

## Waarheen met de euro?

A.H.E.M. Wellink\*

### Samenvatting

Na de uitbundigheid bij het tot stand komen van de Europese Monetaire Unie, nam het enthousiasme voor de euro geleidelijk aan af door tal van oorzaken. Thans zijn vooral de soevereiniteitsoverdracht naar de Europese Commissie en middelenoverdracht naar Zuid-Europese staten belangrijke politieke items. De overdracht van soevereiniteit heeft echter altijd een rol gespeeld bij de totstandkoming van de Europese Unie en werd door Nederland, en ook door Duitsland, ondersteund. De soevereiniteits- en transferproblematiek die thans door de crisis zo hardhandig op ons bord is gelegd, hebben we in vele varianten in het verleden gezien. Er is geen ontkomen aan *meer* in plaats van *minder* Europa: soevereiniteitsoverdracht op zo concreet mogelijk aangeduide gebieden, met daarop aansluitende democratische verantwoordingsprocedures.

Wat betreft de transfer van middelen moet worden vastgesteld dat de Europese autoriteiten te laat en in onvoldoende mate met maatregelen in actie kwamen tegen de kredietcrisis door lacunes in het Verdrag van Maastricht, dat niet de budgettaire discipline bracht die ervan verwacht werd, en door een gebrek aan besluitvaardigheid van politici. De voorstellen van de President van de Europese Raad, Van Rompuy, geven de goede richting aan, maar zijn te globaal en tonen te weinig ambitie.

Snelle kwantsprongen zijn noodzakelijk, maar liggen politiek zeer moeilijk. Politici moeten bereid zijn hun verantwoordelijkheid te nemen, zeker in een land als Nederland dat een zeer groot belang heeft bij een gezonde economische ontwikkeling van Europa. Te veel rekenen op de ECB is niet verantwoord. De patstellingen waarin Europa terecht dreigt te komen, moeten worden doorbroken, omdat anders de ondermijning van het Europese bouwwerk verder doorgaat. Nederland zou, zoals in het verleden, hierbij een voortrekkersrol moeten vervullen.

Trefwoorden: euro, Europese Monetaire Unie, kredietcrisis, soevereiniteitsoverdracht.

### 1 Inleiding

“Europa” is nooit echt eigendom geworden van de Europese burger. Integendeel, die heeft juist het gevoel gekregen dat hem iets is afgepakt: de eigen lotsbestemming. Daarnaast heeft hij sterk de indruk dat hij moet bloeden voor anderen die zich hebben misdragen. “Brussel” is de instelling die in eerste instantie de schuld van dit alles krijgt. De verhalen over de Brusselse financiële misstanden en bureaucratie zijn, dunkt me, buiten proporties. Uiteindelijk bedraagt de EU-begroting slechts zo’n 1% van het Europese bruto binnenlands product en rond 2% van de nationale begrotingen. De EU-begroting steeg de laatste tien jaar gemiddeld aanzienlijk minder snel dan de nationale begrotingen en aan administratieve uitgaven (inclusief salarisuitgaven) gaat slechts ca. 6% van het budget op.

Natuurlijk valt in Brussel veel te verbeteren, maar de feiten rechtvaardigen de uitermate negatieve gevoelens van de Europese burger niet. Ik kan me uit het recente verleden slechts een uitzondering op dit negatieve sentiment herinneren: de introductie van de euromunten en -bankbiljetten met ingang van 1 januari 2002. Die nieuwjaarsnacht was

het feest in Europa. De televisie schakelde over van land tot land en overall waren blije burgers op straat. De Europese burgers verboederden zich rond geldautomaten waaruit plotseling eurobiljetten kwamen. Bij ons gebeurde dat alles op het Vrijthof in Maastricht waar de vreugde over deze stap voorwaarts in het Europese integratieproject er vanaf spatte.

De euforie rond de nieuwe munt zwakte daarna helaas snel af. Er volgden verhitte discussies over het prijsopdrijvend effect van de invoering van de euro, landen als Duitsland en Frankrijk laptten het Groei- en Stabiliteitspact aan hun laars, de uitbreiding van de Europese Unie naar het Oosten ging velen te snel, de weerzin tegen een toekomstige toetreding van Turkije nam toe, het referendum over de nieuwe Europese Constitutie in 2005 liep negatief af, en boven op al deze ontwikkelingen kwam de wereldwijde financiële crisis in 2007/2008. Het epicentrum daarvan bereikte in 2010 Europa. De Europese burger, die zich geen probleem eigenaar van Europa voelde, werd meer en meer getroffen en zag en ziet enorme geldstromen naar vooral Zuid-Europa stromen.

Al deze ontwikkelingen hebben de weerzin tegen overdracht van nationale soevereiniteit sterk gevoed. De meeste politici toonden gedurende deze periode weinig enthousiasme, de vele goede kanten van Europa, zeker voor een zo open economie als de Nederlandse, krachtig naar voren te brengen

Een centraal thema in de huidige discussies rond de euro betreft dan ook het *opgeven van nationale soevereiniteit* op een aantal beleidsterreinen. Daarnaast speelt het vraagstuk van *overdracht van middelen* van rijke naar minder bedeelde lidstaten van de eurozone. Beide vraagstukken zijn niet nieuw. Zo heeft het landbouwbeleid in Europa geleid tot een grootschalige transfer van middelen tussen lidstaten gedurende vele decennia. En de soevereiniteitsdiscussie is zo oud als de Unie zelf. Het zogenoemde subsidiariteitsbeginsel biedt een handvat om te bepalen in welke mate nationale soevereiniteit kan worden overgedragen: hogere instanties ("Europa") moeten niet iets doen wat lagere instanties ("lidstaten") voor hun rekening kunnen nemen. De subsidiariteitstoets heeft in het Verdrag van Lissabon meer "bite" gekregen, maar dit is tot op zekere hoogte een tweesnijdend zwaard. Aan de ene kant is het goed dat nationale parlementen een ontorechte uitbreiding van de Brusselse macht kunnen voorkomen en er een grotere betrokkenheid bij het Europese gebeuren groeit, aan de andere kant ontstaan ook vergrote mogelijkheden om in een negatief klimaat over Europa noodzakelijke vooruitgang te blokkeren.

Op dezelfde wijze werkt het zogeheten behandelvoorbehoud dat niet in het Verdrag van Lissabon is vastgelegd, maar een nationaal Nederlands instrument is, vastgelegd in de goedkeuringswet voor dit verdrag. In de context van de aanpak van de financiële crisis beginnen steeds meer parlementen behandelvoorbehouden te maken en heeft het Bundesverfassungsgericht recentelijk nog eens duidelijk gestipuleerd hoezeer zorgvuldige betrokkenheid van het Duitse parlement geboden is als nationale soevereiniteit op bepaalde terreinen dreigt te worden overgedragen. Allemaal zeer begrijpelijk, maar nauwelijks toegespitst op crisisomstandigheden waarin snel handelen is geboden. Met spanning wordt thans uitgezien naar de uitspraak van het Duitse Hooggerechtshof op 12 september over de vraag of het European Stability Mechanism (ESM) wel in overeenstemming met de Duitse grondwet is.

## 2 De weg naar een monetaire unie

In 1969 besluiten de regeringsleiders op hun Top in Den Haag (1 en 2 december 1969) dat "op basis van het memorandum van de Europese Commissie van 12 februari 1969 en in nauwe samenwerking met de Europese Commissie door de Council in 1970 een stappenplan zal moeten worden opgezet met het oog op de creatie van een economische en monetaire unie". Daarbij werd aan een periode van 10 jaar gedacht. Over de lange en hobbelige weg die pas dertig jaar later tot de feitelijke start van de EMU (Europese Monetaire Unie) zou leiden, wil ik het nu niet hebben. Ik wil slechts benadrukken dat gedurende die gehele periode de soevereiniteits-problematiek keer op keer aan de orde kwam. Daarnaast speelt al meer dan dertig jaar het transfervraagstuk. De uit de hand lopende kosten van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid verlegden de aandacht van de lusten naar lasten van de Europese Unie (EU) en maakten de Europese burgers zich ervan bewust hoeveel geld naar boeren in sommige landen werd overgeheveld. Op grond daarvan werden mechanismen ontwikkeld die tot teruggave van gelden aan bepaalde landen leidden. Het feit dat deze mechanismen moesten worden ontwikkeld, weerspiegelde de geleidelijk afnemende solidariteit. De transferproblematiek is op dit moment ook weer een belangrijke. Nu gaat het niet om steun aan boeren, maar onder meer om steun aan banken.

### *Het Nederlandse standpunt*

Het Nederlandse standpunt inzake overdracht van nationale soevereiniteit is door de jaren heen helder en consistent geweest. Altijd is de noodzaak onderkend van een zeer vergaande mate van centrale beheersing van een aantal cruciale beleidsterreinen. Het door Szasz in zijn boek *Monetaire diplomatie* (Szasz,1988) aangehaalde citaat uit een speech van minister van Financiën Witteveen, eind mei 1970, al meer dan 40 jaar geleden dus, laat wat dit betreft niets aan duidelijkheid te wensen over:

"De eindfase van een monetaire unie bevat als wezenskenmerk, dat een centraal, supranationaal beleid tot stand is gebracht. Dit betekent dat een aantal belangrijke nationale beleidsinstrumenten – en met name de bevoegdheden om deze autonoom te kunnen hanteren – worden afgebroken en tegelijk worden vervangen door soortgelijke bevoegdheden van communautaire organen. Een en ander leidt tot een vergaand opgeven van nationale soevereiniteit. Wil een monetaire unie met al deze implicaties volledig en op verantwoorde wijze tot stand komen dan dient eerst op twee gebieden een vergaande integratie te zijn bereikt. Het betreft hier enerzijds de economische integratie en anderzijds de politieke integratie".

Witteveen noemde – aldus Szasz – vervolgens economische integratie als voorwaarde voor het realiseren van een monetaire unie en benadrukte daarbij de rol van het budgetbeleid, vooral waar het de financiering van tekorten betreft. Op institutioneel terrein impliceerde dit, naar Witteveens opvattingen over een monetaire unie, "een Europees Ministerie van Financiën", een Europese Centrale Bank en een effectieve controle van het Europese Parlement. Die Europese Centrale Bank is er gekomen, de rest niet of in onvoldoende mate. Daarom komen we ons zelf nu tegen.

In Duitsland bestonden min of meer gelijksoortige opvattingen als in Nederland. Ook daar speelde voortdurend de vraag of een monetaire unie zou kunnen overleven zonder een politieke unie; dat wil zeggen, zonder overdracht van nationale soevereiniteit op een aantal zorgvuldig omschreven gebieden. In een verklaring van 19 september 1990 sprak

de Bundesbank zich weliswaar positief uit over de oprichting van de EMU, maar zij benadrukte daarbij tegelijkertijd dat een monetaire unie "nach aller Erfahrung für einen dauerhaften Bestand eine weitergehende Bindung in Form einer umfassenden politischen Union ausgestaltet werden sollte" (Tietmeyer, *Herausforderung Euro*, 2005). Dit was een schot voor de boeg, niet lang voordat (begin 1992) het Verdrag van Maastricht werd ondertekend. Uit de massieve hoeveelheid literatuur die over dit vraagstuk is gepubliceerd, komt steeds als een van de belangrijkste voorwaarden voor een stabiele monetaire unie de noodzaak van voldoende politieke integratie naar voren. Er is hier dus niets nieuws onder de zon en het gaat dus bepaald ook niet om een bij de creatie van de EMU niet onderkend aspect.

#### *Het politieke unie-concept*

Wat precies onder een politieke unie moet worden verstaan, is nooit erg helder geworden. Tietmeyer, President van de Bundesbank van 1993-1999, heeft daarover altijd een buitengewoon pragmatisch, maar mij zeer aansprekend standpunt ingenomen. Zijns inziens is het nutteloos ingewikkelde discussies te hebben over de vraag of het einddoel van het Europese integratieproces een Bondsstaat of een statenbond moet zijn en of er wel dan niet in formele zin sprake is van een politieke unie. Waar het om gaat is, dat in concreto wordt uitgewerkt: "eine deutlichere Abgrenzung und möglichst klare Zuordnung der Kompetenzen zur nationalen oder zur supranationalen Ebene sowie besser Entscheidungs- und handlungsfähige supranationale Strukturen mit entsprechender demokratischer Kontrolle" (Tietmeyer, 2005). In persoonlijke gesprekken met mij verwees hij daarbij naar hoe in Duitsland de bevoegdheden tussen de centrale autoriteiten en de Länder waren geregeld. Zoiets zou zijns inziens, via het opstellen van een *Kompetenz-katalog* ook op Europees niveau moeten geschieden.

Het is interessant te zien hoe diffuse bevoegdheidsverdelingen tussen hogere en lagere autoriteiten de aanpak van een crisis kunnen bemoeilijken. Dit speelde bijvoorbeeld tijdens de Braziliaanse financiële crisis in het begin van de jaren tachtig, waar het centrale gezag van de "Federative Republic of Brazil" onvoldoende budgettaire grip had op de in hoge mate onafhankelijke regio's. Hetzelfde probleem speelt thans in Spanje dat een federatieve opbouw kent (een centraal gezag, maar met 17 autonome gebieden). Bij het voldoen aan de Europese begrotingsregels maakt dit het leven van de centrale regering in Spanje niet eenvoudiger, zeker niet omdat in sommige van deze autonome regio's separatistische groeperingen bestaan. Al kent de Spaanse grondwet een artikel 155 op grond waarvan in het nationale belang de autonome regio's overruled kunnen worden, dit neemt niet weg dat toch speciale, nieuwe wetgeving nodig werd geacht om deze gebieden te kunnen dwingen mee te werken aan het voldoen aan de Europese begrotingsregels.

Deze twee voorbeelden zijn nog met vele andere aan te vullen. Ook in Nederland, dat voor de Franse tijd (1795-1813) een Republiek van Zeven Verenigde Provinciën was, heeft de worsteling plaatsgevonden naar een eenheidstaat, uiteindelijk leidend tot de oprichting van een nationaal Ministerie van Financiën. Deze centralisatie werd in belangrijke mate afgedwongen door de financiële chaos die geleidelijk in de Republiek was ontstaan (Pfeil, 1996). Hier ligt een interessante parallel met de huidige situatie in Europa. Soevereiniteit en burdenschap speelden ook tijdens de Bataafse Republiek een hoofdrol in de discussies.

De soevereiniteit- en transferproblematiek die thans door de crisis zo hardhandig op ons bord is gelegd, hebben we derhalve in vele varianten in het verleden gezien. Daarmee is ook een deel van de oplossingsrichting aangegeven. Er is geen ontkomen aan meer in plaats van minder Europa: soevereiniteitsoverdracht op zo concreet mogelijk aangeduide gebieden, met daarop aansluitende democratische verantwoordingsprocedures.

### 3 Geen benefit of hindsight

Het door Witteveen uitgedragen standpunt weerspiegelde, soms met lichte nuanceringen op tactische gronden, de visie die de Nederlandse autoriteiten steeds hebben gehad op de voorwaarden waaraan moest zijn voldaan voordat een monetaire unie van start kon gaan. Dat het in feite ten dele anders is gelopen, is het gevolg van politieke besluitvorming op het hoogste niveau in Europa over de toekomst van ons geld; in de woorden van Holtrop, dat nationale attribuut van soevereiniteit. Daarbij heeft ook de Duitse regering minder strak vastgehouden aan het standpunt dat in dat land traditioneel werd ingenomen en waarvan de Bundesbank de krachtigste vertegenwoordiger was. Terugkijkend was de grootste verrassing dat op een uitermate laat moment in het proces, op initiatief van Kohl en Mitterand, een allerlaatste invoeringsdatum voor de invoering van de EMU werd opgenomen in het Verdrag (1999). De Duitse en Franse regeringsleiders wilden het proces onomkeerbaar maken en zijn daarin ook geslaagd. Bij deze, in essentie qua timing geforceerde besluitvorming over de monetaire unie, speelden overwegingen als:

- de noodzaak Duitsland tijdig in te kapselen in Europa voordat het te machtig zou worden door de Wiedervereinigung als gevolg van de val van de Muur, en
- de toekomstige generatie politici zal minder geneigd zijn het Europese integratieproject te voltooien, omdat het "nooit-meer-oorlog-argument" hen minder zal aanspreken.

Het is te gemakkelijk om, met de benefit of hindsight te zeggen, dat de monetaire unie nooit van start had moeten gaan in 1999. Dat we *anders* van start hadden moeten gaan en ons ook na de start anders hadden moeten gedragen, is duidelijk en lag ook in het verlengde van de traditionele Nederlandse benadering. Dat we anders van start hadden *kunnen* gaan, is minder duidelijk, omdat het om een politiek onderhandelingsresultaat ging in een gecompliceerd speelveld met vele trade-offs. En dat we dan maar *niet hadden moeten beginnen*, valt evenmin op dit moment vast te stellen. Dat hangt af van hoe deze crisis gaat aflopen, en daarmee ook in belangrijke mate van de crisisaanpak.

Het Verdrag van Maastricht reflecteerde monetaristische principes:

"but at the same time it took account of "economistic" considerations by laying down preconditions – the so-called convergence criteria – for entry: only those countries which were sufficiently prepared for a single monetary policy regime would be allowed to take part in Stage III (Issing, *The Birth of the Euro*, 2008).

Er zijn allerlei criteria ontwikkeld en opgenomen in het Verdrag van Maastricht om economische convergentie te bevorderen, bijvoorbeeld de toetredingscriteria met betrekking tot begrotingstekorten, schuldomevang, gebleken wisselkoersstabiliteit, hoogte van inflatie en convergentie van rentestanden, maar die criteria werden met een zekere flexibiliteit – op bredere dan puur economische overwegingen – toegepast. Zo herinner ik me dat voor de finale beslissing over de toetreding van Griekenland tot de monetaire

unie DNB nog eens bij het Ministerie van Financiën aan de bel heeft getrokken en gesuggereerd nadere eisen aan het begrotingsbeleid te stellen. Dat werd afgewezen, omdat dit ook niet bij Italië was gebeurd. Verder nog ging het CDA-kamerlid De Haan, die een motie indiende Griekenland niet toe te laten. Dit alles illustreert nog eens, dat weliswaar economische overwegingen een belangrijke rol speelden, maar dat het uiteindelijk om een politieke beslissing ging. Daarmee was die beslissing niet per definitie onjuist, maar ontstond wel de verplichting in het vervolgtraject extra aandacht te besteden aan de verwezenlijking van de noodzakelijke voorwaarden voor een houdbaar lidmaatschap. Aan de afdwingbaarheid van de vervulling van die voorwaarden na het verkrijgen van het lidmaatschap bleek echter nogal wat te schorten, evenals aan de interesse hier serieus iets aan te doen. Gedurende lange tijd, eigenlijk tot het uitbreken van de financiële crisis, volharde het leiderschap van de lidstaten van de Europese Unie in hoge mate in het traditionele non-interventiedrag. Herhaalde waarschuwingen van de ECB dat het in Griekenland aan het mislopen was, waren aan dovemans oren gericht.

#### **4 Substituten voor lacunes in het Verdrag van Maastricht**

De substituten die werden ontwikkeld voor het ontbreken van een politieke unie werkten in de praktijk niet. In naam werd tot op zekere hoogte begrotingssoevereiniteit overgedragen aan een mechanisme, het Groei- en Stabiliteitspact. Maar dit mechanisme leek een beetje op een hond die zichzelf had aangelijnd. Er was geen baasje dat de riem vasthield. Daarom konden – gezien het non-interventiedrag binnen de eurozone – begrotingsnormen grootschalig worden ontdoken, te beginnen met Duitsland en Frankrijk in 2003/2004. En de impliciete, marktconforme coördinatie van het economisch beleid die via het uitvoeren van de Lissabon-agenda zou moeten plaatsvinden (ten einde Europa tegen 2010 tot de meest concurrerende regio van de wereld te maken), werd een totale mislukking. Ik kan niet nalaten om hier opnieuw Tietmeyer (2005) te citeren:

“Je geringer die Bereitschaft in den Mitgliedstaaten ist, den Marktkräften durch Flexibilität und Mobilität Raum zu lassen, und auf eigene Politiken zur Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft zu verzichten, umso gröszer ist der Bedarf an gemeinsamer Orientierung der nationalen Politiken, um Divergenzen und Konflikte zu vermeiden”.

Zoals ik elders heb betoogd (Wellink, *Quo vadis Europa*, Winterlezing Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen, 2012), was de euro mede bedoeld om discipline op te leggen aan de deelnemende landen, maar is in essentie het omgekeerde gebeurd. De invoering van de euro heeft het individuele landen mogelijk gemaakt de betalingsbalanssituatie te vergeten, omdat het rode stoplicht van een wisselkoers die onder druk zou komen te staan bij slecht beleid niet meer bestond. De voordelen die vervolgens desondanks ontstonden door de invoering van de euro, waaronder een lage rente, werden niet gebruikt voor modernisering van de economie, meer investeringen en een sanering van de overheidsfinanciën, maar voor extra consumptie en minder ombuigingen. Het hele systeem heeft pervers gewerkt: overheden hebben de monitorfunctie van de markt niet overgenomen en financiële markten hebben divergerende ontwikkelingen en daarmee uiteenlopende risico's niet in de rente tot uitdrukking gebracht. Men stond erbij en keek ernaar. Alles ging immers zo goed; tot de wereldwijde financiële crisis kwam en genadeloos de zwakke fundamenten van het Europese stelsel blootlegde.

## 5 De crisisaanpak

Anders dan na de val van Lehman Brothers, medio september 2008, toen de geïndustrialiseerde wereld snel en krachtig reageerde op de dramatisch verslechterende economische en financiële omstandigheden, heeft het na de start van de eurocrisis begin 2010 tergend lang geduurd voordat beleidsreacties van de grond kwamen. Daarbij moet overigens duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de beleidsreacties van de regeringen van de lidstaten en die van de ECB. De ECB is een supranationaal orgaan, met een duidelijk commitment aan Europa, onafhankelijk als het om de besluitvorming gaat en beslissingen nemend op basis van meerderheden en niet op basis van unanimité. De ECB kon daarom steeds snel reageren.

Anders lag het bij de besluitvorming door de regeringen van de eurolanden. Crisispakketten kwamen zeer moeizaam tot stand, zowel op nationaal als op Europees niveau. Daar wreekten zich onvoldoende inzicht in wat er precies gaande was, de "state of denial" waarin sommige nationale regeringen en parlementen verkeerden als wel de gecompliceerdheid van het besluitvormingsproces. In crisisonstandigheden moeten snel besluiten kunnen worden genomen met potentieel vergaande consequenties, ook voor eigen land. Dat kan niet in de intergouvernementele besluitvormingsstructuur van Europa. Interessant is een vergelijking met de Verenigde Staten, die er op begrotingsterrein duidelijk beroerder voor staan dan Europa, en toch op de financiële markten veel minder problemen ondervinden. De fragmentatie van Europa, dat wil zeggen, de institutionele structuur, is dus een belangrijke zelfstandige oorzaak van zowel de diepte van de crisis als van de problemen om deze crisis krachtdadig aan te pakken.

Recentelijk betoogde ik (Wellink, 2012) dat er d'ingend behoefte is aan een totaalpakket, waarvan de contouren zich geleidelijk beginnen af te tekenen. Met horten en stoten, bijna modulair, zijn die contouren inderdaad zichtbaar geworden. Zo is besloten tot een herkapitalisatie van het Europese bankwezen onder vaststelling van een minimumnorm van 9% voor core tier 1, over de omvang en modaliteiten van het EFSF en ESM, over de afschrijving van banken op Griekse schuld, de intensivering van nationale aanpassingsprogramma's, de versterking van de governance op begrotingsterrein en op het gebied van de macro-economische beleidscoördinatie. Kortom, er is een veelheid van maatregelen genomen, maar helaas hebben deze maatregelen de markten nog onvoldoende kunnen overtuigen. Dat komt deels omdat het proces zo traag is verlopen, deels omdat bepaalde maatregelen onvoldoende vergaand zijn en deels omdat nog belangrijke elementen in het totaalpakket ontbraken.

## 6 De situatie thans

Op 26 juni 2012 is door de President van de Europese Raad, Van Rompuy, een rapport gepresenteerd (*Towards a genuine economic and monetary union*) aan de Europese regeringsleiders en Staatshoofden, waarin een visie is neergelegd op de noodzakelijke bouwstenen voor een stabiele, duurzame economische en monetaire unie. Dit rapport is opgesteld in samenwerking met de President van de Eurogroep en de President van de ECB. De eerder genomen maatregelen passen in deze visie, maar de visie van Van Rompuy is breder en fundamenteler. Van Rompuy schetst vier "building blocks", pijlers, waarop de EMU in de toekomst gebaseerd zou moeten zijn, en stelt dat de complete, voorgestelde architectuur in de komende tien jaar moet worden ingevoerd. Deze periode is angstaanjagend lang en de pijlers zijn geformuleerd op een zeer hoog

abstractieniveau, naar het lijkt vooral om te voorkomen dat in deze initiële fase van het proces reeds blokkades worden opgeworpen. Dat is niet geruststellend.

Hieronder plaats ik kortheidshalve slechts enkele kanttekeningen bij de vier pijlers

*Pijler 1* betreft de totstandbrenging van een geïntegreerd financieel raamwerk. Onderdeel daarvan moeten uitmaken de oprichting van een Europese toezichthouder, de invoering van een Europees depositogarantiestelsel en de invoering van een Europees crisisresolutiemechanisme. Het ESM zou als een financiële backstop kunnen dienen voor garantiestelsel en resolutiemechanisme, al blijft naar mijn oordeel het unanimitetsvereiste bij acties van het ESM een zwak punt. Maar in essentie is dit een goed voornemen en allerwegen is steun uitgesproken voor wat men kortheidshalve een bankenunie is gaan noemen. De onderliggende veronderstelling is dat er voldoende bereidheid bestaat tot burdensharing. Zover is het echter nog niet, al lijkt de bereidheid groeiende voor de toekomst ESM-gelden direct, dat wil zeggen zonder tussenkomst van lidstaten en daarmee zonder de garantie van de betreffende nationale overheid, ter beschikking te stellen van banken in problemen. Voorwaarde is wel, dat er eerst een Europese toezichthouder bestaat. Als dit door zou gaan, is het in ieder geval een stap in de richting van de communautisering van de aanpak van bancaire problemen, maar een gelopen race is het nog niet.

Een enkele opmerking naar aanleiding van het voorgestelde financiële raamwerk. Nu al beginnen sommige landen te knagen aan het voorstel op korte termijn een Europees depositogarantiestelsel op te zetten. De urgentie daarvan zou niet zijn aangetoond gedurende de crisis, omdat deze in eerste instantie een vertrouwenscrisis is tussen banken, en depositohouders niet snel tot een bankrun zijn overgegaan, behoudens in zeer extreme omstandigheden. Nog daargelaten dat Northern Rock een klassiek geval van een bankrun was, hebben vorige crises laten zien, dat onder omstandigheden ook depositohouders gemakkelijk kunnen overgaan tot het plotseling terugtrekken van gelden. Een volgende kanttekening is, dat nog eens goed nagedacht moet worden over de rol van de ECB bij het Europese toezicht. Inschakeling van de ECB is efficiënt en kan relatief snel plaatsvinden. Het verdrag biedt ook ruimte voor overdracht van toezichttaken aan deze instelling. Als men echter ziet hoe de ECB zich tijdens de crisis heeft ontwikkeld en hoe diep zij geïnvolveerd is in de financiering van solvabele en niet solvabele bancaire instellingen, dan wordt duidelijk hoe groot de moral hazard is die hier kan gaan spelen. Toezicht moet dicht bij een centrale bank worden gesitueerd. Het kan het meest efficiënt zijn om toezicht geheel onder het dak van de centrale bank te brengen, maar het kan ook onwenselijk zijn, omdat er problematische "conflicts of interest" kunnen ontstaan.

*De tweede pijler* van van Rompuy betreft het geïntegreerde budgettaire raamwerk. Hier is zonder enige twijfel flinke vooruitgang geboekt, al is vooral op het terrein van de economische beleidscoördinatie nog heel wat te wensen overgebleven. Van Rompuy suggereert in zijn rapport in gezamenlijke besluitvorming bovengrenzen te stellen aan nationale tekorten en schuldquotes. Ook bepleit hij onder meer – maar wel op heel voorzichtige wijze – de introductie op middellange termijn van eurobonds. In een volgroeide "fiscal union" lijkt me de uitgifte van eurobonds een vanzelfsprekendheid, maar een reële vraag is of niet al in een eerdere fase daartoe moet worden overgegaan. De beantwoording van deze vraag hangt mede af van de beleidsalternatieven die thans



worden ingezet. Als de facto een zeer groot deel van de overheidsschuld van landen in grote problemen wordt gefinancierd via EFSF/ESM en ECB en daarmee al voor risico van de overige lidstaten komt, is de terechte vraag of bepaalde vormen van uitgifte van eurobonds niet veel transparanter zijn dan wat we nu doen, en ook veel effectiever, omdat de verantwoordelijkheid dan meteen geheel ligt waar zij thuishoort: bij de overheden. Mijn opvatting is, dat serieuzer naar (varianten van de introductie van) eurobonds moet worden gekeken.

Van Rompuy refereert eveneens aan de mogelijkheid om in de eindfase een "fiscal body, such as a Treasury Office" in het leven te roepen. Ik ben het met de richting van de voorstellen van harte eens, maar mij valt op hoe voorzichtig zijn gedachten zijn geformuleerd. Te voorzichtig. Dit weerspiegelt de vrees dat er wel eens heel veel verzet tegen deze vergaande gedachten zou kunnen bestaan. Zij raken immers het hart van de soevereiniteit van lidstaten.

Een belangrijk begrotingsaspect wordt in geen enkel van de voorstellen die ik tot nu toe heb gezien, geadresseerd. In de Verenigde Staten vertoont de begroting van de staten in beginsel geen (of slechts een klein) tekort (overigens loopt het daar ook wel eens mis, getuige bijv. de financiën van Californië), maar dit vereiste geldt niet voor de federale overheid. Deze kan individuele staten onder omstandigheden te hulp schieten en ook beleid voeren dat in het nationale belang is en op dat moment niet uit belastingen gefinancierd kan worden. Onder de veronderstelling dat de maatregelen die thans getroffen zijn om individuele lidstaten van de eurozone een gedisciplineerd budgettair beleid te laten voeren (een structureel tekort van hoogstens 0,5 % en een feitelijk tekort van niet meer dan 3 %) ook daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht, biedt de institutionele opzet in Europa geen ruimte voor de Europese autoriteiten om begrotingstekorten te hebben. Dat moge in de ogen van velen een zegen zijn, maar het vereist dat eventuele ruimte die op nationaal niveau nog aanwezig is via een in de praktijk onuitvoerbare coördinatie zou moeten worden gemobiliseerd als daartoe een Europese noodzaak bestaat. Ik denk in dit verband bijv. aan het beroep dat sommigen doen op vooral Duitsland om, gezien de lage omvang van het begrotingstekort in dat land en het grote overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans, in het Europese belang tot tekortvergroting over te gaan. Nog daargelaten dat tegen dit beroep heel wat geschut in stelling kan worden gebracht, is duidelijk dat dit model een onmogelijke coördinatie- en afwegingsproblematiek met zich meebrengt. Daarom zou "Brussel" een leningsfaciliteit moeten krijgen en dat kan uiteraard alleen als de institutionele randvoorwaarden zijn gecreëerd die garanderen dat zo'n faciliteit verantwoord wordt gebruikt. Dit impliceert een verdere stap op de weg naar federalisering.

De tekst betreffende de *derde pijler* is ronduit zwak. Van Rompuy komt niet veel verder dan de constatering dat het belangrijk is het inmiddels bestaande kader voor beleidscoördinatie (Europees semester en het Euro Plus-pact) beter afdwingbaar te maken en dat, waar nodig maatregelen, kunnen worden genomen om de politieke en administratieve capaciteit van nationale instellingen te versterken. Deze tekst is net zo weinig zeggend als de verklaring op de Europese Top van 8/9 december 2011, dat de regeringsleiders zich "engageren om een gemeenschappelijk economisch beleid dichterbij te brengen".

De *vierde pijler* betreft de versterking van de democratische legitimatie en accountability. Dat is een topprioriteit, nu de meeste voorstellen die we mogen verwachten een

verdergaande overdracht van nationale soevereiniteit inhouden evenals ook (zeker potentieel) een transfer van middelen van rijke naar arme landen en van sterke bankstelsels naar zwakkere. Het is enigszins verrassend dat Van Rompuy dit niet als eerste pijler heeft gepresenteerd, maar – toegegeven – het gaat ook om de heetste aardappel in het menu.

Het is interessant te zien, dat naarmate de pijlers politiek problematischer zijn, de tekst bij een pijler ook korter en inhoudslozer wordt. Aan de vierde pijler worden nog maar elf regels besteed, tegen 17 aan de derde, 36 aan de tweede en 48 aan de eerste.

Het probleem met het rapport van Van Rompuy is, dat nog zo weinig is uitgewerkt en het ambitieniveau ter zake van de tijds kalender zo laag ligt. Dat is buitengewoon gevaarlijk in de huidige, onzekere wereld. Nodig is een kwantsprong op een aantal terreinen. De bereidheid daartoe is hier en daar groeiend, maar helaas ook hier en daar duidelijk afnemend. Cruciaal zal zijn wat in Duitsland en Frankrijk gebeurt. Mevrouw Merkel lijkt geleidelijk aan te sturen op een invulling van het politieke-unie-concept. Zij realiseert zich enerzijds de noodzaak om Europa bij elkaar te houden en verdere voortgang met het integratieproces te boeken en anderzijds de begrenzingen die liggen in het huidige verdrag en in de nationale wetgevingen. Een constructief meedenken van Nederland – in lijn met een decennia oude traditie – zou zeer behulpzaam kunnen zijn.

## **7 De ECB als reddende engel**

In zekere zin wordt van de ECB gevergd, dat zij door haar beleid voor de nationale en Europese politici de tijd creëert om de juiste maatregelen te nemen. In feite heeft de ECB dit ook gedaan, enerzijds door de toepassing van haar traditionele instrumentarium op te rekken (bijvoorbeeld via verlaging van de kwaliteitseisen van het onderpand) en anderzijds via de inzet van onconventionele instrumenten (zoals de driejaars LTRO-faciliteit, en het opkopen in de secundaire markt van overheidspapier van zwakke landen). Toch is er een grens aan wat de ECB *mag en zou moeten* doen. De formele grens ligt in haar mandaat, dat is gericht op het handhaven en bereiken van prijsstabiliteit. Verder is het de ECB toegestaan bij te dragen aan het werk van de autoriteiten bij de realisering van hun verantwoordelijkheid voor financiële stabiliteit en toezicht. Met speciale machtiging van de regeringsleiders/staatshoofden biedt het verdrag de mogelijkheid op toezichtsterrein verder te gaan dan "bijdragen aan", maar mag zij ook zelf de verantwoordelijkheid nemen voor bepaalde toezichttaken.

Bij de invulling van het mandaat ter zake van het "bijdragen aan" het werk van de verantwoordelijke autoriteiten op het gebied van financiële stabiliteit is er uiteraard sprake van een grijs gebied, maar – gedwongen door de crisis – is de ECB inmiddels wel heel ver dit gebied ingetrokken en loopt zij het gevaar buiten haar mandaat terecht te komen.

Heel bewust is in het Verdrag van Maastricht aan de ECB een zo helder mogelijk omschreven mandaat gegeven. De instelling is op afstand van de politiek gezet en aan de ECB is niet toegestaan overheidstekorten te financieren. Als gevolg van de eurocrisis beginnen de getrokken grenzen geleidelijk te vervagen. Een ECB die haar beleidsacties publiekelijk afhankelijk maakt van de vervulling van bepaalde voorwaarden door nationale overheden en daarbij de facto ook bereid is grootschalig overheidstekorten te financieren als aan die voorwaarden is voldaan (zoals Draghi recentelijk min of meer expliciet), is een integrerend onderdeel van het politieke besluitvormingsproces

geworden, heeft beleidsvrijheidsgraden verloren, handelt niet meer primair op monetaire gronden en is niet meer volledig onafhankelijk. Datzelfde geldt voor een ECB die zegt "Whatever it costs" de euro te zullen redden. Daarmee wordt potentieel grootschalig over belastinggelden beschikt, zonder democratische legitimatie. En dit omdat de verantwoordelijke autoriteiten, die zich democratisch moeten legitimeren, moeite hebben dit aan de eigen burgers te verkopen. Als er grote verliezen voor de ECB zouden gaan optreden, zal dit ongetwijfeld tot grote reputatieschade voor de instelling leiden. Ik heb dan ook veel sympathie voor het standpunt dat de President van de Bundesbank publiekelijk heeft ingenomen.

Kijkt men vanaf een afstand naar de ECB dan ziet men een (potentieel) zeer hybride instelling ontstaan, die kenmerken heeft van een onafhankelijke centrale bank, maar ook van een macro- en microprudentiële toezichthouder, van een semi-uitvoerende dienst van Europese overheden en van een soort IMF. Crisisomstandigheden dwingen tot een ongebruikelijke aanpak, maar in de chaos van de dag moet men zich toch steeds bewust proberen te blijven van de eigen taak en eigen verantwoordelijkheden.

## 8 Conclusie

Stap voor stap heeft Europa geprobeerd de crisis te bestrijden. Bijna drie jaar na de aanvang daarvan zijn weliswaar vele maatregelen genomen, maar is het einde van de crisis nog steeds niet in zicht. Wel begint het denken zich steeds meer te focussen op de meest fundamentele issues. De visie die Van Rompuy recentelijk op tafel heeft gelegd, is grosso modo de juiste om de crisis aan te pakken, maar tegelijkertijd is zij nog zo vaag en tentatief en qua tijdspad zo weinig ambitieus geformuleerd, dat zij niet zal leiden tot beëindiging van de crisis. Snelle kwantsprongen zijn noodzakelijk, maar liggen politiek zeer moeilijk. Tegelijkertijd moeten politici ook bereid zijn hun verantwoordelijkheid te nemen, zeker in een land als Nederland dat een zeer groot belang heeft bij een gezonde ontwikkeling van Europa.

Te veel rekenen op de ECB is niet verantwoord, want de ECB kan niet langdurig en omvangrijk met haar acties doorgaan tot iedereen in Europa het met elkaar eens is. De effectiviteit van haar acties heeft ook maar een beperkte levensduur en de maatregelen die zij moet nemen om effect te sorteren, worden daarom steeds grootschaliger. Het permanente struikelblok is de moeizame bereidheid om nationale bevoegdheden op te geven, ondanks het feit dat Europa economisch en financieel zo vervlochten is geraakt.

De euro heeft zonder enige twijfel aan die vervlechting verder bijgedragen. Dat was ook een doelstelling. Daarnaast speelt er de kwestie van de solidariteit. In de aanvangsjaren van de Europese Unie was die min of meer vanzelfsprekend, maar naarmate we verder verwijderd zijn geraakt van de Tweede Wereldoorlog is de solidariteit geleidelijk geërodeerd. De patstellingen waarin we terecht dreigen te komen, moeten worden doorbroken, omdat anders – ondanks opflakkingen van optimisme als de financiële markten weer een worst is toegeworpen – de ondermijning van het Europese bouwwerk verder doorgaat. Het zou mij zeer verheugen als Nederland, zoals in het verleden, hierbij een voortrekkersrol zou vervullen.

Soevereiniteit-issues bij het ontstaan van grotere staatkundige entiteiten zijn volstrekt normaal. Federalisering is geen nieuw fenomeen en gaat traditioneel met horten en stoten gepaard. Er is ook geen unieke vorm van federalisering. We kennen immers vele vormen staatkundige entiteiten, waarin steeds op eigen wijze de bevoegdheidsverdeling

tussen hogere en lagere autoriteiten heeft plaatsgevonden. Maar die bevoegdheidsverdeling moet dan wel heel precies gedefinieerd zijn en dan ook nog op zodanige wijze dat gemeenschappelijke problemen ook echt op supranationale wijze kunnen worden opgelost

De bereidheid soevereiniteit op bepaalde onderdelen over te dragen is een constante in het Nederlandse beleid geweest. Deze constante is thans echter minder vanzelfsprekend dan in het verleden. Het veredelde eigenbelang, een term van Jan Tinbergen, vergt dat we de traditionele Nederlandse aanpak in ere houden.

Crisismanagement op basis van unanimiteitsregels is een droom uit een voorbije wereld, omdat de tijd sneller voortschrijdt dan de besluitvorming kan plaatsvinden. Een supranationale aanpak is daarom onvermijdelijk. Tegelijkertijd vereist supranationale besluitvorming in een democratisch Europa ook een volstrekt volwassen parlement met vergelijkbare bevoegdheden als nationale parlementen op dit moment in de eigen lidstaten hebben. Het gaat hier om kwantumsprongen en niet meer om morrelen in de marge. Zulke sprongen kunnen alleen gemaakt worden als de burgers worden meegenomen in dit proces en erbij betrokken zijn. Daar ligt in de huidige omstandigheden, waarin het scepticisme over Europa hoogtij viert, een enorme uitdaging. Tegelijkertijd biedt de crisis een kans als duidelijk gemaakt kan worden dat Europa niet het begin van alle ellende is, maar vooral de mogelijkheid biedt om de crisis tot een oplossing te brengen.

### **Nout Wellink**

\* Voorzitter van de Wim Drees Stichting, was President van De Nederlandsche Bank.