

BRIEFADVIES

**NAAR EEN VERSTERKT  
FINANCIEEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU**

No. 19, februari 2012

## Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

<b>Voorzitter</b>	Mr. F. Korthals Altes
<b>Vicevoorzitter</b>	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
<b>Leden</b>	Mw. prof.dr. J. Gupta Mw. dr. P.C. Plooi-j-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
<b>Secretaris</b>	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 van de gemengde commissie Financiële Crisis-II**

### **Voorzitter**

Mr. C.G. Trojan

### **Leden**

Dr. W.F. van Eekelen

Prof.dr. S.C.W. Eijffinger

Mw. dr. F.A.W.J. van Esch

Mw. dr. L. Noordegraaf-Eelens

Prof.dr. K. van Paridon

Prof.dr. J.Q.Th. Rood

Dr. A. Schout

Mw. drs. M. Sie Dhian Ho

Prof.dr. A. van Staden

Mw. mr. M.C.B. Visser

Prof.dr. J.W. de Zwaan

### **Erelid**

Dr. E.P. Wellenstein

### **Extern lid**

Drs. M.G. Bos

### **Secretariaat**

Dhr. M.V. Buijs

Drs. T.D.J. Oostenbrink

## Woord vooraf

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft in december 2011 besloten om op eigen initiatief een briefadvies uit te brengen, dat ingaat op de opeenvolgende banken- en staatsschuldencrisis in Europa. Eerder, in januari 2010, heeft de AIV het advies uitgebracht 'De EU en de crisis: lessen en leringen', advies nummer 68. De toen al gesignaleerde tekortkomingen op het gebied van crisispreventie en crisismanagement zijn ook op de huidige crisis van toepassing.

De AIV stelt zich met het uitbrengen van dit briefadvies als doel een aantal gedachten aan te dragen over de versterking van het financieel-economisch bestuur in de Europese Unie. Een en ander moet in de ogen van de AIV gepaard gaan met een versterking van het politieke en maatschappelijke draagvlak.

De gecombineerde commissie die het advies heeft opgesteld, bestond uit: mr. C.G. Trojan (voorzitter), dr. W.F. van Eekelen, prof.dr. S.C.W. Eijffinger, mw. dr. F.A.W.J. van Esch, mw. dr. L. Noordegraaf-Eelens, prof.dr. K. van Paridon, prof.dr. J.Q.Th. Rood, dr. A. Schout, prof.dr. A. van Staden, mw. mr. M.C.B. Visser en prof.dr. J.W. de Zwaan. Allen maken deel uit van de Commissie Europese Integratie (CEI) van de AIV. Verder traden als lid tot de commissie toe: mw. drs. M. Sie Dhian Ho (AIV), dr. E.P. Wellenstein (erelid AIV) en drs. M.G. Bos (SER, extern lid). Secretariële ondersteuning is verleend door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris AIV), die daarbij werd bijgestaan door dhr. M.V. Buijs (stagiair). De AIV heeft het advies vastgesteld tijdens zijn vergadering op 3 februari 2012.

## Inleiding

In zijn advies (nummer 68) inzake de financiële crisis heeft de AIV gewezen op een reeks tekortkomingen in crisispreventie en crisismanagement. De daaropvolgende staatsschuldencrisis heeft duidelijk aan het licht gebracht dat de EU in gebreke is gebleven op een drietal domeinen die cruciaal zijn voor de verwezenlijking van een solide economische en monetaire unie: *begrotingsdiscipline, banktoezicht en economische beleidscoördinatie*. Dat is maar ten dele te wijten aan lacunes in de bestaande verdragen. De bepalingen op het gebied van economische beleidscoördinatie zijn weliswaar onvoldoende afdwingbaar, maar de EU is wel bevoegd deze aan te scherpen. Europees toezicht op banken die op Europese schaal opereren en de versterking van het reguleringskader voor financiële diensten zijn wel degelijk verdragstaken, maar veel te zwak geïmplementeerd totdat het te laat was. De begrotings- en schuldendiscipline zijn noch nageleefd, noch met verdragsmiddelen afgedwongen. De lidstaten, Duitsland en Frankrijk voorop, hebben in betere tijden het Stabiliteits- en Groei Pact (SGP) buitenspel gezet. Een en ander is gepaard gegaan met het optreden van macro-economische onevenwichtigheden in verschillende landen in de eurozone en het falen van het nationale macro- en microprudentieel toezicht op financiële instellingen. De huidige crisis is begonnen met de ineenstorting van de Amerikaanse woningmarkt, die vervolgens een overmatige kwetsbaarheid van het bankwezen (te kleine buffers om risico's op te vangen) en grote systeemrisico's (door onderlinge uitzettingen) aan het licht heeft gebracht. De massieve *bail-out* van systeembanken, gepaard met een omvangrijk stimuleringsbeleid om uit recessie te geraken en uit de hand gelopen begrotingstekorten, hebben geleid tot een staatsschuldencrisis zonder weerga en de huidige eurocrisis, die fundamentele vragen over de toekomst van de eurozone oproept. Door onvoldoende herkapitalisatie van veel Europese banken zijn bankencrisis en schuldencrisis met elkaar verstrengeld geraakt. Dat bemoeilijkt het vinden van een uitweg uit de crisis.

De AIV is ervan overtuigd dat de Europese Unie en haar lidstaten – in samenwerking met het IMF – nog steeds in staat zijn die uitweg te vinden. Maar het komt nu aan op de wil en het vermogen van nationale en Europese politici om lessen te trekken uit de huidige crisis, de effectiviteit en de overtuigingskracht van het crisismanagement substantieel te versterken en de grondslagen te leggen voor een meer crisisbestendige eurozone.

De AIV is tevens van mening dat een solide en duurzame economische en monetaire unie een verdergaande onderlinge verbondenheid en verdeling van bevoegdheden tussen nationaal en Europees niveau vergt. De bestaande verdragen geven daartoe de basis. Een en ander moet echter gepaard gaan met een versterking van het politieke en maatschappelijk draagvlak. De huidige financiële crisis is uitgemond in een vertrouwenscrisis. Gebrek aan vertrouwen bij de financiële markten en de Europese burger, dat is ontstaan door het falen van het Europees bestuur. Opeenvolgende besluiten, die men niet anders dan als steeds 'te weinig en te laat' kan kwalificeren, hebben dat vertrouwen stelselmatig ondermijnd. In dit briefadvies tracht de AIV eerst een aantal lessen te trekken uit de aanpak van de banken- en staatsschuldencrisis tot dusverre. Op basis hiervan wordt een aantal gedachten ontwikkeld over de versterking van het financieel-economisch bestuur in de EU met het oog op de besluitvorming in de komende maanden in nationaal en Europees verband. De AIV is zich ervan bewust dat een duurzaam herstel van dit vertrouwen tijd zal vergen en een meer diepgaande analyse vereist van zowel de effectiviteit en de democratische legitimiteit van het Europees bestuur in al zijn facetten als de verankering ervan in de nationale verhoudingen. De AIV meent echter dat eerst het verzekeren van de stabiliteit van de eurozone op de korte termijn onontbeerlijk is om in rustiger vaarwater verdere hervormingen te kunnen doorvoeren en duurzame economische groei te bevorderen.

## De lessen uit de banken- en staatsschuldencrisis

### *Banktoezicht en financiële regulering*

De eerste crisisgolf kwam grotendeels voort uit de financiële sector, gedeeltelijk overgewaaid uit de Verenigde Staten. Als er één les belangrijk is, dan is dat wel dat onvoldoende is toegezien op de financiële markten en dat onvoldoende is beseft dat de financiële innovaties sterk onderschatte systeembreedre bedreigingen hadden opgeleverd. De sterk toegenomen complexiteit en verwevenheid van de financiële systemen hebben uiteindelijk effecten teweeggebracht die niet waren voorzien of konden worden voorzien. Het toezicht op de banken heeft gefaald en heeft ook na de val van Lehman Brothers tekortgeschoten. Hetzelfde geldt voor het interne toezicht bij de banken.

De bankencrisis heeft wel een belangrijke aanzet gegeven in de richting van meer Europees toezicht. De aanbevelingen uit het De Larosière-rapport werden goeddeels opgevolgd en zijn inmiddels in EU-wetgeving omgezet, die begin 2011 in werking is getreden. De nieuwe wetgeving voorziet in de instelling van een *European Systemic Risk Board* voor het macroprudentieel toezicht en een Europees Systeem van Financiële Toezichthouders voor het microprudentieel toezicht waarbij een drietal Europese autoriteiten in het leven wordt geroepen: Bankwezen (EBA), Effecten (ESMA) en Verzekeringen (EIOPA). Het geheel vormt een netwerk van nationale en Europese toezichthouders. Deze laatste krijgen weliswaar een aantal beperkte wettelijke bevoegdheden, maar de nadruk blijft bij het nationale toezicht. Ook de getalsmatige omvang en samenstelling van de nieuwe Europese toezichthouders roepen vragen op. De ervaring met het nieuwe prudentiële stelsel is te kort om nu reeds een balans op te maken. De AIV beschouwt de genomen maatregelen als slechts een eerste stap naar een effectief Europees toezicht. Dat toezicht is, gelet op de sterke grensoverschrijdende integratie van financiële instellingen en markten, nodig voor een structurele oplossing van deze crisis.

Wat de financiële regulering betreft heeft de bankencrisis een belangrijk stuk reparatiewetgeving en nieuwe regelgeving voor *hedgefunds*, *private equity* en *alternative investment funds* in gang gezet. Een veertigtal verdere Commissievoorstellen is in behandeling. Besluitvorming hierover moet uiteindelijk leiden tot een aanzienlijk versterkt financieel reguleringskader.

De AIV is van mening dat een snelle en effectieve besluitvorming over de Commissievoorstellen een hoge prioriteit moet hebben. De AIV is tevens van mening dat de lidstaten voldoende ruimte moeten geven aan de nieuwe Europese prudentiële autoriteiten om zich te bewijzen. Maar van volwaardig Europees toezicht kan slechts sprake zijn als de toezichthouder indien nodig handelend kan ingrijpen en daarbij kan beschikken over een Europees resolutiemechanisme/-fonds. De lastenverdeling tussen lidstaten blijft daarbij een lastig knelpunt. De AIV is van mening dat deze vervolgstappen in een nieuwe 'De Larosière-groep' moeten worden verkend.

In de afgelopen jaren hebben overheden op zeer grote schaal moeten interveniëren om banken overeind te houden en daardoor ontwrichting van het betalingsverkeer en de economie te voorkomen. Dit schept een ernstig probleem van '*moral hazard*'. Belangrijk is dan ook vermindering van de kwetsbaarheid van het bankensysteem door een substantiële verhoging van kapitaalbuffers ter versterking van het eigen verliesabsorberend vermogen. In de Basel III-akkoorden ligt een geleidelijke verhoging van de minimum kapitaalbuffer als percentage van de risicogewogen activa besloten. In belangrijke bancaire centra als het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland wordt ernstig overwogen additionele kapitaalbuffers te eisen. In de implementatierichtlijn van Basel III wil de Europese Commissie de minima van Basel tevens als maxima vastleggen. De AIV is van mening dat er geen reden is om nationale autoriteiten

te verbieden (op onderdelen) hogere kapitaaleisen aan systeembanken te stellen, mits deze non-discriminerend zijn. Door versterking van het eigen vermogen zal men minder een beroep hoeven te doen op het depositogarantiesysteem. Verzekering van deposito's blijft nodig om een 'run' op banken te voorkomen. Maar naarmate het toezicht op banken sterker Europees wordt opgezet, gaat het steeds meer voor de hand liggen om ook de collectieve garantie voor rekeninghouders Europees vorm te geven. Dit mag er echter niet toe leiden dat banken collectief gegarandeerde deposito's gebruiken voor handel voor eigen rekening. Er is dan ook aanleiding om op Europees niveau *proprietary trading* aan duidelijke regels te binden.

#### *Begrotingsdiscipline*

Met de instelling van het Europees semester en het Euro Plus Pact, maar vooral door de aanvaarding door Raad en Parlement van het zogeheten *six pack on governance*, hebben de EU en de Eurogroep een veel steviger kader geschapen voor de coördinatie van het nationale economische- en begrotingsbeleid en voor een versterkte begrotingsdiscipline. Het SGP heeft tanden gekregen door de instelling van semi-automatische sancties in zowel de preventieve als de correctieve fase. De procedure betreffende buitensporige tekorten kan nu ook op gang gebracht worden op basis van de ontwikkeling van de nationale schuld met betrekking tot begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn. Er worden minimumeisen voor nationale begrotingsraamwerken gesteld en er komt een procedure voor de monitoring en correctie van macro-economische onevenwichtigheden. Het semi-automatisme van de sancties wordt gewaarborgd door het gebruik van de zogeheten omgekeerde gekwalificeerde meerderheid.

In de Kamerbrief van 7 september 2011 pleit de Nederlandse regering voor een onafhankelijke Europese begrotingsautoriteit, ressorterend onder een daartoe aangewezen lid van de Europese Commissie met discretionaire bevoegdheid ten aanzien van aanbevelingen en sancties. Deze Eurocommissaris zou dienen te beschikken over een oplopende interventieladder, die het mogelijk maakt in toenemende mate in te grijpen in het budgettaire beleid van de landen. Deze suggestie is deels opgevolgd door Commissievoorzitter Barroso en ook de Eurotop van 26 oktober 2011 verwelkomt de versterkte rol van de Eurocommissaris met betrekking tot nauwer toezicht en aanvullende handhaving. De twee op 23 november 2011 door de Commissie voorgestelde verordeningen (ex artikel 136 VWEU) geven nadere inhoud aan dit verscherpte toezicht door de Commissie op eurolanden, met speciale bepalingen voor die landen die onderdeel zijn van een buitensporigtekortprocedure. Voor programlanden en landen die met ernstige financiële storingen te kampen hebben, gaat het Commissietoezicht – tezamen met de Europese Centrale Bank (ECB) – nog een aantal stappen verder. Hiermede wordt ook een dwarsverband gelegd tussen het EU-verdrag en de EU-instellingen en de ten dele op intergouvernementele leest geschoeide noodhulp (EFSF/ESM). Dit geheel van maatregelen komt in belangrijke mate tegemoet aan de wensen van de Nederlandse regering in de eerdergenoemde Kamerbrief.

De besluiten van de Eurotop van 9 december 2011 gaan nog een stapje verder. Dit geldt met name de invoering van de *golden rule*: begrotingstekort maximaal 0.5% BBP (1% voor landen met een geringe schuldenlast), waarbij conjuncturele variaties niet hoger dan 3% BBP mogen oplopen. Daarnaast wordt het terugdringingstraject van de nationale schuld tot onder de 60% BBP op (maximaal) 20 jaar gesteld. Dit geldt ook voor de invoering van de omgekeerde gekwalificeerdemeerderheidsregel in de volledige buitensporigtekortprocedure. Bondskanselier Merkel drong aan op een verdragswijziging en, na het afhaken van het VK, op een parallel verdrag. Een en ander had wellicht ook verwezenlijkt kunnen worden via artikel 126 (14) VWEU (wijziging Protocol 12) of, alleen voor de eurolanden, via art. 136 VWEU.

Het merendeel van de begrotingsregels van het *fiscaal compact* is of reeds besloten (*six pack on governance*) of voorgesteld door de Commissie of mogelijk onder artikel 136 VWEU. Het parallelle verdrag als zodanig, waarover de Europese regeringsleiders tijdens een informele bijeenkomst op 30 januari 2012 overeenstemming bereikten, had dus heel kort kunnen zijn. De opstellers waren kennelijk van mening dat een kort verdrag niet voldoende zou aanspreken. Wat reeds onder de bestaande secundaire wetgeving valt (*six pack*) of voorgesteld is, wordt nu gedupliceerd in de verdragstekst. Deze cosmetische aankleding verdient zeker niet de schoonheidsprijs. Dat neemt niet weg dat aanvaarding van het verdrag een belangrijk politiek signaal geeft dat het de eurolanden ernst is om daadwerkelijk een strenge begrotingsdiscipline in te voeren en af te dwingen. Er wordt bovendien, zeker wat Duitsland betreft, een belangrijke politieke hobbel genomen op weg naar een meer daadkrachtige aanpak van de staatsschuldencrisis. Al met al worden echter geen nieuwe instellingen gecreëerd en geen *expliciete* intergouvernementele besluitvormingsprocedures geïntroduceerd. Er is bovendien een aantal waarborgen in de tekst ingebouwd, die de toepassing en voorrang van het Unierecht verzekeren. Niettemin dient men alert te zijn op de praktische uitvoering en vooral op de rol van EWG (de ambtelijke voorbereidingsgroep van de Eurogroep). Wat voor de AIV voorop staat is dat begrotingstoezicht en -handhaving bij de Europese Commissie moeten berusten en als onderdeel van de secundaire wetgeving onder de toetsing van het Europese Hof van Justitie moeten vallen. De AIV acht het weglekken van deze bevoegdheden naar intergouvernementele structuren onwenselijk en in strijd met het Nederlandse belang.

Het primaat van het EU-recht, inclusief secundair recht, moet boven alle twijfel verheven zijn. De AIV wijst erop hoeveel van het hier bovenstaande al in het secundaire recht, dankzij de communautaire aanpak, tot Europese regelgeving heeft geleid. Dat contrasteert met het falen van de crisisbestrijding in de afgelopen periode. Daar prevaleerde de intergouvernementele besluitvorming in de Raden, met dien verstande dat belangrijke besluiten veelal werden voorbereid in exclusief overleg door de leiders van Duitsland en Frankrijk. Met alle begrip voor de binnenlandspolitieke dilemma's waarvoor in het bijzonder de Duitse Bondskanselier zich zag (en ziet) geplaagd, meent de AIV te moeten constateren dat de moeizame compromissen die tussen Berlijn en Parijs moesten worden bereikt teneinde tot enig besluit te komen, in belangrijke mate debet waren aan het door velen gedeelde gevoel dat de EU op vrijwel elk crisismoment te laat en in onvoldoende mate reageerde. De AIV vestigt de aandacht erop dat ook hier via secundaire EU-wetgeving (zonder veto van lidstaten en met een belangrijke inbreng van het Europees Parlement) al aanzienlijke verbeteringen zijn ingevoerd. De communautaire methode staat niet garant voor het vinden van tijdige en toereikende oplossingen, maar vergroot wel de kans op goed afgewogen besluitvorming en meer daadkracht in de uitvoering. Zij draagt ook bij tot een grotere objectivering in de probleemanalyse. De AIV wijst er voorts op dat via de communautaire methode de belangen van kleinere landen beter tot hun recht komen, doordat de machtsverhoudingen tussen de lidstaten door de werking van de Europese instellingen worden teruggedrongen.

#### *Economische beleidscoördinatie*

De Lissabonstrategie voor 2010 heeft ons geleerd dat de open methode van coördinatie, die in wezen gebaseerd is op *peer pressure*, in de praktijk te vrijblijvend en te bureaucratisch is gebleken om tot enige structurele hervormingen van betekenis te leiden. Tot nu toe konden structurele hervormingen slechts afgedwongen worden op grond van de conditionaliteit van leningen aan programlanden, dat wil zeggen op intergouvernementele basis.

De onlangs vastgestelde procedure betreffende macro-economische onevenwichtigheden is erop gericht lidstaten te bewegen tot noodzakelijke structurele hervormingen in een eerdere fase. In de preventieve fase gaat de Europese Commissie alle lidstaten aan de hand van een scorebord preventief beoordelen op mogelijke onevenwichtigheden. Dat scorebord bevat



indicatoren ter zake van (mutaties in) de lopende rekening van de betalingsbalans, de netto internationale investeringspositie, het exportmarktaandeel, de reële effectieve wisselkoers, de privatesectorschuld, de overheidsschuld, de kredietgroei en de huizenprijzen. Deze indicatoren kunnen de Commissie aanleiding geven tot een diepteanalyse. Als deze analyse leidt tot de conclusie dat er sprake is van een excessieve onevenwichtigheid, kan de Raad bindende beleidsaanbevelingen aan de desbetreffende lidstaat opleggen en een deadline voor de inlevering van een actieplan stellen. Als effectieve actie uitblijft, kan dit uiteindelijk leiden tot het opleggen van een boete van 0,1% van het BBP van de lidstaat per jaar. De sanctio-nering is niet (semi-)automatisch. Dit is aan de ene kant begrijpelijk en verstandig, omdat de afzonderlijke indicatoren voor een macro-economische onevenwichtigheid zich niet direct in beleidsaanbevelingen laten vertalen, maar in hun samenhang moeten worden beoordeeld. Maar aan de andere kant is er het risico dat de lidstaten in de Raad van ministers uiteindelijk niet bereid zullen zijn elkaar voldoende kritisch de maat te nemen en eventueel sancties toe te passen. De ervaringen uit het verleden wijzen uit dat dit een reëel gevaar is.

De verschillende procedures voor economisch beleid zijn gebundeld en voor een betere koppeling aan nationale besluitvormingsprocessen, verankerd in het zogeheten Europese Semester, dat rond de jaarwisseling wordt geopend door de 'Annual Growth Survey' van de Europese Commissie. De actieve bemoeienis van het Europees Parlement in het kader van het *six pack* heeft ook een sterkere betrokkenheid van deze instelling bij de verschillende procedures opgeleverd in de vorm van een economische dialoog tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement. De nieuwe opzet biedt volop mogelijkheden om de economische beleidscoördinatie te ontdoen van haar vrijblijvende en bureaucratische karakter. Het is nu vooral aan de lidstaten daadwerkelijk invulling te geven aan de verplichting van artikel 121 VWEU om het economisch beleid te beschouwen als aangelegenheid van gemeenschappelijk belang.

Herstel van economische groei is hard nodig om buitensporige schuldposities op een ordelijke en maatschappelijk aanvaardbare wijze terug te brengen en te voorkomen dat liquiditeitsproblemen ontaarden in solvabiliteitsproblemen. Nu zowel nationale begrotingen als bankbalansen heel weinig ruimte laten voor groeistimulansen, is de uitdaging om door beleidshervormingen, zowel nationaal als Europees, de (mogelijkheden voor) economische groei te bevorderen. De financieel-economische crisis vormt dan ook een reden temeer om serieus werk te gaan maken van de nieuwe Europa 2020-strategie. Een combinatie van nationaal beleid en gemeenschappelijk optreden moet leiden tot duurzame groei en werkgelegenheid op basis van een versterkt concurrentievermogen van de EU als geheel. De EU-instrumenten blijven in essentie dezelfde als voorheen: interne markt, EU-begroting en extern beleid. Door het wegwerken van bestaande tekortkomingen van de interne markt en door een beter gerichte inzet van de EU-begroting, in het bijzonder voor het realiseren van een Europese kennisruimte, kan het groeivermogen van de EU en haar lidstaten verder worden versterkt.

Het bieden van groeiperspectief is van speciale betekenis voor die landen die kampen met grote begrotingstekorten, zoals Griekenland, Portugal, Spanje en Italië. Het is moeilijk voorstelbaar dat deze landen in staat zullen zijn de drastische sanering van hun openbare financiën met succes uit te voeren, indien niet tegelijk de voorwaarden worden geschapen voor economisch herstel. Dit vergt primair inspanningen die door de betrokken landen zelf moeten worden geleverd, zoals verbeteringen in de werking van de arbeidsmarkt. De vraag dringt zich echter ook op of de EU-begroting niet beter voor dit doel kan worden ingezet. Dit geldt in het bijzonder voor de structuurfondsen en het cohesiefonds. Er is sprake van een flinke onderuitputting. In het bijzonder Griekenland en Portugal hebben

miljarden euro aan toegezegde fondsen nog niet opgenomen. Dit is gedeeltelijk te wijten aan problemen rond de uitwerking van programma's en projecten, voor een ander deel aan problemen rond het vrijmaken van de vereiste nationale cofinanciering. Voor deze landen zijn de cofinancieringsregelingen inmiddels tijdelijk versoepeld. Maar er is meer nodig om de gereserveerde middelen optimaal te kunnen inzetten voor het bevorderen van groei en structurele hervormingen in de landen die onder verscherpt financieel toezicht staan en afhankelijk zijn van financiële bijstand. De AIV meent dat het mogelijk moet zijn om voor deze landen beschikbare structuur- en cohesiefondsmiddelen in te zetten in het kader van de structurele aanpassingsprogramma's die deze landen volgen.

#### *De lessen uit onbetrouwbare Europese statistieken en ramingen*

Een goed functionerende economie kan niet zonder statistieken die boven alle twijfel verheven zijn. Financiële instellingen en overheden baseren beslissingen voor de korte en de lange termijn op hun best mogelijke inschattingen van situaties. De introductie van de euro en het SGP vereisten vanaf het begin een systeem van betrouwbare macro-economische statistieken. De kwalificatie van 'te weinig en te laat' geldt ook voor de controle op de cijfers. Vanaf het begin van de euro bestond er twijfel aan de betrouwbaarheid van cijfers over staatshuishoudingen en deze twijfel is in de loop van de tijd alleen maar sterker geworden. Het voorbeeld van Griekenland is een teken aan de wand. Parallellen met het SGP doemen ook hier op. Toen de Europese Commissie, naar aanleiding van de eerste Griekse herziening van de begrotingscijfers in 2004, concrete voorstellen deed om de Commissie (Eurostat) meer bevoegdheden te geven bij inspectiebezoeken, werden deze door de Raad afgezwakt. Pas in 2010 ging de Raad alsnog akkoord met de eerder gevraagde uitbreiding van bevoegdheden van Eurostat. Evenzeer is het van belang dat bij de begrotingsvoorbereiding van voldoende voorzichtige ramingen van economische groei wordt uitgegaan en dat meerjarige begrotingskaders alsmede referentiewaarden voor de ontwikkeling van overheidstekort en -schuld worden gehanteerd.

#### **Management van de staatsschuldencrisis**

Slechts weinigen hebben destijds voorzien dat de bankencrisis zo snel zou uitlopen op een staatsschuldencrisis. De Europese verdragen, die uitgaan van een *no bail out clause*, voorzien niet in het geven van massale financiële steun om zo'n crisis beheersbaar te maken. In de eurozone is er geen *lender of last resort*. Met de grotere kwetsbaarheid voor liquiditeitsproblemen van lidstaten van een monetaire unie is geen rekening gehouden. De landen van een monetaire unie gaan schulden aan in een munt waarover zij zelf geen controle kunnen uitoefenen. Bovendien hebben zich sterke omslagen in het marktsentiment voorgedaan die door *spillovers* via geïntegreerde financiële markten niet alleen landen treffen die langjarig slecht beleid hebben gevoerd, zoals Griekenland. Daarbij kunnen liquiditeitsproblemen, door een combinatie van hoge renteopslagen en een krimpende economie, in betrekkelijk korte tijd ontaarden in veel lastiger oplosbare solvabiliteitsproblemen. Het is daarom zaak om liquiditeitsproblemen voortvarend en effectief aan te pakken.

Het crisismanagement van de staatsschuldencrisis sinds het manifest worden van het potentiële bankroet van Griekenland kan men, het zij nogmaals gezegd, het beste samenvatten met 'te weinig en te laat'. De politieke situatie in de potentiële donorlanden heeft daar zeker ook een rol bij gespeeld. De omvang van het Griekse probleem werd aanvankelijk onderschat, evenals het besmettingsgevaar dat dit zou kunnen opleveren. De eerste Griekse steunoperatie van 110 miljard euro bestond uit bilaterale leningen van het IMF en de eurolanden. Het werd allengs duidelijk dat ook Ierland en Portugal zonder noodhulp niet in staat zouden zijn aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. Dit heeft tot de creatie geleid van een tweetal leningsfaciliteiten voor eurozonelanden-in-problemen. Het *European Financial Stability Mechanism* (EFSM) op grond van artikel 122 (2) VWEU met een leningsfaciliteit te beheren

door de Europese Commissie van 60 miljard euro, die wordt gegarandeerd door de EU-begroting en de *European Financial Stability Facility* (EFSF), een Luxemburgse privaatrechtelijke vennootschap met een door eurolanden gegarandeerde leningsfaciliteit van 440 miljard euro, bestuurd door de 17 Euro-ministers van Financiën. Tezamen aldus een tijdelijke (tot 2013) leningscapaciteit van 500 miljard euro, waar nog eens 250 miljard euro van het IMF bovenop kwam. Overeenstemming hierover heeft heel wat voeten in de aarde gehad evenals de twee steunoperaties aan Ierland en Portugal, waarbij deze twee faciliteiten (en het IMF) betrokken waren. Deelname van het IMF was van meet af aan een voorwaarde van Nederland. Het hele proces dat uiteindelijk tot deze beslissingen en steunoperaties geleid heeft, was niet in staat vertrouwen te vestigen van de financiële markten. De *private sector involvement* (PSI), waar de ECB bezwaar tegen heeft ingebracht, heeft daar evenmin toe bijgedragen.

De staatsschuldencrisis ontwikkelde zich inmiddels in een eurocrisis. Daarom kwam, vooral op instigatie van Duitsland, een permanent mechanisme in beeld, het *European Stability Mechanism* dat vanaf 2013 (inmiddels 2012) de taken en boedels van het EFSF en EFSM moest gaan overnemen. Hiertoe wordt via de vereenvoudigde herzieningsprocedure van artikel 48(6) VEU een derde lid aan artikel 136 VWEU toegevoegd, dat eurolanden machtigt tezamen een *Stability Mechanism* te creëren. Hierover werd op 25 maart 2011 door de Europese Raad een besluit genomen. Dit amendement wordt echter pas van kracht als alle 27 EU-landen hun nationale goedkeuring hebben gegeven. Het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteits Mechanisme werd op 11 juli 2011 ondertekend, maar moet nog geratificeerd worden. Al met al zijn er 44 ratificaties nodig: respectievelijk van de 27 EU-landen en de 17 eurolanden. Het *European Stability Mechanism* (ESM) zelf is, afgezien van het indirecte verband met artikel 136 VWEU, zuiver intergouvernementeel. Commissie en ECB hebben waarnemers in de Raad van Bestuur van het ESM en zullen ingeschakeld worden als beoordelaars in de programlanden.

Allengs werd echter duidelijk dat een omvangrijke tweede Griekse steunoperatie (met de *haircut* voor private banken) noodzakelijk was en dat het EFSF niet over voldoende vuurkracht beschikte om besmettingsgevaar voor landen als Spanje en met name Italië te voorkomen. De besluiten die hierover in twee Europese Raden en Eurotops in respectievelijk juli en oktober 2011 genomen zijn, konden niet het vertrouwen van de financiële markten herstellen. Sterk oplopende obligatierentes in Spanje, Italië en ook België hebben de eurocrisis tot een kookpunt gebracht. Ook in de Eurotop van december 2011 zijn geen besluiten genomen om de vuurkracht van het EFSF/ESM te vergroten. De Eurotop van maart 2012 zal een en ander nader onderzoeken. Wel is besloten het ESM vroeger in werking te doen treden (1 juli 2012) en wordt het mogelijk in urgente gevallen met supergekwalificeerde meerderheid tot noodhulp te besluiten (een klein land kan dan niet meer blokkeren). *Private sector involvement ex ante*, zoals bij de tweede Griekse steunoperatie, zal niet meer plaatsvinden. Leningen zullen volgens *principles and practices* van het IMF verstrekt worden. Wel is besloten dat eurolanden en andere EU-lidstaten tot 200 miljard euro in de vorm van bilaterale leningen aan het IMF zullen verstrekken ter versterking van diens middelen. Inmiddels is gebleken dat dit bedrag niet gehaald zal worden. Mede hierom waarschuwt de AIV tegen hoge verwachtingen over de bijdrage die het IMF tot de oplossing van de eurocrisis zou kunnen leveren. Dat het rijke Europa zelf tot dusver niet bereid en in staat is gebleken de nodige middelen te mobiliseren, geeft geen overtuigend en vertrouwenwekkend signaal aan andere mogelijke financiers, zoals China.

Inmiddels is ook gebleken dat de besluiten van laatstgenoemde Eurotop de financiële markten niet hebben weten te overtuigen. Het moge zo zijn dat wellicht op langere termijn de versterkte begrotingsdiscipline effect zal sorteren, op de korte termijn is het vooral de 300 miljard euro Italiaanse staatsschuld die in 2012 geherfinancierd moet worden, die een zware wissel trekt op de financiële stabiliteit van de eurozone. De AIV is dan ook van

mening dat een substantiële verhoging van de vuurkracht van het noodfonds noodzakelijk is om op de korte termijn het vertrouwen van de financiële markten te herstellen. De recente verlaging van de *AAA credit rating* van Frankrijk en Oostenrijk laat nog eens zien dat de tijd niet in het voordeel van de muntunie werkt. Nu Italië over een hervormingsgezinde regering beschikt, is het van groot belang op de korte termijn een regeling te treffen voor de herfinanciering van de zeer omvangrijke Italiaanse staatsschuld tegen betaalbare rente.

Zolang het noodfonds geen voldoende overtuigende omvang heeft, blijft er druk op de ECB bestaan om de crisis door liquiditeitsverschaffing te beheersen. Daarbij dreigt de ECB in een oneigenlijke rol te worden geplaatst. De AIV acht de onafhankelijkheid van de ECB een kostbaar goed. De ECB dient de prijsstabiliteit te waarborgen, maar is tevens de hoeder van de financiële stabiliteit in de eurozone. De ECB heeft zowel bij de bankencrisis als bij de staatsschuldencrisis een innovatief beleid gevoerd in het verlenen van liquiditeiten aan de bankensector en inmiddels ook massaal (meer dan 210 miljard EUR) staatsobligaties opgekocht op de secundaire markt. Daarenboven heeft de ECB onlangs voor bijna 500 miljard euro aan driejarige kredieten aan banken verstrekt. Aldus fungeert de ECB als 'achtervang' om de eurozone te behoeden voor het uiteenvallen van het financiële systeem. De AIV meent dat de ECB in dit verband moet doen wat nodig is, maar dat regeringsleiders niet mogen volstaan met de hoofdverantwoordelijkheid voor de crisisbestrijding bij de ECB te leggen. Van lidstaten met een relatief gunstige begrotingssituatie (en een aanzienlijk overschot op de betalingsbalans) mag een ruimere bijdrage tot de oplossing van de schuldenproblematiek worden verlangd.

Op dit moment wordt het beeld bepaald door de zwakste leden van de eurozone, terwijl de eurozone als geheel er qua grootte van begrotingstekort en staatsschuld beter voor staat dan bijvoorbeeld de Verenigde Staten. De invoering van een systeem van centrale financiering van overheden binnen de eurozone in de vorm van de uitgifte van euro-obligaties (eurobonds) zou op termijn een structurele oplossing kunnen zijn. Maar dan wel op voorwaarde dat vooraleerst de begrotingssituatie in de afzonderlijke lidstaten op orde is en een beheersbare koers wordt uitgezet. Door het systeem van eurobonds verstandig vorm te geven door renteopslagen annex verzekeringspremies te laten stijgen naarmate relatieve tekorten en schulden hoger zijn, kunnen de prikkels voor begrotingsdiscipline worden versterkt. De invoering van eurobonds behoeft niet tot hogere rentekosten te leiden in landen als Duitsland en Nederland, mits de disciplinerende voldoende geloofwaardig is. Doordat diepere markten voor overheidsschulden in euro's worden gecreëerd, kan een liquiditeitspremie worden geïncasseerd. De invoering van een dergelijk systeem van eurobonds vergt overigens naar alle waarschijnlijkheid een verdragswijziging.

### **Versterking politiek draagvlak bevolking**

Zoals in de inleiding is opgemerkt, is de eurocrisis vooral een vertrouwenscrisis geworden. Het weinig slagvaardig optreden van de Europese regeringsleiders heeft niet alleen bij de financiële markten maar ook onder grote delen van de bevolking het vertrouwen in de euro en in Europa ernstig ondermijnd. Dit blijkt nog eens uit recente meningspeilingen. De AIV acht de versterking van het draagvlak onder de bevolking dan ook essentieel voor de houdbaarheid van de EMU en ook van de EU als zodanig. Daartoe kan een drieledige strategie behulpzaam zijn.

Allereerst moet de EU, op straffe van verder verlies van steun bij de burgers, de huidige schuldenproblematiek effectief te lijf gaan. Hierboven is gewezen op de noodzaak van een substantiële versterking van de vuurkracht van het noodfonds en een actieve ondersteunende rol van de ECB. Aan een zekere mate van spreiding van verantwoordelijkheid en risicodeling

bij de afbetaling van schulden van lidstaten zal waarschijnlijk niet zijn te ontkomen. Daarom ook mag op het idee van eurobonds, in welke variant dan ook, geen taboe rusten. De AIV pleit voor een zorgvuldige afweging van voordelen en nadelen van dit instrument. Verder is de AIV van mening dat financiële crises in de toekomst alleen kunnen worden voorkomen door de integratie op financieel-economisch gebied te verdiepen. Het staat voor de AIV als een paal boven water dat meer structurele oplossingen ter zake van de begrotingsdiscipline, het toezicht op de banken en het terugdringen van macro-economische onevenwichtigheden onontbeerlijk zijn en dat dit verdergaande herverdeling van bevoegdheden op nationaal en Europees niveau met zich meebrengt.

De AIV realiseert zich evenwel dat het niet voldoende is de positie van de Europese instellingen en in het bijzonder van de Europese Commissie aanzienlijk te versterken zonder bijzondere aandacht te schenken aan de band met de burger. Deze instellingen staan immers op grote afstand van de bevolking en genieten betrekkelijk weinig publiek aanzien. De vergroting van de democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming is dan ook een tweede (en zeer wezenlijk) onderdeel van de hierboven aangeduide strategie. In de afgelopen periode is grotendeels vertrouwd op outputlegitimering van het financieel-economisch bestuur in de EU, dat wil zeggen verondersteld werd dat de burgers in meerderheid het handelen van de verantwoordelijke Europese organen gerechtvaardigd zouden vinden en aanvaarden, naar de mate waarin dit handelen tot gewenste beleidsresultaten zou leiden. De AIV heeft de overtuiging dat deze legitimering weliswaar noodzakelijk, maar zeker op termijn niet toereikend is om het vertrouwen van de burgers, indien herwonnen, ook vast te houden. Ter wille van een brede ondersteuning van de Europese constructie zal daarom ook uit andere bronnen van legitimiteit moeten worden geput, zoals een grotere betrokkenheid van de burgers bij de totstandkoming van het beleid (inputlegitimiteit), een uitgebreidere verantwoordingsplicht van Europese gezagsdragers, alsook een grotere transparantie in het bestuurlijk handelen (bestuurlijke legitimiteit). Niet in de laatste plaats dient ook een meer zichtbare rol van de nationale parlementaire organen in de Europese besluitvorming te worden nagestreefd. Zo kunnen openbare debatten in de nationale volksvertegenwoordiging over belangrijke EU-ontwerpwetgeving de belangstelling onder de burgers stimuleren.

Ter adstructie van zijn zienswijze voert de AIV aan dat het belang van andere bronnen van legitimiteit juist daarom toeneemt, omdat de oplossing voor de crisis – zoals hierboven wordt betoogd – alleen kan worden gevonden in verdergaande financieel-economische integratie op terreinen die als politiek gevoelig worden ervaren. De crisis dwingt tot harde (budgettaire) ingrepen binnen de lidstaten. En dat terwijl in vrij brede kring wordt gemeend dat de verdeling van de lasten tussen de ‘veroorzakers’ van de crisis en de ‘slachtoffers’ niet rechtvaardig is.

Als gevolg van de jongste besluiten ter versterking van de begrotingsdiscipline kan het SGP nu effectief worden uitgevoerd. Daarmee heeft de EU de feitelijke bevoegdheid scherpe randvoorwaarden te stellen aan nationale begrotingen. Men kan verschillend denken over de vraag of deze bevoegdheid in voldoende mate democratisch is verankerd. Gelet op de zware verantwoordelijkheid in dit opzicht van de Europese Commissie moeten in elk geval hoge eisen worden gesteld aan de verantwoordingsplicht van deze instelling. De bestaande instrumenten van het Europees Parlement om de uitvoerende taken van de Commissie te controleren en zo nodig te corrigeren, lijken niet voldoende. Bovendien is het Europees Parlement zelf in de publieke perceptie onderdeel van het probleem van de afstand ten opzichte van de burgers. De belangrijke rol die het Europees Parlement in de uitoefening van zijn wetgevende taak is gaan vervullen, komt onvoldoende voor het voetlicht.

De gestelde vraag is ook van toepassing op de bevoegdheden die noodzakelijke structurele



hervormingen van de economieën van de lidstaten betreffen. De bemoeienis van Europese gezagsdragers met onderwerpen van economisch structuurbeleid, houdt het risico in dat burgers zich (verder) van Europa gaan afkeren, indien onvoldoende rekening wordt gehouden met de voorkeuren die onder de bevolking bestaan. Dit risico wordt groter, naarmate de uitoefening van bedoelde bevoegdheden raakt aan kwesties die inherent politiek zijn (inrichting van de economie en verdelingsvraagstukken).

Binnen het bestek van een briefadvies is het niet mogelijk het fundamentele en ingewikkelde vraagstuk van de democratische legitimiteit van de EU in de volle omvang te analyseren, laat staan daarvoor nu een werkzame oplossing aan te bieden. In een in 2012 uit te brengen advies over de positie van het Europees Parlement hoopt de AIV wel met voorstellen te komen die een deel van dit vraagstuk adresseren. In elk geval onderstreept de AIV de wenselijkheid van een diepgaand debat over de vraag hoe het politiek-bestuurlijk systeem van de EU, dat uit verbindingen tussen horizontale (bovennationaal, nationaal en subnationaal) en verticale geledingen (beleidssectoren) bestaat, kan worden getransformeerd in een arena waarin burgers zich vertegenwoordigd voelen en waarin conflicten op zichtbare wijze worden beslecht. Politieke partijen en maatschappelijke organisaties zouden in een dergelijk debat een actief aandeel moeten nemen.

Het derde onderdeel van de strategie die kan leiden tot herstel van vertrouwen betreft de rol en verantwoordelijkheid van de regeringen van de lidstaten ten aanzien van de communicatie met de burgers en het verwerven van steun, zowel binnen als buiten het parlement. Nationale regeringen zullen de noodzakelijke hervormingen voor de Europese burger inzichtelijk moeten maken en de voordelen van meer Europa voor onze welvaart met een grotere overtuigingskracht dan tot dusver voor het voetlicht moeten brengen.

Zwalkende politieke uitspraken, ook in ons land, hebben niet bijgedragen tot een versterking van het draagvlak onder de bevolking. Integendeel. Nodig is een standvastige politieke koers en een heldere uitleg van de grote belangen die voor een land als Nederland op het spel staan. Interne markt en euro zijn twee zijden van dezelfde medaille. Zoals door het CPB is berekend, heeft de interne markt Nederland geen windeieren gelegd. Met de invoering van de euro hebben lagere transactiekosten en meer concurrentie tot een extra toename van de handel geleid. De gevolgen van het uiteenvallen van de euro zouden rampzalig zijn voor de Nederlandse economie. Alle studies en scenario's wijzen daarop.

Juist vanwege deze grote belangen is een zo breed mogelijke ondersteuning in de Staten-Generaal uitermate gewenst. Gegeven de opstelling van de gedoogpartner in het Europese dossier is het kabinet gedwongen voor zo'n majeure zaak coalitievorming aan te gaan met oppositiepartijen. De Kamerbrieven van september en oktober 2011 vormen naar de mening van de AIV daartoe een goede aanzet. Waar het nu op aankomt, is dat het maatschappelijke debat, dat inmiddels op gang is gekomen, met kracht wordt voortgezet. Daarbij moeten politieke leiders en partijen de burgers een Europees toekomstperspectief voorzetten waarin zij weer kunnen geloven.

### **Slotoverwegingen en aanbevelingen voor een versterkt financieel-economisch bestuur in de EU**

Onder druk van de eurocrisis hebben Europese leiders getracht het financieel-economisch bestuur in de EU een meer solide grondslag te geven. Zowel inhoudelijk als procedureel en institutioneel. Het bestuur blijft echter fragmentarisch en de splitsing in communautaire methode en intergouvernementele aanpak maakt het moeilijk om tot een coherent en slagvaardig beleid te komen. Maar de Europese verdragen voorzien nu eenmaal niet in het verlenen

van noodhulp, zodat noodgedwongen een intergouvernementele route gevolgd moest worden.

Uit het voorgaande komt naar voren dat via de communautaire methode inhoudelijk aanmerkelijke voortgang is geboekt op het gebied van banktoezicht, financiële regulering, versterkte begrotingsdiscipline en economische beleidscoördinatie. Op al deze terreinen heeft de Europese Commissie weer inhoud weten te geven aan haar initiatiefrecht en is de medewetgeving van Raad en Parlement effectief gebleken. Met het Europese semester is in ieder geval een procedure in het leven geroepen die een gecoördineerd optreden van macro-economisch, begrotings- en structuurbeleid zal vergemakkelijken. De aanvullende agenda voor de eurolanden in het Euro Plus Pact geeft althans een aanzet tot een meer gecoördineerde aanpak van structurele hervormingen.

Het crisismanagement met betrekking tot de staatsschuldencrisis laat een verbrokkeld beeld zien van een weifelend beleid. Er zijn teveel kapiteins op het schip. De onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling is onduidelijk. De belangrijke rol van de Europese Raad/Eurotop is onbetwist, evenals het belang van Frans-Duitse samenwerking. Er dient echter voldoende tegenwicht te zijn. In dit verband kan men het afhaken van het VK betreuren. Het is daarentegen een positieve ontwikkeling dat Italië, met de regering Monti, weer in het hart van de Europese samenwerking is teruggekeerd. De *top-down approach* heeft echter duidelijk zijn beperkingen. De proliferatie van het aantal Europese Raden en Eurotoppen, waarvan de besluiten veelal niet of niet tijdig worden geïmplementeerd, draagt niet bij tot het vertrouwen in het Europees bestuur. Tweejaarlijkse bijeenkomsten van de Eurotop en maandelijks overleg tussen de Eurotopvoorzitter, Commissievoorzitter en Eurogroepvoorzitter kunnen nuttig zijn, maar zullen geen wezenlijke verandering brengen in het besluitvormingsproces. Versterking van de administratieve structuren van Raadssecretariaat en EWG bergt het gevaar in zich doublures te creëren met betrekking tot de Commissiediensten en de ECB, waar voldoende deskundigheid aanwezig is.

Op grond van het bovenstaande komt de AIV tot de volgende slotoverwegingen en aanbevelingen:

- De AIV is van oordeel dat voorshands de bestaande verdragen voldoende mogelijkheden bieden om het financieel-economische bestuur in de EU te versterken en de grondslagen te leggen voor een crisisbestendige eurozone. Dit vergt van alle betrokken landen de nodige discipline, inzet voor het gemeenschappelijk belang en ook een zekere mate van solidariteit om de scherpste kantjes van pijnlijke aanpassingsprocessen af te halen en gezamenlijk weer nieuwe perspectieven op herstel van groei en werkgelegenheid te scheppen.
- De AIV is van mening dat de communautaire methode de beste waarborgen biedt voor een slagvaardig en afgewogen beleid en dat het weglekken van bevoegdheden naar parallelle intergouvernementele structuren geen Nederlands belang dient.
- De AIV is van mening dat de initiërende functie van de Europese Commissie versterking behoeft en dat de Eurocommissaris een spilfunctie zou dienen te hebben in het financieel-economisch bestuur van de EU. Zijn aanwezigheid in Eurotops en Europese Raden, voor zover deze beraadslagen over financieel-economische onderwerpen, zou een eerste stap kunnen zijn. Men zou ook kunnen overwegen de Eurogroep te doen voorzitten door de Eurocommissaris.
- De AIV is van oordeel dat nu reeds nagedacht moet worden over een volwaardiger Europees toezicht op banken inclusief een Europees resolutiemechanisme. Deze vervolgstappen zouden verkend kunnen worden in een nieuwe 'De Larosière-groep'.

- De AIV is van mening dat naast de versterkte begrotingsdiscipline, die zich inmiddels duidelijk begint af te tekenen, de structurele aanpak van macro-economische onevenwichtigheden een hoge prioriteit moet hebben evenals het bieden van groeiperspectief voor die landen die thans moeten overgaan tot een drastische sanering van de openbare financiën.
- De AIV beveelt regering en de Staten Generaal aan het Europees Semester goed te verankeren in de nationale beleidsprocessen, in het bijzonder met betrekking tot de voorbereiding en vaststelling van de begroting.
- Voor landen die onder verscherpt toezicht staan en afhankelijk zijn van financiële bijstand dienen de beschikbare structuur- en cohesiefondsmiddelen ingezet te worden ter ondersteuning van de structurele aanpassingsprogramma's die deze landen volgen.
- Wat het crisismanagement betreft dient op korte termijn de herfinanciering van de Italiaanse schuld tegen betaalbare rente de hoogste prioriteit te hebben. De vuurkracht van het noodfonds dient verhoogd te worden. De AIV meent dat in ieder geval in 2012 EFSF en ESM cumulatief ingezet dienen te worden.
- De AIV is ten slotte van mening dat de noodzakelijke structurele oplossingen verdergaande verbondenheid en herverdeling van bevoegdheden tussen nationaal en Europees niveau vergen, die niet goed mogelijk zijn zonder versterking van het politieke en maatschappelijke draagvlak. Daartoe is een strategie nodig die vooral gericht is op een vergroting van de democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming. Voor een blijvende aanvaarding van het Europees project is het niet alleen noodzakelijk effectieve oplossingen voor belangrijke beleidskwesties aan te dragen, maar burgers ook in staat te stellen invloed uit te oefenen op de richting van het integratieproces als geheel. Nationale parlementen en politieke partijen hebben in dit opzicht een bijzondere verantwoordelijkheid.



**Begrippenlijst**

<b>Alternative investment fund</b>	Fondsen die zich toeleggen op onconventionele wijzen van beleggen (zoals hedgefondsen).
<b>Annual Growth Survey</b>	Jaarlijkse analyse van de economische groei in de EU-lidstaten; dit rapport van de Europese Commissie opent het Europese Semester.
<b>Bail-out</b>	Financiële reddingsoperatie.
<b>Basel III</b>	Standaarden en eisen voor omvang en kwaliteit van het kapitaal van banken.
<b>Cohesiefonds</b>	Een van de Europese structuurfondsen van de EU. Het fonds is bedoeld om lidstaten te ondersteunen waar het BNP per inwoner onder de 90% van het EU-gemiddelde ligt.
<b>Communautaire besluitvormings(methode)</b>	Wijze van besluitvorming binnen de Europese Unie die wordt gekenmerkt door een actieve inschakeling van supranationale instellingen (Commissie, Europees Parlement en het Hof van Justitie). Een meerderheid van lidstaten is als regel voldoende voor het nemen van beslissingen in de Raad.
<b>De Larosière groep</b>	Expertgroep, onder leiding van de voormalige topman van het IMF Jacques de Larosière, over versterking van Europees toezicht op financiële instellingen.
<b>Euro Plus Pact</b>	Overeenkomst (2011) waarbij de EU-lidstaten (niet-juridisch bindende) verplichtingen op zich nemen om vooral het concurrentievermogen van hun economieën te vergroten.
<b>Eurobonds</b>	Europese obligaties. EU-lidstaten staan onderling garant voor aflossing van en rentebetalingen op deze centraal uitgegeven leningen.
<b>Europa 2020 strategie</b>	Groeistrategie voor de lange termijn van de Europese Unie.
<b>European Systemic Risk Board</b>	In 2010 ingestelde Europese financiële toezichthouder, in het Nederlands: <i>Europees Comité voor Systeemrisico's</i> .
<b>Europese Semester</b>	Europees kader waarbinnen afstemming van het economisch en begrotingsbeleid tussen de lidstaten gaat plaatsvinden.

<b>Eurostat</b>	Statistisch bureau van de Europese Unie.
<b>Haircut</b>	Het afwaarderen van schulden.
<b>Hedgefonds</b>	Type beleggingsfonds, niet-beursgenoteerd, dat zich richt op speculatieve, meestal kortetermijn-beleggingen.
<b>Input-legitimiteit</b>	Het handelen van politieke instituties wordt door burgers aanvaard naar de mate waarin zij mogelijkheden hebben dit handelen direct of indirect te beïnvloeden.
<b>Intergouvernementele besluitvorming</b>	Wijze van besluitvorming tussen nationale regeringen. Betrokken lidstaten kunnen niet tegen hun zin gebonden worden aan bepaalde lidstaten.
<b>Lender of last resort</b>	Term die verwijst naar de rol van een centrale bank die is gemachtigd krediet te verlenen, wanneer geen enkele andere instelling hiertoe nog geneigd of in staat is.
<b>Macro-economische onevenwichtighedenprocedure</b>	Procedure voor het eurogebied om de belangrijke macro-economische onevenwichtigheden tussen en binnen lidstaten met behulp van corrigerende maatregelen aan te pakken.
<b>Moral hazard</b>	Moreel risico, waarbij wordt bedoeld op de verleiding waaraan regeringen, instellingen en individuen blootstaan om te verzuimen onaangename maatregelen te nemen of offers te brengen, indien zij erop kunnen rekenen dat anderen zullen instaan voor het opvangen van de schadelijke gevolgen.
<b>Omgekeerde gekwalificeerde meerderheid</b>	Beslisregel volgens welke een aanbeveling van de Commissie geacht wordt te zijn aangenomen, tenzij de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit de aanbeveling te verwerpen binnen een bepaalde termijn die begint te lopen vanaf het moment waarop de aanbeveling door de Commissie aan de Raad wordt voorgelegd.
<b>Output-legitimiteit</b>	Het handelen van politieke instituties wordt door burgers aanvaard naar de mate waarin dit handelen tot effectief bestuur en gewenste beleidsresultaten leidt.

<b>Peer pressure</b>	Het aanmoedigen dan wel overreden van staten en/of personen om tot een gewenste verandering van het beleid te komen. Het gaat om een informeel beïnvloedingsproces onder gelijken (collegiale toetsing).
<b>Private equity fund</b>	Niet-beursgenoteerd investeringsfonds dat bedrijven of divisies van concerns opkoopt met als doel deze door te verkopen met winst.
<b>Proprietary trading</b>	Term die verwijst naar de praktijk van een financiële instelling om voor eigen rekening risicovolle beleggingen te doen om winst te maken.
<b>SGP</b>	Stabiliteit- en Groei Pact is een overeenkomst die bindende afspraken over de begrotingsregels voor EU-lidstaten omvat.
<b>Six Pack</b>	Geheel van zes EU-wetten (verordeningen) die het toezicht op het financieel en economisch beleid van de EU-lidstaten regelen.
<b>Spillover</b>	Overloopeffecten. Term die verwijst naar de effecten van economische activiteiten en/of beleidsprocessen op bepaalde gebieden naar activiteiten en processen op andere (meestal aangrenzende) gebieden, respectievelijk andere lidstaten.
<b>Structuurfondsen</b>	Deze fondsen zijn financiële instrumenten van de EU die als doel hebben het verkleinen van de welvaartsverschillen tussen regio's en tussen de lidstaten onderling.

**Afkortingen**

<b>AIV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>BBP</b>	Bruto Binnenlands Product
<b>BNP</b>	Bruto Nationaal Product
<b>EBA</b>	Europese Bankenautoriteit (European Banking Authority)
<b>ECB</b>	Europese Centrale Bank
<b>EFSF</b>	Europees Financieel Stabilisatie Faciliteit (European Financial Stability Facility)
<b>EFSM</b>	Europees Financieel Stabilisatie Mechanisme (European Financial Stabilisation Mechanism)
<b>EIOPA</b>	European Insurance and Occupational Pensions Authority
<b>EMU</b>	Economische en Monetaire Unie
<b>EP</b>	Europees Parlement
<b>ESM</b>	Europees Stabiliteits Mechanisme (European Stability Mechanism)
<b>ESMA</b>	European Securities and Markets Authority
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>EWG</b>	Eurogroep Werkgroep
<b>IMF</b>	Internationaal Monetair Fonds
<b>PSI</b>	Private Sector Involvement
<b>SGP</b>	Stabiliteits- en Groei Pact (Stability and Growth Pact)
<b>VEU</b>	Verdrag betreffende de Europese Unie
<b>VWEU</b>	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

## 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-PROLIFERATIETEGIME: 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*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011*
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*

## 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*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*

\* 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).

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