De EU en de crisis: lessen en leringen

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.’

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.

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 hierna 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.2 Daarnaast brengt de crisis een nieuwe herstructurering van de financiële sector teweeg, die ook hetmededingingsbeleid 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 ontplooien, 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).

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.3 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.

I.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 behelsde 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.

Een oorzaak hiervan is de vage rolverdeling tussen de verschillende actoren. De belangrijkste spelers blijken 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 verantwoordelijkheidvoor het crisismanagement hebben genomen.

I.1.4 Uitvoering opdracht

Ter uitvoering van zijn opdracht heeft de AIV zich bezonnen op stappen om de geschetste 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.

I.2 Voorgestelde verbeteringen op korte- en middellangetermijn

I.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 I.2.6).

I.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 crisisomstandigheden 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.4 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.

I.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.5 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.6 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):

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.7 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.8 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 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.9 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.

I.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 Larosièrerapport 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 èn stabiel financieel systeem laat zich niet verenigen met een overwegend nationale opzet van beleid en (micro-prudentieel) toezicht.10

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 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.11 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.12 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 bevoegdheden13 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 uitsluitend 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.14 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 toezichthoudster, 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,15 toezien op het liquideren van staatssteun aan de banken, dit om weer terug te keren naar zuivere concurrentieverhoudingen.

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 I.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 behoefden 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 gevarenzone.16

Uit cijfers die de Europese Commissie heeft gepubliceerd,17 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.

I.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.

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.18 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 advies19 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.20 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.21

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 oneevenwichtigheden in het Euro-gebied en de risico's die daaruit voortvloeien voor de duurzaamheid van de interne markt/euro. In het bijzonder 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.

I.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.

I.3 Visie op lange termijn

I.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.

I.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.22 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 Eunoodfaciliteit om systeembanken tijdens een crisis overeind te houden, te onderzoeken.

I.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.23 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.

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 overheidstekorten ter nadere bestudering bij de regering aanbevelen.

I.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'.24

I.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 (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 reservetegoeden 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 monetaire 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,25 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 2008.26 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 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 bankentoezicht, 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 instel-

lingen: 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.

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

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

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.

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 Groeipact, 23 november 2009.

6 Alleen Finland en Luxemburg zullen naar verwachting over het jaar 2009 beneden de 3 procent blijven.

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

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

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

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>.

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

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

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

16 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.

17 Europese Commissie 2009, a.w., pp. 67 en verder.

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.

22 De AIV is hier schatplichtig aan de ideeën van prof.dr. J. Pelkmans.

23 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.

24 Thomas Friedman, 'This I believe', The New York Times, 2 December 2009, p. A35.

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.