer recent krachtig ingegrepen door duidelijk te maken dat steunontvangende banken onderdelen van hun bedrijven dienen af te stoten indien zij de concurrentieverhoudingen dreigen te verstoren. Prof. Pelkmans<sup>64</sup> heeft dan ook naar de mening van de AIV gelijk wanneer hij vaststelt dat de beeldvorming over de Commissie niet strookt met haar feitelijke rol. In de media lijkt een beeld naar voren gekomen, waarbij lidstaten alle ruimte nemen om hun eigen industrieën te steunen. Hierbij wordt de rol van de Commissie onderbelicht, terwijl zij in feite van doorslaggevend belang is geweest voor het beschermen van de goede werking van de interne markt. De Commissie heeft er uiteindelijk geen misverstand over laten bestaan dat zij geen bevoordeling van economische sectoren in bepaalde lidstaten duldt.

### **IV.3 Het Europees herstelplan en het crisismanagement**

#### *IV.3.1 Algemeen*

De economieën van de EU verschillen onderling sterk. Deze verschillen hebben ertoe geleid dat de landen in verschillende mate en in verschillende sectoren door de crisis zijn getroffen. Dit is op zichzelf niet negatief. Wel problematisch is dat het formuleren van een gecoördineerd beleid hierdoor bemoeilijkt wordt. Een tweede punt betreft het probleem dat al diverse keren in dit advies is gesignaleerd, namelijk het vrijwel ontbreken van instrumenten om op Europees niveau tot coördinatie van de afzonderlijke economieën te komen. Coördinatie is een zaak van samenwerking tussen de lidstaten, waarbij geen beslissende rol is weggelegd voor de Europese instellingen. Ook moet in aanmerking worden genomen dat de EU-begroting geen stabilisatie-instrument kan zijn, eenvoudig omdat ze in verhouding tot het gezamenlijk brutoproduct van alle lidstaten te klein is (iets meer dan 1 procent). Met een jaarbedrag van ongeveer € 130 miljard is de

62 Verordening 800/2008, Pb EU L 214 van 9 augustus 2008.

63 Zie respectievelijk Pb EU C 270 van 25 oktober 2008, Pb EU C 10 van 15 januari 2009 en Pb EU C 72 van 26 maart 2009.

64 Prof.dr. J. Pelkmans, a.w..

begroting zelfs nog een stuk kleiner dan de rijksbegroting van Nederland.<sup>65</sup> Bovendien zijn tekorten op de EU-begroting niet toegestaan, hetgeen de ruimte voor economische stimuleringsmaatregelen in een crisis verder beperkt.

In het hoofdstuk 'Alle remmen los' van de – meermalen aangehaalde – publicatie *De Grote Recessie* gaan de CPB-auteurs<sup>66</sup> in op de stimuleringsmaatregelen van verschillende landen. De Amerikaanse regering voert een klassiek Keynesiaans stimuleringsbeleid, om de vraaguitval te compenseren. Hiermee is 787 miljard dollar gemoeid tussen 2009 en 2012, zonder het geld mee te tellen dat is gestoken in de redding van de financiële sector. Dit is zo'n 5,5 procent van het Amerikaanse BBP.

#### *IV.3.2 Het Europees antwoord*

Op basis van voorstellen van de Commissie nam de ER in december 2008 het Europees Economische Herstelplan aan. Dit herstelplan bedroeg ongeveer anderhalf procent van het BNP van de Unie.<sup>67</sup> Aangezien de Europese lidstaten zelf beslissen over hun stimuleringspakketten, verschillen deze pakketten van land tot land. Gemiddeld geven Europese landen 1,8 procent van hun BBP uit. Duitsland en Engeland geven respectievelijk 3,6 en 2,6 procent van het BBP uit. Frankrijk en Italië geven nauwelijks 1 procent uit, ver onder het EU-gemiddelde. Ook Nederland zit, wat de discretionaire uitgaven betreft, duidelijk onder het gemiddelde. Nederland behoort echter tot de grote groep Europese landen die de economie via automatische stabilisatoren, zoals via uitkeringen, stimuleren. Deze hebben een groot effect op de overheidsbegroting.

Binnen de grenzen van het mogelijke, dat wil zeggen een relatief kleine begroting die altijd sluitend moet zijn, heeft de EU ook rechtstreeks (dus niet via de lidstaten) een bijdrage aan de bestrijding van de crisis geleverd. Zo is ten laste van de EU-begroting een herstellepakket opgesteld en aanvaard, dat voorziet in een versnelling van betalingen uit de structuurfondsen, een openstelling van het zogeheten globaliseringsfonds voor bedrijven die door de recessie zijn gedwongen grote aantallen werknemers te ontslaan (met verlaging van de drempel naar 500 werknemers) alsmede de creatie van een nieuwe microkredietfaciliteit. Daarnaast heeft de EIB haar uitleenvolume in 2009 verhoogd met circa € 15 miljard. In paragraaf IV.5 wordt verder nog gewezen op de rol van de EU bij het verstrekken van leningen aan enkele lidstaten buiten de eurozone.

#### *IV.3.3 Het crisismanagement*

Het crisismanagement van de EU in de tweede helft van 2008 heeft naar het oordeel van de AIV geen overtuigende indruk achtergelaten. De indruk is ontstaan dat de Commissie teveel de kat uit de boom heeft gekeken. Hierbij is als belangrijke oorzaak genoemd een beperkte rolopvatting van haar voorzitter en een zekere onderdanigheid ten opzichte van de grotere lidstaten. De AIV is echter geneigd meer betekenis toe te kennen aan de onzichtbaarheid van de eurogroep en een gebrek aan daadkracht van de Ecofin. Dit laatste was trouwens het geval zowel voor als tijdens de crisis. Voor de crisis hebben veel lidstaten begrotingstekorten veel te ver laten oplopen, zonder dat dit heeft geleid tot reacties vanuit de Ecofin. Hierbij valt op dat in het verleden kleinere landen,

65 De verwachte inkomsten voor het rijk over 2010 bedragen 240 miljard, terwijl de uitgaven op 272 miljard worden geraamd (inclusief uitgaven volksverzekeringen, waarvoor een algemene premieplicht geldt).

66 Zie noot nummer 55.

67 Prof.dr. J. Pelkmans, a.w., p. 12.

zoals Ierland, wel zijn gekapitteld door de Raad voor oplopende begrotingstekorten, maar dat diverse grote landen, zoals Frankrijk, de huidige crisis ingingen met een nationale schuld van meer dan 60 procent. Dit roept de verdenking op dat grote landen zich meer kunnen veroorloven dan kleine lidstaten.

Ook stelt de AIV vast dat de crisis kennelijk te groot in omvang was dan dat deze alleen door de ministers van Financiën van de eurogroep kon worden bezworen. Het was uiteindelijk de ER die als crisismanager de nodige knopen moest doorhakken. Dankzij het doortastende Franse voorzitterschap in het najaar van 2008 kon nog enige coördinatie worden bewerkstelligd van de extra uitgaven van de lidstaten, zij dat dit meer achteraf dan vooraf was. Zoals in het eerste hoofdstuk van dit advies al is gebleken, verbindt de AIV aan deze ervaring een belangrijke conclusie.

#### *IV.3.4 De doorwerking van een belast verleden*

Tijdens de crisis bleek het niet eenvoudig om binnen de groep van eurolanden overeenstemming te bereiken over het juiste macro-economisch beleid voor de eurozone als geheel. Het behoeft nauwelijks betoog dat dit schadelijk is voor het vertrouwen in de euro.<sup>68</sup> Zolang lidstaten binnen de grenzen van het SGP blijven, kunnen zij zich beroepen op budgettaire autonomie. Anderzijds houden de gemeenschappelijke richtsnoeren in dat het macro-economisch beleid van lidstaten ook rekening moet houden met wat nodig is voor het grotere geheel. Zoals in het tweede hoofdstuk is gesignaleerd gaat het Verdrag van Lissabon wat dit betreft een stapje verder. Het zou een rol van de Raad moeten zijn, om de lidstaten geregeld aan de onderhavige verantwoordelijkheid te herinneren.

#### *IV.3.5 De open coördinatiemethode*

Een van de lessen die uit de crisis kan worden getrokken, is dat het economische beleid zich niet alleen grotendeels binnen de formele competentie van de lidstaten bevindt, maar dat nationale regeringen onder moeilijke omstandigheden maar in beperkte mate afstand willen doen van hun autonomie. Dit leidt ertoe dat de Open Methode van Coördinatie (OMC) in feite het belangrijkste instrument is om toch tot een zekere convergentie van beleid te komen. De AIV is het eens met de SER dat er aanleiding is deze methode te verbeteren.<sup>69</sup> De OMC is in EU-verband ontaard in een nogal plichtmatig en bureaucratisch proces. Dit valt te betreuren, omdat een goede Europese coördinatie voor de lidstaten tot betere uitkomsten kan leiden. Een deel van de effecten van nationale stimuleringsmaatregelen lekt immers weg naar het buitenland, wat liftersgedrag kan uitlokken. Het is waar dat de EU als geheel een relatief gesloten economie vormt. Daarom behoeft men zich in EU-verband geen zorgen te maken over dergelijke weglekeffecten naar landen buiten Europa. Dat neemt natuurlijk niet weg dat deze zorgen wel kunnen bestaan in de relaties tussen lidstaten afzonderlijk.

### **IV.4 De rol van de euro**

Hierboven is al verwezen naar de positie van de euro. In het rapport *Weathering the Storm*<sup>70</sup> evalueert het Brusselse Bruegel Instituut hoe de euro heeft gefunctioneerd voor

68 SER, 2009, a.w., p. 41.

69 SER, 2009, a.w., p. 73.

70 *Weathering the Storm*, Fair-weather versus stormy-weather governance in the euro area, Jean Pisani-Ferry en André Sapir, Zie: <<http://www.bruegel.org/nc/publications/show/category/policy-contributions/page/2.html>>.



en tijdens de crisis. Dit leidt tot een gemengd beeld.

#### *IV.4.1 De euro vóór de crisis*

Vóór de crisis heeft de euro over het algemeen geleid tot prijsstabiliteit. Dit ondanks het feit dat het resultaat ten aanzien van de budgettaire discipline minder positief was. Er waren echter twee tekortkomingen. Ondanks het uitgebreide mechanisme bleek het moeilijk op te treden tegen landen die een excessief begrotingstekort hadden (zoals Griekenland). Hieruit blijkt de beperkte effectiviteit van het stabiliteitspact. Ten tweede, het budgettaire kader heeft geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat private schulden in publieke schulden zouden kunnen veranderen wanneer de overheid private instellingen zou redden. In de derde plaats geldt als een tekortkoming, zoals de SER erop wijst, dat de macro-richtsnoeren geen aandacht besteden aan externe dimensie van de euro.<sup>71</sup> Dit is speciaal nadelig voor de landen die de euro wel als referentiewaarde hanteren, maar die niet tot de eurogroep behoren.

Tegelijk constateren de auteurs van het Bruegel-rapport dat Europa vooralsnog minder effectief was in het aanpakken van de oorzaken van economische instabiliteit. Het meer genoemde artikel 99 van het EG-Verdrag biedt veel minder instrumenten om de economieën van lidstaten te coördineren, dan de bepalingen met betrekking tot budgettaire tekorten. Deels kwam dit omdat ten onrechte werd gemeend dat budgettaire stabiliteit vanzelf zal leiden tot macro-economische stabiliteit.

De voorlopige conclusie luidt dus dat, hoewel de euro heeft geleid tot prijsstabiliteit, verschillende andere mechanismen ook al vóór het uitbreken van de crisis niet naar behoren functioneerden.

#### *IV.4.2 De euro tijdens de crisis*

Toen de bankencrisis uitbrak, leek het er even op dat Europa niet in staat was deze te coördineren en dat elk land afzonderlijk zou proberen zijn eigen bankensector te redden. Op 12 oktober 2009 bracht het Franse voorzitterschap echter de regeringsleiders van de landen van de eurogroep bijeen. Voor alle duidelijkheid: normaal gesproken vinden de bijeenkomsten van de eurogroep plaats op het niveau van de ministers van Financiën. Belangrijk was de aanwezigheid van de Britse premier Gordon Brown. Hiermee werd een brug geslagen tussen de eurolanden enerzijds en één van de belangrijkste financiële markten ter wereld anderzijds, namelijk de Britse. Dit is niet alleen van symbolisch belang. De eurolanden hebben immers niet alleen gezamenlijke financiële belangen, maar delen ook belangen met de andere EU-leden vanwege de interne markt voor financiële diensten. In totaal werd een bedrag van € 2 biljoen toegezegd om de financiële sector te steunen.

#### *IV.4.3 Het optreden van de Europese Centrale Bank (ECB)*

De ECB is alom geprezen voor haar optreden in de crisis. Toen de banken elkaar onderling geen geld meer durfden te lenen, waardoor de crisis onmiddellijk oversloeg naar de reële economie, stelde de ECB banken grote hoeveelheden liquiditeit ter beschikking. Daarmee handelde zij in overeenstemming met haar verantwoordelijkheid als *lender of last resort*. De banken zetten het door de ECB beschikbaar gestelde geld overigens onmiddellijk op hun rekening bij de ECB in plaats van het in de economie te investeren. Ook verlaagde de ECB de rente om het investeren van geld zo aantrekkelijk mogelijk te maken. De rente is op het laagste punt gekomen sinds de aanvang van de Eurozone. Daarnaast heeft de ECB een intensieve coördinatie met centrale banken binnen en

71 SER, 2009, a.w., p. 69.

buiten Europa gevoerd alsmede ondersteuning bij diverse crisissteunoperaties buiten de eurozone zoals bijvoorbeeld in IJsland en Letland (zie nader volgende paragraaf). Bovendien is de ECB sterk betrokken bij de nieuwe financiële architectuur van de interne markt van financiële diensten en kapitaal en bij het overleg rondom de G20, in het IMF en in het wereldwijde stabiliteitsforum.

Ook de AIV is van mening dat de ECB gedurende de crisis goed gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden. Met name heeft het optreden van de ECB bijgedragen tot de geloofwaardigheid van de bank. Om te beginnen heeft de ECB vóór het ontstaan van de crisis weerstand geboden aan de druk van lidstaten om te veel geld te scheppen en de rente onverantwoord te verlagen. Na het ontstaan van de crisis heeft de ECB echter niet gearzeld om meer liquiditeit te scheppen, toen dat noodzakelijk bleek te zijn. Hiermee heeft de ECB een systeemcrisis afgewend en ervoor gezorgd dat de geldmarkten konden blijven functioneren.

Het is van belang dat de geldschepping in het kader van een exitstrategie tijdig wordt teruggedraaid. De geloofwaardigheid van de ECB is erbij gebaat dat dit weliswaar niet te vroeg gebeurt, maar dat bij voorbaat vaststaat dát het zal gebeuren zodra het kan. De AIV deelt de kritiek van het Bruegel Instituut dat het onvoldoende is alleen aandacht te schenken aan het begrotingsbeleid van lidstaten. In de afgelopen crisis is gebleken dat ook bijvoorbeeld in de onroerendgoedmarkten een zeepbel kan ontstaan. Dit betekent dat meerdere aspecten van de monetaire en economische stabiliteit moeten worden bezien, maar zonder het begrotingsbeleid te verwaarlozen. Het CPB adviseert dan ook om het beleid meer te concentreren op de stabiliteit of houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn, in plaats van rigide de hand te houden aan de naleving van het SGP op korte termijn.<sup>72</sup>

Hierop aansluitend wordt in een recent IMF-onderzoek<sup>73</sup> bepleit dat banken meer moeten doen dan alleen de geldontwaarding tegen te gaan. Dit onderzoek richt zich op de zeepbellen die er de afgelopen veertig jaar op de huizen- en aandelenmarkten zijn geweest. Het uiteenspatten hiervan blijkt steeds te leiden tot crises, zoals de kredietcrisis. Centrale banken zouden weinig of niets hebben gedaan om te voorkomen dat de zeepbellen ontstonden, omdat er geen inflatiedreiging was. Ook de ECB had er volgens de IMF onderzoekers tijdig voor moeten zorgen dat er niet zoveel geleend kon worden. De signalen dat een flinke groei van de kredietverlening tot economische problemen leidt, lagen volgens de onderzoekers ook in Europa voor het oprapen. De reactie van de ECB bij zulke signalen had het krapper maken van de geldmarkt moeten zijn. Door de rente te verhogen, wordt krediet duurder en wordt het voor banken aantrekkelijker hun geld bij een centrale bank te stallen, waardoor de geldhoeveelheid afneemt. De AIV is het eens met de opvatting dat de ECB tijdig dient op te treden tegen de gevaren van excessieve kredietverlening.

#### **IV.5 De eurozone en de verhouding tot niet-eurolanden**

Van de tien landen van Midden- en Oost-Europa die in 2004 respectievelijk in 2007 tot de EU zijn toegetreden, maken alleen Slovenië en Slowakije deel uit van de eurozone. De

<sup>72</sup> De Grote Recessie, p. 146.

<sup>73</sup> Zie World Economic Outlook. *Central Banks Should Move Beyond Price Stability*, Washington: IMF, 22 September, 2009.

crisis heeft een einde gemaakt aan de periode van onstuimige economische groei die vrijwel al deze landen na de val van de communistische regimes hebben doorgemaakt, zij het dat zij niet in gelijke mate door het virus van de financieel-economische problemen zijn besmet. Relatief het zwaarst getroffen zijn de Baltische staten, Hongarije en Roemenië. De Baltische staten en Bulgarije hebben een *currency board* ingevoerd, dit wil zeggen dat zij proberen een vaste waarde van hun nationale munt ten opzichte van de euro te handhaven. De landen met variabele wisselkoersen hebben een extra hoge prijs moeten betalen voor het feit dat zowel particulieren als bedrijven vanwege de lage rente op grote schaal geld hebben ingeleend in euro's, zonder zich te bekommeren om de koersrisico's. Zo heeft de Hongaarse munt (de forint) ongeveer een derde van zijn waarde verloren, terwijl ook andere munten hebben geleden onder de fluctuaties.<sup>74</sup>

De EU heeft een tweeledige strategie gevolgd om deze problemen op te lossen. Enerzijds heeft zij zelf, via de Commissie, aan landen als Letland, Hongarije en Roemenië miljardenleningen verstrekt. Anderzijds heeft zij zich sterk gemaakt voor een nieuwe rol van het IMF in de regio. Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat voor Hongarije een *stand-by* IMF-lening van € 12,5 miljard is gecombineerd met een gefaseerde EU-steun ter grootte van € 6,5 miljard. Ten aanzien van Letland is een ingewikkeld arrangement overeengekomen, waarbij niet alleen het IMF en de EU gezamenlijk optrekken maar waarbij ook vijf EU landen en de Wereldbank een deel van de last op zich hebben genomen.<sup>75</sup> Het laat zich aanzien dat met deze internationale steun de ingrijpende aanpassingsmaatregelen in de betrokken Midden- en Oost-Europese landen kunnen worden verzacht.

#### **IV.6 Extern: de handelspolitiek**

Wat betreft het tegengaan van protectie op de interne markt van de EU hebben de bestaande regelingen op het gebied van staatssteun hun nut bewezen. De Europese Commissie heeft deze op slagvaardige en alerte wijze toegepast – zowel binnen als buiten de financiële sector – en daarmee de interne markt gevrijwaard van concurrentievervalsing. Ten aanzien van protectionisme op de wereldmarkt is vanaf het begin van de crisis de druk om protectionistische maatregelen te nemen, groot geweest. Dit is ook aanleiding geweest voor de G20 om de verplichting aan te gaan geen nieuwe belemmeringen in te voeren voor investeringen en handel in goederen en diensten, geen nieuwe exportbelemmeringen op te leggen of met de WTO-regels onverenigbare exportsteun toe te passen (G20 Summit Declaration 'The global plan for recovery and reform', London, 2 April 2009). Bovendien werd de verplichting aangegaan beperkende maatregelen aan de WTO te melden, waarbij de WTO tezamen met andere relevante internationale organisaties de opdracht kreeg een en ander te monitoren en op kwartaalbasis publiekelijk te rapporteren. Ook de EU heeft vanaf begin 2009 elk kwartaal een rapport gepubliceerd over protectionistische maatregelen op de wereldmarkt. De transparantie die deze publieke rapportages bewerkstelligden, heeft het landen vrijwel onmogelijk gemaakt heimelijk hun toevlucht te zoeken tot protectie. Inmiddels is over de onderhavige problematiek een serie rapporten gepubliceerd, waaronder een gezamenlijk OECD/WTO/UNCTAD-rapport,<sup>76</sup>

74 Prof.dr. J. Pelkmans, a.w., p. 23.

75 Prof.dr. J. Pelkmans, a.w., p. 20.

76 WTO, OECD and UNCTAD, Report on G20 trade and investment measures, 14 September 2009.

alsmede een rapport van de particuliere organisatie Global Trade Alert.<sup>77</sup>

Het OECD/WTO/UNCTAD-rapport en het laatste Commissie-rapport concluderen dat er tot dusverre geen indicatie is van 'high intensity protectionism,' vergelijkbaar met de *beggar-thy-neighbour* policies van de jaren dertig van de vorige eeuw. Er is wel sprake van *policy slippage* en het gevaar blijft bestaan dat landen toegeven aan protectionistische druk met name als gevolg van groeiende werkloosheid. Bovendien kan de crisis ons opzadelen met niet levensvatbare industrieën en sectorale overcapaciteit. Het Global Trade Alert-rapport is veel minder positief. Volgens dit rapport worden de G20-verplichtingen stelselmatig geschonden en is er sprake van wijdverspreide schade ten gevolge van protectionistische maatregelen.

Sinds het begin van 2009 zijn op wereldschaal enige honderden protectionistische maatregelen genomen. Douanerechten in tal van sectoren zijn verhoogd c.q. ingevoerd, er is sprake van een striktere toepassing van sanitaire en fytosanitaire regels<sup>78</sup> en technische handelsbarrières.<sup>79</sup> De EU en de VS hebben opnieuw exportsubsidies in de zuivelsector ingevoerd, vrijwaringmaatregelen en anti-dumping maatregelen nemen toe. Ook de maatregelen in het kader van de economische crisis kunnen concurrentievervalsende elementen bevatten, zoals de beleidlijn van banken om kredieten aan de eigen economie te verlenen. Al deze maatregelen kunnen ook weer tegenmaatregelen uitlokken.

Dat neemt niet weg dat WTO-regels (en G20-afspraken!) effectief beperkingen hebben opgelegd aan regeringen om toe te geven aan protectionistische druk. Daar komt bij dat veel handelsbeperkende maatregelen niet per definitie onverenigbaar zijn met de WTO. De conclusie van de AIV is dan ook dat in elk geval tot nu toe een dijkdoorbraak van protectionisme, zoals die zich voordeed in de jaren '30, is verhinderd. Men kan echter niet ontkennen dat protectionistische maatregelen toenemen, dat de meeste hiervan uitgerekend in G20-landen plaatsvinden en dat de toenemende werkloosheid de situatie kan verergeren. Er is derhalve zeker geen aanleiding tot zelfvoldaanheid. Alertheid is geboden, want het klimaat kan zo omslaan.

Het is van belang opkomend protectionisme te blijven beteugelen door nationale politici ervan te overtuigen dat protectionisme altijd als een boemerang werkt, door strikte handhaving van WTO-regels (bijvoorbeeld door activering van de *Market Access Strategy* van de EU), door voortzetting van de diverse monitoring-exercities en door *peer pressure*. Het meest effectieve politieke signaal zou echter een spoedige afsluiting zijn van de Doha-onderhandelingsronde, die nu zijn achtste jaar is ingegaan. Ondanks het tegenzittend tij mag daarom geen houding ontstaan dat deze handelsronde een verloren zaak is.

77 Global Trade Alert, Broken promises, a G20 Summit report; zie ook: <<http://www.globaltradealert.org/gta-analysis/broken-promises-g20-summit-report-global-trade-alert>>.

78 Sanitaire en fytosanitaire maatregelen zijn op zichzelf legitieme eisen met betrekking tot de gezondheid van plant en dier die, indien hiervan misbruik wordt gemaakt, een handelsbarrière kunnen vormen.

79 Technische handelsbarrières zijn op zichzelf legitieme technische eisen die aan producten worden gesteld, maar die, indien hiervan misbruik wordt gemaakt, een handelsbarrière kunnen vormen.

#### IV.7 Coördinatie wereldwijd (G20, IMF)

Deze crisis heeft naar de mening van de AIV eens te meer de vergaande mate van mondiale financieel-, economische vervlechting onderstreept. Aanpak van deze crisis en een vermogen om volgende crises te vermijden vereisen dan ook mondiale afspraken en mondiale overlegstructuren. Die noodzaak is des te dwingender vanwege de fundamentele onevenwichtigheden binnen het wereldeconomisch bestel en de herschikking die zich in de wereldeconomische verhoudingen aftekent met de opkomst van de zogeheten BRIC's,<sup>80</sup> China in het bijzonder. Door dit laatste is het in de visie van de AIV belangrijk dat de G20 de plaats van de G7/8 heeft ingenomen en zich manifesteert als het leidende gremium inzake mondiale economische, monetaire en financiële vraagstukken. De besluiten genomen tijdens de G20-bijeenkomsten van in het bijzonder Londen en Pittsburgh inzake onder andere versterking en hervorming van het IMF en de aanpak van de mondiale economische onevenwichtigheden zijn in dit verband hoopgevend, maar zij zijn tegelijkertijd in de visie van de AIV niet meer dan een eerste stap op weg naar een structurele hervorming van de internationale financieel-economische architectuur (zie ook hierna).

Deze problematiek kan niet los worden gezien van de externe vertegenwoordiging van de EU/eurozone. Hiervoor is reeds geconstateerd dat de externe vertegenwoordiging van de EU/eurozone gefragmenteerd is, hetgeen ten koste gaat van de mogelijkheden van de Unie en haar lidstaten om op effectieve wijze invloed uit te oefenen op de mondiale besluitvorming. Gegeven de vooraanstaande positie van de Unie als financiële en economische macht is adequate betrokkenheid bij deze besluitvorming cruciaal. De Unie wordt tegelijkertijd geconfronteerd met het feit dat zij gemeten naar het aantal zetels in G-7/8 en G20 en het gewicht van de lidstaten in het IMF en de Wereldbank oververtegenwoordigd is. Hervorming van het mondiale systeem van financiële en economische *governance* betekent dan ook in de visie van de AIV dat de lidstaten van de EU op termijn zullen moeten inschikken, omwille van effectiviteit en legitimiteit van dit bestel.<sup>81</sup> Idealiter betekent dit naar analogie van het wereldhandelsoverleg de instelling van een uniforme EU-vertegenwoordiging in deze gremia, en uiteindelijk een enkele zetel van de EU of het eurogebied.<sup>82</sup> De AIV acht een dergelijke constructie echter pas op de langere termijn mogelijk. Op de korte en middellange termijn dient het streven er dan ook op gericht te zijn de EU- en euro-lidstaten binnen de internationale financiële en economische overlegkaders gecoördineerd te doen optreden. Dit vereist adequate afstemming *binnen* de EU in het voortraject naar het internationale overleg. In de visie van de AIV ligt

80 Ingeburgerde afkorting voor de volgende combinatie van (opkomende) landen: Brazilië, Rusland, India en China.

81 Dit geldt ook voor de Verenigde Staten. Zo is het vetorecht waarover dit land binnen het IMF beschikt op termijn niet langer te handhaven. Zie onder andere: Jeroen J.M. Kremers, 'Van een Amerikaans naar een gedeeld leiderschap bij het IMF en de Wereldbank'. In: *Christen Democratische Verkenningen*, jrg. 29, zomer 2009, pp. 275-280.

82 Zie onder andere: prof.dr. J. Pelkmans, a.w.; ook: Willem Molle, 'Effectiever IMF vereist institutionele hervorming'. In: *ESB*, jrg. 94, 26 juni 2009, pp. 31-35. Dit zou in overeenstemming zijn met het beginsel dat Unie extern in de plaats treedt van de lidstaten op die terreinen waarvoor zij ook intern verantwoordelijkheid heeft. De complicatie is hier dat de Unie niet op alle terreinen en niet voor alle lidstaten in de plaats is getreden. Van dit laatste is de eurozone, waaraan niet alle lidstaten deelnemen, een voorbeeld.

hier een bijzondere verantwoordelijkheid bij de voorzitters van de eurogroep en Ecofin in nauwe samenspraak met de vaste voorzitter van de ER en de Europese Commissie (en de ECB). Deze zouden ook op het hun aangaande niveau als woordvoerder van de EU kunnen optreden; dit als eerste aanzet tot 'rationalisering' van de externe vertegenwoordiging van de Unie en haar lidstaten. De Nederlandse regering zou in de visie van de AIV haar positie binnen onder andere IMF, Wereldbank, FSF/FSB en G20 maximaal moeten aanwenden om zo een eenduidiger extern optreden van de Unie te bewerkstelligen.<sup>83</sup> Wel zou Nederland zijn eigen zetel niet moeten opgeven voordat kan worden overgegaan tot één enkele vertegenwoordiger van de EU in desbetreffende gremia.

#### **IV.8 Besluit: voorbereiden exitstrategie**

Het is van belang dat in Europees verband een exitstrategie wordt ontwikkeld die erop is gericht de overheidssteun aan de markt geleidelijk ongedaan te maken en om een overgang te bewerkstelligen naar een meer stabiele financiële sector. In Duitsland, Frankrijk en mogelijk andere landen zijn in dit opzicht ook andere markten (automobielsector) relevant. In dit verband zijn internationale samenwerking en zorgvuldige planning van groot belang om verstoring van markten te voorkomen.

Bij het formuleren van een exitstrategie moet een onderscheid worden gemaakt tussen het aankondigen en het uitvoeren ervan. Van groot belang is, dat ruim van te voren wordt aangegeven dat maatregelen van tijdelijke aard zijn en op termijn zullen worden beëindigd. Dit geldt zowel voor (staatssteun)maatregelen van lidstaten, als voor maatregelen van de ECB. Inmiddels heeft ECB-president Trichet duidelijk gemaakt dat faciliteiten die verstrijken niet zullen worden verlengd.<sup>84</sup>

In de literatuur wordt erop gewezen dat het noodzakelijk is om een exitstrategie te ontwerpen waarbij de overheden hun greep op de economie weer langzaam kunnen laten verslappen.<sup>85</sup> Voorkomen moet worden dat door de behoefte aan zekerheid de greep van de overheid op financiële markten juist zal toenemen.<sup>86</sup> Een te grote bemoeienis van overheden met het bankwezen kan ertoe leiden dat financiële en economische overwegingen worden vervangen door politieke.

Het is essentieel dat deze exitstrategie Europa-breed wordt gecoördineerd, omdat anders de negatieve effecten op de economie nog groter kunnen zijn. Omdat er ook in het Verdrag van Lissabon geen instrumenten zijn voorzien voor permanente economische coördinatie, kan deze afstemming eigenlijk alleen op adhoc-basis plaatsvinden. Bovendien moet er rekening mee worden gehouden dat er conflicten kunnen ontstaan tussen

83 De AIV steunt dan ook het streven van de regering naar een eigen plaats in de G20 onder de voorwaarde dat deze dient om tot een meer gecoördineerd EU-optreden te komen. Eenzelfde overweging geldt ten aanzien van de Nederlandse positie binnen de mondiale financiële instellingen. Heroverweging daarvan is alleen acceptabel als uitvloeisel van een sterkere Europese vertegenwoordiging.

84 Jean-Claude Trichet, 'Europe has mapped its monetary exit', *Financial Times*, 3 September 2009. Zie ook het artikel 'ECB to unwind support for banks', *Financial Times*, 3 December 2009.

85 Memo's to the new Commission, p. 22.

86 Martin Wolf, The seeds of its own destruction, in: *The Future of Capitalism*, *Financial Times*, 12 May 2009, pp. 6-9.

landen wanneer zij niet dezelfde prioriteiten stellen en niet hetzelfde denken over een exitstrategie.

Daarnaast is het van kardinale betekenis dat lidstaten *op termijn* terugkeren naar de normen van het SGP. Op dit moment zijn echter krachtige stimulansen van overheidswege nodig, totdat economisch herstel zichtbaar wordt. Ofschoon de AIV veel waarde hecht aan een geloofwaardige exitstrategie, maant hij tot behoedzaamheid bij het stopzetten van de stimuleringsmaatregelen zolang er geen duidelijke tekenen zijn van een opleving van bedrijvigheid in de particuliere sector. De AIV sluit zich dan ook graag aan bij het oordeel van IMF-topman Dominique Strauss-Kahn, dat 'exiting too early is costlier than exiting too late'.<sup>87</sup> Dit mag echter in geen geval als excuus worden gebruikt om noodzakelijke saneringsmaatregelen op de lange baan te schuiven.

<sup>87</sup> Zie zijn toespraak in Londen op 23 november 2009.

## **Bijlagen**





Ministerie van Buitenlandse Zaken

De Adviesraad Internationale Vraagstukken  
T.a.v. de voorzitter mr. F. Korthals Altes  
Postbus 20061  
2500 EB DEN HAAG

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag  
Nederland  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)

**Onze referentie**  
DIE-921/09

Datum 20 juli 2009  
Betreft Adviesaanvraag AIV over de EU en de financieel-economische crisis

Graag zou ik van de AIV advies verkrijgen over het volgende.

De Europese economie is hard getroffen door de financieel-economische crisis. De turbulente ontwikkelingen in de financiële sector in de tweede helft van 2008 en de diepe recessie, waarin de EU zich in 2009 bevindt, roepen snelle en adequate Europese samenwerking. De crisis vereiste de nodige gecoördineerde spoedmaatregelen om de goede werking van het financiële stelsel te waarborgen en het vertrouwen van economische actoren te herstellen. Om de effecten van de kredietcrisis op de reële economie te mitigeren is in Europees verband overgegaan tot gecoördineerde maatregelen voor economisch herstel (het Europees Economisch Herstelplan) die met name door de lidstaten worden geïmplementeerd. Tegen deze achtergrond is het mijns inziens tijd om de (tussen)balans op te maken over het functioneren van de Europese instellingen tijdens de crisis.

De kernvraag luidt daarbij of de EU het juiste (juridische) instrumentarium bezit om adequaat op een financieel-economische crisis van deze omvang te reageren. Hoe kunnen mogelijke institutionele obstakels worden omzeild? Hoe is het samenspel tussen de Commissie en de lidstaten verlopen? Is *free-rider* gedrag van individuele lidstaten te voorkomen?

De snel opeenvolgende gebeurtenissen tijdens de crisis hebben vragen opgeroepen over de slagvaardigheid van de EU en de verhouding tussen de diverse EU-instellingen (bijvoorbeeld Raad versus Commissie). Hierbij moet wel worden aangetekend dat de lidstaten de eerstverantwoordelijken zijn voor het economisch beleid, doch dit beleid beschouwen als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang (artikel 99 VEG). De Commissie heeft, als hoedster van de Verdragen, een belangrijke zelfstandige taak bij het toezicht op de naleving van de regels voor de interne markt.

Specifiek wat betreft de samenwerking in EMU-verband, kan onder meer geconstateerd worden dat de financieel-economische crisis heeft geleid tot oplopende prijsverschillen voor de financiering van overheidsschuld. Verder heeft tijdens het Franse EU-voorzitterschap voor het eerst een bijeenkomst op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders van de euro-lidstaten plaatsgevonden. Ook op het punt van samenwerking binnen de EMU ben ik geïnteresseerd van de AIV te vernemen welke lessen er mogelijk te trekken zijn en welke veranderingen tot verbeteringen zouden kunnen leiden.

Directie Integratie Europa

Onze referentie  
DIE-921/09

Ten aanzien van de rol van het EU-voorzitterschap kan gesteld worden dat President Sarkozy tijdens het Franse EU-voorzitterschap leiderschap heeft getoond. Een sterk EU-voorzitterschap lijkt van belang als katalysator van de besluitvorming. Een snelle invoering van het Verdrag van Lissabon zou ook hieraan in de toekomst kunnen bijdragen. Schaduwzijde van het sterke Franse EU-voorzitterschap was, volgens sommigen, de intergouvernementele tendens bij financieel-economische onderwerpen. De grote landen traden immers duidelijk op de voorgrond tijdens de besluitvorming.

De regering stelt de AIV de volgende vragen:

- Is het huidige (juridische) beleidsinstrumentarium van de EU voldoende om in Europees verband de crisis te bestrijden? Is het instrumentarium toereikend om *free-rider* gedrag te voorkomen?
- Bestaat er, gelet op de recente economische ontwikkelingen en de bijbehorende beleidsreactie, een noodzaak en mogelijkheid voor verbetering in de samenwerking in EMU-verband?

Ik zie uw aanbevelingen met veel belangstelling tegemoet.

*Hoogachtend,*

  
Drs. M.J.M. Verhagen  
Minister van Buitenlandse Zaken

**Lijst van afkortingen**

<b>AIV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>BBP</b>	Bruto Binnenlands Product
<b>CPB</b>	Centraal Plan Bureau
<b>EBRD</b>	European Bank for Reconstruction and Development
<b>ECB</b>	Europees Centrale Bank
<b>Ecofin</b>	(EU) Raad Economische en Financiële Zaken
<b>EGKS</b>	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
<b>EIB</b>	Europese Investeringsbank
<b>EMU</b>	Economische en Monetaire Unie
<b>ER</b>	Europese Raad
<b>ESA's</b>	European Supervisory Authorities
<b>ESFT</b>	Europees Systeem van Financiële Toezichthouders (European System of Financial Regulators)
<b>ESFT</b>	Europees Systeem van Financiële Toezichthouders
<b>ESRB</b>	European Systemic Risk Board
<b>ESCB</b>	Europees Stelsel van Centrale Banken
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>FSAP</b>	Financial Services Action Plan
<b>FSF/FSB</b>	Financial Stability Board
<b>IMF</b>	Internationaal Monetair Fonds
<b>OESO</b>	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
<b>OMC</b>	Open Methode van Coördinatie
<b>SER</b>	Sociaal Economische Raad
<b>SGP</b>	Stabiliteits- en Groeipact
<b>UNCTAD</b>	UN Conference on Trade and Development
<b>VEG</b>	Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap
<b>VK</b>	Verenigd Koninkrijk
<b>VWEU</b>	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
<b>WTO</b>	Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organization)

## Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen\*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:  
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000\*\**
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,  
*november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:  
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor  
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van  
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van  
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en  
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*

- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004\*\**
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004\*\**
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005\*\*\**
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009\*\**
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*

\* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

\*\* Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

\*\*\* Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

## **Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen**

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003\*\*\*\**
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*
- 8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *september 2004*
- 9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*

\*\*\*\* Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).