**Verantwoording**

Bij het verschijnen van de eerste druk van mijn handboek “Van Europese Gemeenschappen tot Europese Unie” (januari 2012) stonden een aantal nieuwe ontwikkelingen op stapel op het vlak van economische integratie, hoofdzakelijk als gevolg van de financiële en economische crises van 2008 en 2010 en van de daarop volgende eurocrisis. De betekenis en draagwijdte ervan zijn pas nadien duidelijk geworden en zijn daarom maar zeer ten dele in de eerste druk verwerkt. Bovendien werden in de loop van 2012 een aantal nieuwe Europese initiatieven en maatregelen genomen, die evenmin in het handboek zijn opgenomen.

Met de tweede druk kon de tekst slechts in zeer beperkte mate bijgestuurd worden. Vandaar dat ik dit tekort probeer op te vangen met een bijkomend hoofdstuk dat te vinden is op het net van de uitgeverij: [www.uitgeverijacco.be/europesegemeenschappen](http://www.uitgeverijacco.be/europesegemeenschappen)

Het hoofdstuk bouwt verder op Deel II, en meer bepaald op punt 2.2 ‘Het streven naar een monetaire unie’. We hernemen het begin van dit deeltje en bouwen daar dan op verder.

De hierna volgende tekst is nog niet rijp voor publicatie en zal in de loop van het academiejaar wellicht nog verder bijgestuurd worden. Het is de bedoeling het bij een volgende druk op te nemen in het handboek.

Catharina Dehullu

**2.2. Sinds 1970 is er binnen de EG/EU ook een streven vast te stellen naar een Monetaire Unie[[1]](#footnote-1)**

Dit streven ging uit van dezelfde filosofie als die van de interne markt, nl. het liberaliseren van het Europees handels- en personenverkeer door het gradueel wegnemen van alle barrières die dit verkeer belemmeren, waaronder ook het bestaan van diverse munten. Zolang men in een andere lidstaat van de EG later de EU ook in een andere munt moet betalen, kan men niet echt van een eenheidsmarkt spreken. Een eenheidsmunt is het sluitstuk van de interne markt. De VSA fungeerde hier als inspirerend model (Aernoudt, 95).

* In 1972 werd besloten om de schommelingen tussen twee Europese munten zoveel mogelijk te beperken. De Europese munten zouden m.a.w. gezamenlijk schommelen ten aanzien van de dollar binnen een schommelingsmarge van 1 op 2,25%: de zogenaamde slang in de tunnel. Deze ‘slangovereenkomst’ werd de voorloper van het Europees Monetair stelsel (EMS). In 1973 besloten de Europese landen hun pariteit ten opzichte van de dollar niet langer te handhaven. Ten gevolge van de wereldwijde crisis werd de druk op sommige munten te groot, waardoor ze uit de slang tuimelden.
* In 1979 werd dan besloten tot instelling van een Europees Monetair Stelsel (EMS), dat een stabilisatie van de wisselverhoudingen moest realiseren: de munten van de Europese Unie zouden in hun onderlinge bewegingen worden beperkt tot een zeker percentage: +/-2.25%. De ECU (de European Currency Unit) speelde daarin een belangrijke rol. De ECU was een theoretische korf van Europese munten en haar waarde was dus een afgeleide waarde.
* Na de Eenheidsakte en het akkoord over de streefdatum voor de eenheidsmarkt, was het begin jaren ’90 mogelijk om het plan voor een echte monetaire unie nieuw leven in te blazen. Er werd besloten tot het houden van een Intergouvernementele Conferentie ter voorbereiding van de voor de EMU nodige verdragswijziging (1990).
* De regeling voor de instelling van een Economische en Monetaire Unie waartoe deze conferentie heeft geleid, heeft zijn weg gevonden naar het Verdrag van Maastricht van 1992 (nu artt. 127- 133 VWEU). Overeenkomstig deze regeling werd de Europese Monetaire Unie gerealiseerd in drie fasen. De derde en definitieve fase werd in 2002 voltooid en leidde tot de invoering van de Euro. De Euro-munten en -biljetten zijn binnen de Eurozone het enige wettige betaalmiddel.
* Alleen die lidstaten die aan bepaalde voorwaarden voldoen mogen toetreden tot de Monetaire Unie. Deze voorwaarden zijn neergelegd in de convergentiecriteria en uitgewerkt in protocol nummer 13. De criteria komen grossomodo hierop neer: een inflatiepercentage hebben dat niet meer dan 1.5% hoger ligt dan dat van de drie lidstaten met de beste prijsstabiliteit; geen buitensporig overheidstekort hebben (een buitensporig overheidstekort bestaat wanneer het begrotingstekort van de totale overheid hoger ligt dan 3% van het BBP of wanneer de totale overheidsschuld meer bedraagt dan 60% van het BBP); de normale fluctuatiemarge binnen het EMS is ten minste gedurende de twee voorgaande jaren gerespecteerd; de gemiddelde rentevoet voor de lange termijn ligt niet meer dan 2% hoger dan die van de drie lidstaten met de beste rentestabiliteit (art. 121 EG-verdrag, nu artikel 140 VWEU).
* Op 3 mei 1998 stelde de Raad bij beschikking vast dat België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Finland voldeden aan de drie voorwaarden. Op 1 januari 2001 is ook Griekenland toegetreden, op 1 januari 2007 Slovenië, op 1 januari 2008 zijn Malta en Cyprus toegetreden, op 1 januari 2009 volgde Slowakije en op 1 januari 2011 tenslotte trad ook Estland toe. Zij vormen samen de lidstaten van de zogenaamde ‘eurozone’. Lidstaten zijn verplicht om toe te treden tot de eurozone van zodra zij voldoen aan de convergentiecriteria. Maar Groot-Brittannië en Denemarken hebben een opt-out bedongen. Zweden slaagt erin om via juridische achterpoortjes ook buiten de eurozone te blijven.
* In de derde fase werd ook de Europese Centrale bank opgericht. De Europese Centrale Bank en de nationale banken, die samen het Europees stelsel van Centrale Banken (het ESCB) vormen, voeren een gemeenschappelijk monetair beleid ‘art. 105 VWEU en protocol nr. 4). In werkelijkheid doet de ECB dat alleen met de nationale banken van de eurozone of het eurosysteem. Hoe dan ook wordt het monetair en wisselkoersbeleid gevoerd op het niveau van de Unie door de Europese Centrale Bank. De ECB heeft ook de exclusieve bevoegdheid om Euro’s uit te geven (zie verder, Deel III).

**2.3 Het groei- en Stabiliteitspact en de no-bail-out-clausule**

**a. Het Groei- en Stabiliteitspact**

Om de stabiliteit binnen de eurozone ook na de oprichting ervan te bewaken, werd in 1997 het Groei- en Stabiliteitspact afgesloten. Het staat beschreven in artikel 126 VWEU en in protocol 12 bij het VWEU. Het pact organiseert een toezicht op de overheidsfinanciën. De achterliggende idee is immers dat financiële problemen in één land gevolgen kunnen hebben voor een ander euroland en eventueel de gehele zone kunnen aantasten. Het pact legt daarom het belangrijkste convergentiecriterium -namelijk dat de staatsschuld niet meer dan 60% en dat het jaarlijkse begrotingstekort niet meer dan 3% van het bruto binnenlands product mag bedragen- permanent vast[[2]](#footnote-2). De Commissie houdt toezicht op de evolutie van de begrotingssituatie en de overheidsschuld in de lidstaten en rapporteert daarover op regelmatige basis aan de Raad. Wanneer blijkt dat een lidstaat zich niet aan die criteria heeft gehouden of wanneer de Commissie van mening is dat er gevaar bestaat voor een buitensporig tekort, dan geeft de Commissie advies en brengt de Raad daarvan op de hoogte. Op basis van het commissieverslag kan de Raad overgaan tot het instellen van de “buitensporige tekortenprocedure” of “*excessive deficit procedure*”. De Raad doet dan in de eerste plaats aanbevelingen aan de betrokken lidstaat over hoe die het tekort en/of de schuld terug kan brengen tot de criteria. Houdt de staat zich daar niet aan, dan kan de Raad overgaan tot het nemen van maatregelen die binnen een voorgeschreven termijn moeten worden uitgevoerd. Als de staat zich ook daar niet naar voegt, kan de Raad sancties opleggen, gaande van het opvragen van aanvullende informatie tot het deponeren van een niet-rentedragend bedrag en uiteindelijk het opleggen van een boete (het renteloos deposito wordt dan omgezet in een boete).   
De sancties kunnen alleen worden opgelegd aan landen van de eurozone. De andere lidstaten zijn weliswaar ook verplicht om het Stabiliteitspact na te leven, maar de Raad kan tegenover hen enkel aanbevelingen doen (art. 139 VWEU). De Raad beslist steeds met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Wanneer het om een land gaat dat de euro als munteenheid heeft, zijn alleen de lidstaten van de Eurogroep stemgerechtigd. Een opvallend onderdeel van artikel 126 VWEU is lid 10, dat een inbreukprocedure (beroep wegens niet nakoming, artt. 258 en 259 VWEU) bij het Hof van Justitie uitsluit[[3]](#footnote-3).   
  
Kortom, de buitensporige begrotingstekorten procedure zoals beschreven in artikel 126 VWEU is behoorlijk vrijblijvend: de Raad beslist discretionair over de opportuniteit en de inhoud van de te nemen maatregelen en de Commissie zou een lidstaat die in gebreke blijft niet kunnen dagvaarden voor het Hof van justitie.   
  
In 2003 kwamen Frankrijk en Duitsland in aanmerking voor een boete, maar in de Raad was er om politieke redenen geen voldoende meerderheid om de boete ook effectief op te leggen. De sancties bleven dus theorie en in 2005 werd zelfs een politiek akkoord gesloten om het Groei- en Stabiliteitspact soepel te interpreteren.

**b. De no-bail-out-clausule (to bail out = borg staan)**

Afgezien van het sanctiemechanisme in het stabiliteitspact, werd in de Verdragen nog een ander principe opgenomen dat druk moest zetten op de lidstaten om de overheidsfinanciën gezond te houden. Artikel 125 VWEU verbiedt namelijk economische en/of financiële hulp tussen de lidstaten onderling of van de Unie -eventueel ECB- aan de lidstaten. Financiële hulp in het kader van de EMU is slechts binnen een stikt kader voorzien: volgens artikel 122 VWEU kan de Raad van Ministers in noodsituaties “veroorzaakt door natuurrampen of buitengewone gebeurtenissen die de lidstaat niet kan beheersen" financiële bijstand verlenen aan een lidstaat. Dit principe heet de “no bail-out” clausule. Het is bedoeld om regeringen te dwingen tot financiële discipline, die ervoor moet zorgen dat de euro een stabiele munt blijft en dat de ECB een onafhankelijk, op prijsstabiliteit gericht monetair beleid kan voeren[[4]](#footnote-4).

Toen in 2012 Griekenland op het punt stond financieel ineen te storten als gevolg van de schuldencrisis, stelde de clausule de Unie en de lidstaten voor een ernstig dilemma. Als ze vast hielden aan het no-bail-out beginsel, dan konden de financiële markten op hol slaan en was een Grieks faillissement onafwendbaar. Dit zou dan weer de banken -ook buitenlandse- die de Griekse schuld op hun balans hadden staan in de problemen brengen en een systeemcrisis veroorzaken. Maar als andere lidstaten of de Unie Griekenland wel te hulp zouden schieten, dan zou dat in wezen een schending zijn van de Verdragen en zou bovendien de stimulans tot financiële discipline verzwakken. Het is dit dilemma dat aan de basis ligt van de aanvankelijk weinig doortastende houding van de regeringsleiders in hun pogingen om de crisis te bezweren.

**2.4 De moeizame opbouw van een economische Unie**

Hoewel artikel 3, lid 4 VEU verklaart dat de Unie een Economische en Monetaire Unie (EMU) instelt, is het economisch beleid lange tijd haast exclusief een zaak van de lidstaten gebleven. Wel moeten de lidstaten van de Eurozone overeenkomstig artikel 121 VWEU hun economische beleid beschouwen als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang en het coördineren -d.w.z. op elkaar afstemmen- in het kader van de Raad, die daartoe ‘globale richtsnoeren’ opstelt. De Europese Commissie heeft een adviserende en ondersteunende taak: ze stelt rapporten op, die voor de lidstaten als leidraad kunnen dienen bij het nemen van besluiten. De Commissie oefent ook toezicht uit: ze kan een lidstaat die de globale richtsnoeren niet respecteert, waarschuwen. De Raad kan vervolgens de waarschuwingen omzetten in aanbevelingen, en eventueel beslissen die aanbevelingen openbaar te maken (peer pressure). Het Europees Parlement wordt van de aanbevelingen in kennis gesteld.

De coördinatie betreft vooral het macro-economisch beleid en is sinds 2010 gestoeld op het EU 2020-strategieprogramma.

Uit artikel 121 VWEU blijkt dat de supranationale instituties, zoals de Europese Commissie en het Europees Parlement, hier maar weinig bevoegdheid hebben en dat de coördinatie van het economisch beleid gebaseerd is op de ‘open coördinatie methode’ en op ‘*soft-law’* (d.w.z. richtsnoeren, aanbevelingen en adviezen).

De mogelijkheid tot het nemen en het bestaan van globale richtsnoeren betekent daarom nog niet dat de Eurozone -laat staat de Europese Unie- ook een Economische Unie is. Hoewel we dat in ons verder betoog zullen nuanceren, is er bijvoorbeeld nog steeds geen echt Europees tewerkstellingsbeleid[[5]](#footnote-5) of arbeidsmarktbeleid. En ook de loonpolitiek, het sociale beleid, het pensioenbeleid en het belastingbeleid zijn in handen van de nationale regeringen gebleven. De belastingdruk in de Europese lidstaten bijvoorbeeld varieert van 28% in Roemenië tot 48%, 47% en 44% in respectievelijk Denemarken, Zweden en België[[6]](#footnote-6). Het verschil in belastingdruk heeft precies te maken met de autonomie van de lidstaten bij het maken van beleidskeuzes in de genoemde domeinen. Zo staat het de lidstaten vrij ziektekostenverzekeringen en onderwijs ofwel voor hun eigen rekening te nemen ofwel te privatiseren en in het eerste geval een hoge of een lagere sociale welvaart na te streven.

Een ander voorbeeld betreft de vennootschapsbelasting: door het hanteren van een lage aanslagvoet, wil men ondernemingen uit andere (lid)staten aantrekken. Hetzelfde geldt overigens voor het loonbeleid: lage arbeidskosten zijn aantrekkelijk voor buitenlandse investeerders.

Hoe dan ook is het bestaan van een muntunie zonder economische unie en het naast elkaar bestaan van een gecentraliseerd geldbeleid en een gedecentraliseerd macro-economische beleid vaak met de vinger gewezen als oorzaak van de eurocrisis in 2010-2011[[7]](#footnote-7). Een verlies aan competitiviteit of een negatieve handelsbalans in een lidstaat kan een *spillover* effect hebben en de economische ontwikkeling in andere lidstaten aantasten. Staten met grote begrotingstekorten en/of hoge staatsschuld maar met dezelfde munt als de andere lidstaten, destabiliseren en bedreigen de Europese muntunie. Anderzijds beschikken de lidstaten van de muntunie niet meer over de gebruikelijke nationale instrumenten van devaluatie en revaluatie om conjunctuurschommelingen en onevenwichtigheden tegen te gaan, terwijl er op Europees niveau geen tegenwicht voor dit verlies was gecreëerd[[8]](#footnote-8): de globale richtsnoeren werden in het verleden door de lidstaten vaak niet ernstig genomen en het sanctiemechanisme van het Groei- en Stabiliteitspact werd eenvoudigweg niet toegepast (zie hoger).

Als gevolg van de banken- en schuldencrisis is deze fundamentele weeffout in de ‘economische governance’[[9]](#footnote-9) structuur van de euro aan de oppervlakte gekomen en is de weerstand van de lidstaten tegen een sterker Europees economisch optreden voor de Eurozone langzaam gaan afbrokkelen. Dit heeft in hoofdzaak geleid tot een aantal maatregelen op het vlak van begrotingsdiscipline (aanscherpen van het groei -en stabiliteitspact) en van toezicht op macro-economische onevenwichtigheden. Het is bovendien de bedoeling meer controle uit te oefenen op de banken.

Sinds kort beschikt Europa dus over een aantal instrumenten met de bedoeling de euro te vrijwaren en het economisch beleid van de lidstaten te sturen. Die instrumenten komen hieronder aan bod.

* 1. **Maatregelen ter bestrijding van de eurocrisis en met het oog op een grotere stabiliteit binnen de Unie en de Eurozone**

De inefficiënte toepassing van het groei- en stabiliteitspact -zeg maar de onwil van de lidstaten om het te respecteren en toe te passen- maar vooral de schuldencrisis dwongen de politieke leiders van de eurozone tenslotte tot het nemen van een aantal maatregelen met het oog op het behoud van de eenheidsmunt.

Het gaat om twee soorten maatregelen die elk via een eigen spoor de crisis moeten bedwingen. In de eerste plaats moeten noodfondsen en andere financiële tegemoetkomingsprogramma’s worden opgezet, om op korte termijn de crisis het hoofd te bieden. Vervolgens moet de Economische en Monetaire Unie structureel versterkt worden, teneinde nieuwe (vergelijkbare) crisissen in de toekomst te vermijden.

We beginnen met de noodmaatregelen

1. ***Noodmaatregelen en ondersteuningsmechanismen*.**

Om Griekenland en andere landen in nood financieel te ondersteunen en de euro niet in gevaar te brengen, werden diverse fondsen opgericht, waarvan alleen het ESM bedoeld is om permanent te zijn.

1. **Het EFSF**: bedoeling van het fonds -dat een noodfonds was in de meest letterlijke zin van het woord- was financiële steun te verlenen aan lidstaten met een (dreigende) versperring van toegang tot de kapitaalmarkt. De vertrouwenscrisis in lidstaten uit de eurozone was immers een enorme bedreiging voor de financiële stabiliteit van de hele eurozone.

De financiële steun is beperkt tot lidstaten die deel uitmaken van de eurozone. Het fonds trekt daartoe gelden aan op de kapitaalmarkten (art. 3 van de statuten van het EFSF). De lidstaten staan garant voor een bedrag van 440 miljard euro, later opgetrokken tot 500 miljard euro.

Concreet gaat het fonds als volgt te werk[[10]](#footnote-10):  
Het EFSF, dat zelf geen geld in kas heeft, leent tegen lage rentes geld op de (mondiale) financiële markten en leent dat op zijn beurt uit aan eurozone-lidstaten die in financiële moeilijkheden verkeren en die met de Europese Commissie overeenstemming hebben bereikt over door hen te nemen maatregelen en bezuinigingen. De lidstaten kunnen dan bij het EFSF aan veel lagere tarieven lenen dan wanneer ze dat rechtstreeks op de financiële markten zouden moeten doen. Het EFSF kan ook als "*lender of last resort*" optreden: indien toegang tot de financiële markten onmogelijk is, kan men nog steeds bij het EFSF terecht. Financieel solide landen dekken het risico af, voor het geval de landen aan wie geld werd uitgeleend, de lening niet kunnen aflossen[[11]](#footnote-11).  
Het EFSF is een onderdeel van een breder mechanisme dat in het voorjaar van 2010 in het leven is geroepen: er wordt samengewerkt met het European Financial Stabilisation Mechanism of EFSM (dat een rechtstreeks onderdeel van de Europese Commissie is en over € 60 miljard kan beschikken) en het IMF (dat in dit kader € 250 miljard heeft toegezegd). Het totale vangnet bedraagt dus 750 miljard euro.  
De steunoperatie aan Griekenland in het voorjaar van 2010 viel buiten de werkzaamheden van het EFSF: het EFSF bestond toen nog niet, en werd eerst na en naar aanleiding van die crisis opgericht. De eerste activiteiten van het EFSF hadden betrekking op het steunpakket voor Ierland in de herfst van 2010.

Ook de midden 2012 verstrekte leningen aan Ierland, Griekenland, Cyprus en Spanje, komen uit de pot van het EFSF.

Algemeen wordt aangenomen dat EFSF in strijd is met de geest van het VWEU, en meer bepaald met artikel 125 VWEU, de no bail-out clausule (zie hoger). Precies daarom is het tijdelijk en werd gezocht naar een meer duurzame oplossing. Sinds 1 juli 2013 kan geen beroep meer worden gedaan op het EFSF.

1. Het **Europees Stabliteitsmechanisme (ESM)**

Eind november 2010 kwamen de ministers van Financiën van de eurolanden overeen dat een permanent noodfonds, een Europees Stability Mechanism (ESM), zou worden opgericht, dat begin 2013 van kracht zou worden.

Maar voor de oprichting ervan was een wijziging van het VWEU nodig. Zoals hoger reeds vermeld hebben de EU-lidstaten overeenkomstig het VWEU geen verplichting tot wederzijdse financiële steun: de zogenoemde ‘no bail out’-clausule. Dit betekent dat lidstaten niet verplicht waren om bijvoorbeeld Griekenland of Ierland hulp te bieden, meer zelfs, dat dat verdragsrechtelijk eigenlijk niet mocht[[12]](#footnote-12).

Om toch een permanent solidariteitsmechanisme in de vorm van een soort Europees Monetair Fonds te kunnen oprichten, moest dus eerst een verdragswijziging worden doorgevoerd.

Tijdens de EU-top in december 2010 hebben de Europese regeringsleiders het besluit om het Verdrag te wijzigen, bevestigd. Om praktische redenen hebben zij ervoor gekozen om niet artikel 125 VWEU (de no-bail-out-clausule) maar artikel 136 VWEU te wijzigen. Dat artikel heeft immers enkel betrekking op de Eurozone en een wijziging ervan zou daarom makkelijker aanvaard worden door de niet-eurozone landen.

In februari 2011 deed de Europese Commissie een voorstel tot aanvulling van artikel 136 VWEU met de volgende twee zinnen: *,,De lidstaten die de euro als munt hebben, stellen een stabiliteitsmechanisme in dat moet worden geactiveerd indien dat onontbeerlijk is om de stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen. De verlening van financiële steun, indien vereist, uit hoofde van het mechanisme zal aan stringente voorwaarden gebonden zijn"*

Door het op die manier te formuleren krijgt de Europese Unie strikt genomen geen nieuwe bevoegdheden. Het zijn immers de lidstaten -meer bepaald de eurolanden- die de voorwaarden bepalen waaronder hulp wordt verleend en die beslissen wanneer steun 'onontbeerlijk' is.

Daarom kon volstaan worden met een vereenvoudigde herzieningsprocedure van het Verdrag, waarbij de Europese Raad het voorstel van amendement neerlegt in een besluit (art. 48, lid 6 VEU). Dat is gebeurt bij besluit van 25 maart 2011. Toch moet ook een vereenvoudigde verdragswijziging door alle lidstaten –alle toenmalige 27 lidstaten dus- worden goedgekeurd volgens hun interne grondwettelijke procedure (zie art. 48, 6 §2 VWEU). De procedure verschilt van lidstaat tot lidstaat, maar bestaat in principe steeds uit een parlementaire goedkeuring en een ratificatie door het staatshoofd (zie hoger).

Het amendement trad in werking op 1 mei 2013, nadat Tsjechië het als laatste had geratificeerd.

Voor de eigenlijke oprichting van het ESM was dan weer een afzonderlijk (intergouvernementeel) Verdrag nodig tussen de Eurolanden. Dat Verdrag moest eveneens worden goedgekeurd door de nationale parlementen en geratificeerd door het staatshoofd, maar dan enkel in de eurolanden. Estland ratificeerde als laatste in oktober 2012, waardoor het Verdrag kort daarna in werking kon treden. Eerder had ook het Duitse Grondwettelijk Hof zijn fiat gegeven, nadat een beroep was ingesteld wegens mogelijke strijdigheid van het Verdrag met de Duitse grondwet[[13]](#footnote-13).

Het is opmerkelijk dat het ESM-Verdrag eerder in werking trad dan het amendement in artikel 136 VWEU[[14]](#footnote-14).

In het ESM-Verdrag staan de voorwaarden waaronder landen financiële steun kunnen ontvangen, wie wat bijdraagt aan het noodfonds en is de besluitvorming over het verlenen van noodsteun vastgelegd. De filosofie achter het fonds is dezelfde als die van het EFSF, namelijk goedkoop lenen mogelijk maken voor landen in financiële nood.

Het nieuwe noodfonds heeft een leningscapaciteit van 700 miljard euro (artikel 8 van het ESM-Verdrag) en zal bestaan uit direct gestort geld (80 miljard euro) en kredietgaranties ter waarde van in totaal 420 miljard euro. Indien nodig zal het IMF 250 miljard euro ter beschikking stellen. Duitsland staat in voor het grootste aandeel, namelijk 21,7 miljard €, goed voor een uitleencapaciteit van 168 miljard €. België betaalt tot 2,78 miljard € en Nederland 4,5 miljard €[[15]](#footnote-15)

Landen die in aanmerking willen komen voor een lening uit het ESM moeten aan strenge voorwaarden voldoen. Ze moeten:

* de overheidsfinanciën snel op orde brengen door (macro-economische) hervormingen en in de meeste gevallen door verregaande bezuinigingsmaatregelen Het persbericht van de Eurogroep over Cyprus bijvoorbeeld stelt: “*The Eurogroup has reached an agreement with the Cypriot authorities on the key elements necessary for a future macroeconomic adjustment programme”* [[16]](#footnote-16). In dat kader moet ook de zogenaamde ‘trojka’ gesitueerd worden, die bestaat uit afgevaardigden van de Europese Commissie, de ECB en het IMF en dat de onderhandelingen voert met de lidstaat met het oog op hervormingen en bezuinigingen in ruil voor financiële noodsteun[[17]](#footnote-17).
* Het Verdrag voor Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de EU (het zogenaamde fiscal pact, zie hieronder) hebben ondertekend en geratificeerd;
* de begrotingsafspraken hebben opgenomen in de nationale wetgeving (bij voorkeur in de grondwet).

Het eerste optreden van het ESM betrof het uitlenen van geld met het oog op de herkapitalisatie van het Spaanse bankwezen die door de onroerendgoedcrisis in Spanje in ademnood was geraakt. Even later volgde Cyprus.

1. **Het 'outrightmonetary transactions'-programma (OMT) of het Plan Draghi[[18]](#footnote-18)**

Omdat de hierboven beschreven fondsen aanvankelijk niet is staat waren om de financiële markten gerust te stellen, werd binnen de Europese Unie koortsachtig gezocht naar een sterker signaal naar die markten. Begin september 2012 werd door de voorzitter van de ECB een maatregel genomen die in de pers vaak werd omschreven als de ‘bazooka’. De maatregel wordt technisch omschreven als het *'Outrightmonetary transactions'*-programma (OMT-P) en bestaat er in dat de ECB in bepaalde omstandigheden bereid is obligaties te kopen van eurolanden in nood.

De achterliggende logica is als volgt: om de werking van de overheid te financieren zijn landen niet alleen aangewezen op belastingen, maar ook op leningen. Leningen die de overheid uitgeeft zijn staatsobligaties. Deze waardepapieren hebben een vaste rentevoet en een vaste looptijd. Als een land het economisch minder goed doet of een grote staatsschuld heeft opgebouwd -zoals het geval was/is in Spanje en Portugal- stijgt het wantrouwen van de beleggers. Ze zijn dan niet meer bereid om voor een lage rente het risico te nemen dat ze hun geld niet meer terugkrijgen.

De overheid van het betrokken land ziet zich daarom genoodzaakt zijn rente te verhogen. Als het land echt in de problemen raakt, kan een soort **sneeuwbaleffect** optreden: de rente stijgt, waardoor het wantrouwen toeneemt, waardoor de rente verder stijgt. Het wordt dan voor een land bijna onmogelijk om nog geld te lenen. Griekenland bijvoorbeeld heeft een tijdlang in die situatie verkeerd.

Aangekochte obligaties kunnen ook vrij verhandeld worden zoals aandelen. Er ontstaat dan een **'secundaire markt'**. De prijzen die daar worden betaald, worden bepaald door vraag en aanbod. Precies die prijzen dienen als maatstaf voor nieuwe obligaties. Als een land dus weinig in trek is op de secundaire markt, zal het bij de uitgifte van nieuwe obligaties meer rente moeten bieden.

Het is hier dat de ECB met het *'Outrightmonetary transactions'*-programma kan tussenkomen. Door obligaties op de secundaire markt te kopen, stijgt de vraag en daalt bijgevolg de prijs ervan. Bij de uitgifte van nieuwe obligaties kan de rente zakken. Bovendien hebben kopers van de obligaties de zekerheid dat ze, als ze van hun obligaties af willen, op de secundaire markt een koper zullen vinden. Op die manier wil de ECB de vicieuze cirkel doorbreken en vermijden dat landen met een groot overheidstekort onbetaalbare bedragen moeten betalen om geld te kunnen lenen.

Er zijn wel enkele voorwaarden aan verbonden. Vooreerst veronderstelt de techniek van het OMT-P dat het land dat er beroep op wil doen zelf nog geld wil ophalen via obligaties. Griekenland kan dat niet meer en is aangewezen op het steunfonds. Vervolgens moet het betrokken land zelf een steunverzoek indienen: de ECB koopt de obligaties niet op uit eigen beweging en zal in ruil voor toezegging sanering van de overheidsschuld opleggen. Als een land zich niet aan de afspraken houdt, wordt het inkoopprogramma stopgezet.

Het inkoopprogramma is beperkt tot obligaties met een looptijd van maximaal drie jaar.

1. ***Structurele maatregelen***

Hoewel de structurele maatregelen die sinds 2011 door de Unie zijn genomen allemaal verder bouwen op artikel 126 VWEU (het Groei-en Stabiliteitspact) en op artikel 121 VWEU (economische unie), vormen ze toch een behoorlijk complex geheel, waarin het niet zo makkelijk is zijn weg te vinden.

De ene maatregel bouwt verder op de andere, scherpt die aan of voegt elementen toe met als gevolg dat de maatregelen elkaar gedeeltelijk overlappen.

Ze zijn uitgewerkt enerzijds in secundaire regelgeving en anderzijds in een zelfstandig internationaal of intergouvernementeel verdrag, het zogenaamde Fiscal Pact.

Sommige maatregelen betreffen de hele Unie, andere alleen de landen uit de eurozone en nog andere de laatste groep plus een aantal andere lidstaten zoals het geval is in het Fiscal Pact (EU-25)

De secundaire regelgeving bestaat uit zeven verordeningen en één richtlijn en is gegroepeerd in respectievelijk het six-pack (vijf verordeningen en één richtlijn) en het two-pack (twee verordeningen). Het six-pack heeft betrekking op alle lidstaten van de Europese Unie maar met specifieke bepalingen voor de eurolanden, het two-pack heeft uitsluitend betrekking op de eurolanden.

De maatregelenzijn gericht op twee doelstellingen:

* het aanscherpen van begrotingsregels voor de lidstaten en strenger Europees toezicht daarop en/of
* een sterkere Europese sturing van de macro-economische aspecten van de nationale economieën

Zoals hoger reeds verduidelijkt, zijn beide elementen nauw met elkaar verbonden: zowel onevenwichtigheden in de economische ontwikkelingen van de lidstaten als problemen met de overheidsfinanciën van bepaalde lidstaten, tasten de stabiliteit van de euro aan én zijn op termijn een bedreiging voor de economie van de Unie als geheel.

1. **het Six-pack en het Europees Semester**

Six-pack staat voor zes wetgevende maatregelen die in de onderhandelingen tussen de Europese Raad en het Europese Parlement gebundeld werden in de "*Sixpack on economic governance*". Het pakket is op 13 december 2011 in werking getreden en omvat vijf verordeningen en één richtlijn. Vier van de zes maatregelen (drie verordeningen en één richtlijn) hebben de hervorming van het Groei- en Stabiliteitspact van de Europese Unie (en dus het aanscherpen van de begrotingsregels van de lidstaten) tot doel; de twee overige verordeningen hebben betrekkingen op macro-economische onevenwichtigheden. De maatregelen zijn gebaseerd op artikel 121 VWEU of op artikel 126 VWEU al dan niet in combinatie met artikel 136 VWEU dat enkel betrekking heeft op de landen uit de eurozone.

## Begrotingsbeleid

1. Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid zoals gewijzigd door Verordening (EU) nr. 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 (hierna: verordening 1466/97 zoals gewijzigd);
2. Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten zoals gewijzigd door Verordening (EU) nr. 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011 (hierna: verordening 1467/97 zoals gewijzigd)
3. Verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied
4. Richtlijn 2011/85/EU van de raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten

## b) Macro-economische onevenwichtigheden

5. Verordening (EU) nr. 1176/2011 van 16 november 2011 betreffende de preventie en de correctie van macro-economische onevenwichtigheden

6. Verordening (EU) nr. 1174/2011 van 16 november 2011 betreffende de handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied.

***Het begrotingsbeleid (a)*** bestaat op zijn beurt uit twee delen: een preventief en een corrigerend. Het *preventief* gedeelte wil voorkomen dat de lidstaten te grote tekorten opstapelen in hun begroting en is hoofdzakelijk gebaseerd op verordening 1466/97 zoals gewijzigd; het *corrigerend* gedeelte wordt in gang gezet als die grote tekorten zich voordoen en is gebaseerd op verordening 1467/97 zoals gewijzigd en specifiek voor de eurolanden op verordening 1173/2011.

Beide gedeelten gaan uit van de referentiewaarden die in het Groei- en Stabiliteitspact zijn vastgelegd, namelijk 3% van het bruto binnenlands product (BBP) voor het jaarlijkse overheidstekort en 60% van het BBP voor de bruto schuldquote.

*Preventieve deel*

In het kader van preventie oefent de Unie toezicht uit op de uitwerking door de lidstaten van hun nationale begrotingen en van hun economisch beleid.

Het preventieve deel van het six-pack moet samen gelezen worden met een ander beleidsinstrument, dat eveneens deel uitmaakt van het nieuwe economische bestuur. In 2010 werd namelijk een cyclus van EU-beleidstoezicht en -coördinatie ingevoerd, het zogenaamde “Europees semester”. Het beleidsinstrument is gebaseerd op een ‘gedragscode’, afgesproken binnen de Ecofin[[19]](#footnote-19). Het heeft betrekking op de eerste zes maanden van het kalenderjaar dat aan het begrotingsjaar vooraf gaat.

Het Europees Semester is een coördinatiemechanisme dat macro-economische onevenwichtigheden zowel als buitensporige overheidstekorten van de lidstaten moet voorkomen. Er wordt daartoe een permanente dialoog georganiseerd tussen de Unie en de lidstaten met betrekking tot de nationale overheidsfinanciën en het economisch beleid van de lidstaten. De lidstaten, de Europese Commissie, de Raad van Ministers, de Europese Raad, en in mindere mate het Europees Parlement zijn daarbij betrokken.

Het Semester zelf bestaat uit een aantal stappen die jaarlijks worden doorlopen.

1. Bij het begin van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar publiceert de Europese Commissie de Jaarlijkse Groeiraming of *Annual Growth Survey*. Het betreft een horizontaal of EU-breed overzicht waarbij de economische uitdagingen voor de Unie als geheel worden geïdentificeerd en de oriëntatie en strategieën worden vastgelegd, en wel op middellange en lange termijn. Het wordt besproken in de Raad en in het Europees Parlement (januari-februari).

2. In maart bespreekt de Europese Raad de grote economische uitdagingen waar de EU voor staat en de daarbij aansluitende lange termijn strategie. De Europese Raad heeft dan tot half april de tijd om globale richtsnoeren voor het economisch beleid vast te stellen. De Jaarlijkse Groeiraming dient daarbij als uitgangspunt, evenals de besprekingen in Raad en Parlement.

3. In april is het tijd voor de lidstaten om in actie te komen: aan de hand van de richtsnoeren van de Europese Raad stellen ze een plan op voor hun economische ontwikkeling op de middellange termijn, samen met een raming van de uitgaven.

4. In mei doet de Raad, op voorstel van de Commissie, aanbevelingen aan ieder land.

5. In juni en juli geven de Europese Raad en de Raad aan ieder land beleidsadviezen voor het vaststellen van hun jaarlijkse begroting.

Daarmee is het Europees Semester afgerond en begint het nationaal semester.

Het is dan aan de lidstaten zelf om hun begroting op te stellen. In principe moeten zij de adviezen van de Europese Raad en Raad niet toepassen. Maar als een buitensporig tekort dreigt, kan de Commissie de betrokken lidstaat wel waarschuwen (art. 121, lid 4 VWEU). Volgens Verordening 1466/97 zoals gewijzigd, is het de bedoeling dat er op termijn een begrotingsevenwicht wordt gehaald, dat wil zeggen dat het begrotingstekort zich bevindt tussen 0% en 1% van het bruto binnenlands product. Het six-pack scherpt dus in wezen de criteria van het Groei- en Stabiliteitspact aan.

Op basis van de waarschuwingen van de Commissie, formuleert de Raad dan aanbevelingen. Als aan die aanbevelingen geen gevolg wordt gegeven, dan kan een sanctie worden opgelegd in de vorm van een *rentedragend* deposito van maximum 0,2% van het BBP, zij het enkel aan landen uit de eurozone. Het six-pack voert daarmee een geldelijke boete in, die voordien niet bestond (zie artikel 121 VWEU) . Bovendien is het voortaan de Commissie die de naleving van de regels controleert: waarschuwingen en sancties volgen automatisch, tenzij een meerderheid van de regeringsleiders de maatregelen van de Commissie binnen de tien dagen verwerpt. Dit is de zogenaamde omgekeerde sanctieprocedure of de half automatische sanctie (artikel 6 verordening 1466/97) : waar eerst in de Raad een gekwalificeerde meerderheid *voor* sanctionering moest stemmen, is nu een gekwalificeerde meerderheid nodig om sancties te voorkomen. Daarmee wordt de controle gedepolitiseerd.

*Corrigerende deel.*

Wanneer de lidstaat zich niet aan de instructies heeft gehouden en dit als gevolg heeft dat er buitensporige tekorten zijn ontstaan, dan komt hij terecht in de ‘*excessive deficit procedure’* en treden verordening 1467/67 (zoals gewijzigd door verordening 1177/2011) en specifiek voor de eurolanden verordening 1173/2011 in werking. Bij het vaststellen van een buitensporig tekort wordt meer dan voorheen rekening gehouden met de grootte van de overheidsschuld (en dus niet alleen met het begrotingstekort). Lidstaten met een schuld van meer dan 60% van het BNP worden verplicht die te verminderen met jaarlijks 20%, zelfs als hun jaarlijkse overheidstekort onder de referentiewaarde van 3% van het BNP ligt.

Ook het sanctiesysteem bevat een aantal nieuwigheden in vergelijking met artikel 126 VWEU.

De sancties worden vooreerst in een vroeger stadium en consequenter doorgevoerd dan in het Groei- en Stabiliteitspact. Ten laatste 20 dagen nadat de Raad; op aanbeveling van de EC, besloten heeft dat er een buitensporig tekort bestaat, moet de EC aan de Raad aanbevelen een *renteloos* deposito van maximum 0,2 % van het BBP op te leggen (eventueel wordt het eerder gestorte rentedragend deposito omgezet in een renteloos deposito). De aanbeveling wordt geacht te zijn aangenomen, tenzij de Raad het binnen tien dagen expliciet verwerpt met een gekwalificeerde meerderheid (omgekeerde gekwalificeerde meerderheid). In een volgende stap kan het deposito omgezet worden in een boete.

Voor België zou een boete neerkomen op een bedrag van maximaal 750 miljoen euro per jaar. Het geld wordt dan op de rekening van een crisisfonds gestort.

Op het ogenblik van dit schrijven zitten 16 landen in een EDP (*excessive deficit procedure*), maar er is nog nooit een boete opgelegd[[20]](#footnote-20)

Tenslotte worden in een nieuwe richtlijn 2011/85/EU minimumeisen opgelegd betreffende de nationale begrotingskaders. De bedoeling ervan is een grotere conformiteit te brengen in de nationale en Europese begrotingsregels. Het gaat over principes als meerjarenbegroting, numerieke begrotingsregels, statistieken voor follow-up en monitoring enz. Omwille van het technische karakter gaan we er hier niet verder op in.

De resterende twee verordeningen betreffen een **systeem om buitensporige macro-economische onevenwichtigheden vroegtijdig op te sporen en bij te sturen (b).** Dat systeem bestaat eveneens uit een preventief en een corrigerend luik.

Onder buitensporige onevenwichtigheden wordt verstaan, onevenwichtigheden die de goede werking van de EMU in gevaar brengen. Om die te *voorkomen* kunnen maatregelen worden voorgesteld op het vlak van arbeidsmarkt, vennootschapsbelastingen, inkomstenbelastingen enz.

Het *corrigerend* mechanisme geldt enkel voor de eurolanden. Eurolanden waarvan de export in een dalende spiraal zit, die problemen vertonen met hun handelsbalans of, waar de loonkosten te snel stijgen kunnen in de ‘macro-economische onevenwichtigheden procedure’ (*Macroeconomic Imbalance Procedure* of MIP) terecht komen. De procedure kan in het ergste geval leiden tot een rentedragend deposito van 0,1% van het BBP, dat eventueel kan omgezet worden in een boete. Het is de Ecofinraad die daarover beslist.

#### het ‘two-pack’[[21]](#footnote-21)

Het Europees Semester en het Six-pack hebben de lacunes in de economische beleid en begrotingscontrole van de Europese Unie grotendeels opgevuld. Maar het aanvoelen was toch dat men specifiek voor de eurozone verder moest gaan. De crisis heeft immers aangetoond dat de wederzijdse afhankelijkheid en dus de kans op spillover effect in die zone veel hoger ligt. Begrotingsbesluiten kunnen dus maar beter beschouwd worden als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang. Meer transparantie en informatie-uitwisseling en betere coördinatie zijn dan ook sleutelbegrippen in de *governance* aanpak van de eurozone.

De bereidheid tot nauwere economische integratie binnen de eurozone heeft dan geleid tot twee bijkomende verordeningen die op 30 mei 2013 in werking zijn getreden. De verordeningen zijn gebaseerd op artikel 136 VWEU en betreffen bijgevolg enkel de landen van de eurozone. Ze benadrukken de hoger vermelde risicodeling en dus ook de gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten uit de eurozone.

De verordeningen zijn:

Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone.

Verordening (EU) nr. 472/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit.

De eerste verordening wil de begrotingstransparantie en -discipline aanscherpen, de economische integratie versterken en de sturingsmogelijkheden van de Europese Commissie opwaarderen en dit vanaf het begrotingsjaar 2014.

Meer bepaald geldt, met ingang van dat jaar, dat de lidstaten van de eurozone uiterlijk op 15 oktober hun ontwerpbegroting voor het volgende jaar aan de Commissie voorleggen en uiterlijk op 31 december hun begroting voor het volgende jaar vaststellen. In de tussentijd maakt de Commissie een analyse van de ontwerpbegrotingen, die vervolgens ook wordt besproken in de eurogroep en eventueel wordt voorgesteld aan het parlement van de betrokken staat. Tegen 30 november brengt de Commissie advies uit. De Commissie kan een lidstaat vragen zijn begrotingsontwerp bij te sturen in functie van de verplichtingen opgenomen in het Groei- en stabiliteitspact.

Het eerste verordening van het two-pack heeft dus een preventief karakter en voegt aan de eerste cyclus van het Europees Semester een najaarscyclus toe, maar dan alleen voor de begrotingsplannen voor het komende jaar. En net als bij het Semester blijven de nationale overheden en parlementen in principe soeverein op het gebied van nationale begroting en economisch beleid, maar het is duidelijk dat het strakke tijdschema en de druk en controle van de Commissie de maneuvreerruimte van de nationale regeringen en parlementen bij de opstelling van hun begroting aanzienlijk beperkt.

De tweede verordening is van toepassing op de lidstaten die in financiële moeilijkheden verkeren. Ze organiseert een verscherpt toezicht voor lidstaten die financiële bijstand ontvangen van de Europese noodfondsen of van het IMF, die ernstige moeilijkheden ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit (‘met mogelijk ongunstige overloopeffecten op andere lidstaten in de eurozone’ (art. 1 en 2 van de verordening)), en voor lidstaten die net een programma voor financiële bijstand hebben beëindigd.

De lidstaat moet dan een ontwerp van macro-economisch aanpassingsprogramma opstellen dat de Raad vervolgens moet goedkeuren met gekwalificeerde meerderheid (art. 7). Opmerkelijk is dat artikel 7, lid 8 een lidstaat die onderworpen is aan een macro-economisch aanpassingsprogramma en die over onvoldoende administratieve capaciteit beschikt voor, of ernstige problemen ondervindt bij de tenuitvoerlegging van het programma, verplicht om technische bijstand te vragen. De Commissie stelt dan een groep van experts aan, die permanent in het betrokken land aanwezig is. Dit komt neer op een regelrechte machtsovername van de administratie van een land. De groep van experts zou dan samengesteld worden uit afgevaardigden van andere lidstaten, van andere instellingen van de Unie of van internationale instellingen zoals het IMF.

# Verdrag voor Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur (VSCB) in de EMU

Op de top van 8-9 december 2011 werd een nieuw instrument toegevoegd aan het Europees Economisch Bestuur of ‘Governance’. Officieel heet het ‘Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie’, maar inde wandelgangen wordt het vaak het ‘fiscal pact’ of ‘begrotingspact’ genoemd, ook al omdat titel III , die het begrotingsluik is van het Verdrag, ook daadwerkelijk de naam ‘begrotingspact’ draagt.

Lidstaten die de euro als munt hebben moeten zich bij het Verdrag aansluiten. De andere Europese landen kunnen ervoor kiezen om zich aan het Verdrag te binden. Alleen Groot-Brittannië en Tsjechië doen niet mee.

Het VSCB is geen Europees Verdrag in de formele zin: het maakt geen deel uit van het geheel aan wet- en regelgeving van de Europese Unie, maar is een afzonderlijk intergouvernementeel verdrag. Maar het Verdrag is wel -alweer- een verdere versterking van het Groei- en Stabiliteitspact.

In titel III van het Verdrag zijn regels vastgelegd waar nationale begrotingen aan moeten voldoen. Meer concreet is de bedoeling ervan de begrotingsdiscipline te versterken door de invoering van de begrotingsevenwichtsregel: de begroting moet in evenwicht zijn of een surplus vertonen. Dat is de zogenaamde gouden regel.

De basiselementen ervan zijn neergelegd in artikel 3 [[22]](#footnote-22):

* overheidsbegrotingen moeten in balans of positief zijn. Een land voldoet aan die eis wanneer een lidstaat kan aantonen dat het *structurele overheidstekort* over meerdere jaren niet boven de 0,5% van het BBP komt. In het Groei- en stabiliteitspact was dat nog 1%. [[23]](#footnote-23). België heeft op 1 augustus een begrotingsdeficit van 3,1% en een structureel tekort van 2,7%. Voor Nederland bedraagt dat respectievelijk 2 en 2,3%. Het structureel tekort zou voor België moeten teruggedrongen worden naar -0,75% tegen 2016 en voor Nederland naar 0,5% tegen 2018.
* Bij significante afwijking van de middellange termijn doelstellingen treedt een automatisch correctiemechanisme in werking (art. 3, lid 1, c)
* Lidstaten met een staatsschuld ruim onder de grens van 60% van het BBP mogen ten hoogste een structureel tekort van 1% van het BBP hebben.
* Wanneer uitzonderlijke gebeurtenissen leiden tot hogere tekorten is dit tijdelijk toegestaan, maar het land moet kunnen aantonen dat het op de middellange termijn aan de eisen zal voldoen.
* De meest opmerkelijke bepaling in verband met de zojuist vermelde principes is evenwel dat de landen binnen een jaar nadat het Verdrag van kracht is, die principes (van art 3, lid 1) in hun nationale wetgeving moeten vastleggen, het liefst in de Grondwet (art.3 lid 2). De lidstaten dienen er dus voor te zorgen dat hun staatsrechtelijke begrotingsregels in overeenstemming zijn met het ‘begrotingspact’[[24]](#footnote-24). Bedoeling is uiteraard om de begrotingsdiscipline te verankeren op het nationale niveau[[25]](#footnote-25). De Europese Commissie controleert of de landen zich hier aan houden en breng daarover verslag uit. Als een lidstaat -al dan niet op basis van dat verslag- constateert dat een andere staat de begrotingsregels niet tijdig in nationale wetgeving heeft omgezet, dan kan hij bij het Hof van justitie een inbreukprocedure opstarten die finaal (bij een tweede procedure, zie artikel 260 VWEU) kan leiden tot een geldboete of dwangsom van maximaal 0,1% van het BBP van het land in kwestie (art. 8 VSCB).
* De staatsschuld van een land mag maximaal 60 procent van het BBP bedragen. Landen die daar niet aan voldoen moeten jaarlijks 1/20ste deel van die schuld aflossen (art. 4).
* Ondertekening van het Begrotingsverdrag zal een voorwaarde zijn om te kunnen beroep doen op Europese fondsen als het ESM.
* Binnen vijf jaar nadat het Verdrag in werking is getreden zal worden gekeken hoe het onderdeel kan worden gemaakt van de Europese verdragen (art. 16)

Titel V van het verdrag bevat bepalingen over het bestuur in de Eurozone en voorziet in minstens twee Euro-top (of Euro-summit) vergaderingen per jaar. Een Euro-top is een informele bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders van de verdragsluitende partijen die de euro als munt hebben samen met de voorzitter van de Europese Commissie. De voorzitter van de Europese Centrale Bank wordt uitgenodigd om aan die bijeenkomsten deel te nemen (art. 12).

Het Verdrag is op 2 maart 2012 ondertekend tijdens een bijeenkomst van de Europese Raad. Het is op 1 januari 2013 in werking getreden. Het is van toepassing in Eurozone-landen en in andere lidstaten die het Verdrag geratificeerd hebben én bovendien aan hun ratificatie-oorkonde een afzonderlijk verklaring hebben toegevoegd waarin ze hun wens te kennen geven dat (delen van) het Verdrag op hen van toepassing zijn. Als gevolg daarvan is het Verdrag ook volledig van toepassing op Denemarken en Roemenië.

Conclusie: er zijn bij de nieuwe *European Economic governance* nogal wat bedenkingen te maken, die in de literatuur ter zake aan bod gekomen zijn. We beperken ons hier tot een opsomming en verwijzen verder naar de geraadpleegde bronnen.

* De nationale bevoegdheden worden door de hoger besproken EU-maatregelen behoorlijk ingeperkt. Zo bijvoorbeeld worden in het kader van het Europees Semester aan de lidstaten aanbevelingen geformuleerd die betrekking hebben op diverse beleidsdomeinen. De meest opvallende daarvan zijn het zorgsysteem en meer algemeen de verzorgingsstaat (o.a. de toegenomen kosten als gevolg van de vergrijzing), de pensioengerechtigde leeftijd, de loonpolitiek, het belastingsysteem, de kwaliteit van de overheidsdiensten en het systeem van rechtsbescherming en de (jeugd)werkeloosheid. Dit zijn domeinen die strikt genomen niet onder de bevoegdheid van de Unie vallen, maar die invloed kunnen hebben op het overheidstekort.
* Weliswaar gaat het om aanbevelingen, maar als gevolg van het six-pack, het two-pack en het *‘fiscal compact’* krijgen die aanbevelingen een steeds dwingender karakter waardoor de lidstaten -op gevaar van sancties of van het niet verlenen van financiële hulp- verplicht worden om allerlei hervormingen door te voeren en in bepaalde gevallen zelfs de nationale uitvoering van de maatregelen moeten afstaan aan een groep van deskundigen (zie onder two-pack).
* De maatregelen hebben in de eerste plaats betrekking op de eurolanden, zodat de beoogde convergentie van beleid en wetgeving zich vooral binnen de eurozone zal voordoen. De vrees dat als gevolg daarvan de eurolanden en de niet-eurolanden uit elkaar dreigen te groeien, is zeker niet denkbeeldig.
* Als gevolg van het feit dat de Europese Raad bij het uitwerken van de nieuwe ‘*economic governance’* een dominante rol heeft gespeeld en speelt, spreekt men van een paradigma-wissel, waarbij de besluitvorming niet langer communautair gebeurt maar op het niveau van de nationale staten en vooral van de grote lidstaten. Het begrotingspact bijvoorbeeld is eigenlijk door Merkel afgedwongen[[26]](#footnote-26). Het veelgeplaagde democratisch deficit is er alleen maar groter door geworden. “*Thans is het van groot belang dat de democratische legitimiteit van het economisch bestuur versterkt wordt. De betrokkenheid van zowel het Europees Parlement als van de nationale parlementen in niet groot. Dit is vreemd, aangezien het budgetrecht van het parlement een ‘klassieker’ is in het constitutionele recht van de westerse landen*”[[27]](#footnote-27)
* Het is helemaal niet zeker dat met de nieuwe *economic* *governance* de coördinatie van het economisch en budgettair beleid van de lidstaten ook zal verbeteren. De analyses van de Commissie en de Trojka worden vaak bekritiseerd en beschouwd als aberrant of te (neo-) liberaal. Het noodzakelijke politiek draagvlak in de lidstaten dreigt daardoor af te nemen[[28]](#footnote-28).
  + 1. **Bankentoezicht**

In zijn state of the Union van (16 september) 2012 stelde Barroso dat de historische crisis waarin de EU zich bevindt, niet alleen veroorzaakt is door een te hoge schuldenlast en een gebrek aan macro-economisch evenwicht binnen de eurozone maar ook door onverantwoordelijk gedrag in de financiële sector[[29]](#footnote-29). Vooral het gebrek aan een financieel toezicht heeft geleid tot ontsporingen, die op hun beurt een kettingreactie hebben veroorzaakt: door de grote risico’s die de banken hadden genomen kwamen ze in financiële problemen; de spaargelden van het publiek dreigden verloren te gaan en het hele economische systeem werd ontwricht; om dat te voorkomen of te temperen moesten de banken met overheidsgeld gered worden; dat bracht op zijn beurt de overheidsfinanciën in ernstige moeilijkheden, met de schuldencrisis en –voor Europa- de eurocrisis tot gevolg.

De bedoeling van de bankenunie is precies meer controle over de banken uit te oefenen en te voorkomen dat banken met overheidsmiddelen gered moeten worden.

Daarom zou Europa in2014 willen starten met een Europees bankentoezicht door de ECB. De Europese Centrale Bank zal dan zijn monetaire taken combineren met bankentoezicht. De onderhandelingen blijken moeilijk te verlopen. Een centraal Europees bankentoezicht voor de eurozone is immers pas mogelijk als alle 27 EU-lidstaten dat goedkeuren. De rechtsgrondslag waarop het voorstel is gebaseerd, is namelijk artikel 127, en dat vereist unanimiteit van de Raad, naast een advies van het Parlement.

Bovendien is het de bedoeling om niet alleen een toezicht op de banken te organiseren, maar ook een resolutiefonds en een depositogarantiefonds op te richten.

Het *toezicht* omvat het verlenen van een banklicentie, de bevoegdheid om in te grijpen in het bestuur van een bank, het recht om banken te onderzoeken en zo nodig sancties op te leggen.

De ECB zou in eerste instantie een controle uitoefenen over de grootste banken in Europa om die dan progressief uit te breiden naar alle 6.000 banken van de eurozone.

Het*resolutiefonds*is bedoeld om banken in nood financieel te ondersteunen, zodat de last om falende banken te redden niet enkel door de staten moet gedragen worden. Een resolutiefonds is een aanzet tot het gemeenschappelijk maken van de schuld. “That had been intended as the first step towards a banking union to sever the 'doom' link between nations and banks by ultimately forging a common front across all 17 countries in the euro zone to defend their currency and banks[[30]](#footnote-30).

Toch is het precies het resolutiefonds dat het hele system van de bankenunie op de helling zou kunnen zetten: Duitsland en Finland hebben al laten weten niet te vinden te zijn voor het fonds.

Een akkoord over het resolutiemechanisme vereist een akkoord over de erfenis uit het verleden, de zogenaamde ‘legacyassets’. Vooral Duitsland en Nederland willen een hermetisch schot tussen het verleden van financiële instellingen en de toekomst. Van een herkapitalisatie van banken met zware erfenissen uit het verleden door het Europees stabiliteitsfonds ESM kan in hun ogen geen sprake zijn

Het depositogarantiefonds tenslotte moet een garantie zijn voor spaartegoeden

1. Dit deeltje is eveneens gebaseerd op Naert, Vanden Bussche en Geeroms, 2007, 157-159. [↑](#footnote-ref-1)
2. Dit criterium wordt ook wel een de ‘Maastrichtnorm’ genoemd. [↑](#footnote-ref-2)
3. Zie daarover uitgebreider, L..A. Geelhoed, Het stabiliteitspact, zin en onzin. SEW, 2003, 2, p 42 e.v. [↑](#footnote-ref-3)
4. http://m.mejudice.nl/m/a/ar/faillissement-griekenland-is-een-bedreiging-voor-ons-allemaal [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 5 VWEU stelt enkel dat “de Unie maatregelen neemt om te zorgen voor de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, met name door de richtsnoeren voor dat beleid te bepalen”. [↑](#footnote-ref-5)
6. Een ander voorbeeld van autonomie van de lidstaten op het vlak van belastingbeleid, betreft het onderscheid tussen directe en indirecte belastingen. In de oude lidstaten is het aandeel tussen beide vormen van belastingen in het geheel van de overheidsinkomsten min of meer gelijk. In de nieuwe lidstaten –de vroegere Oostblok landen- is het aandeel van de directe belastingen proportioneel aanzienlijk kleiner: zowel de personenbelastingen als de vennootschapsbelastingen zijn er eerder beperkt. Hetzelfde geldt voor het belastingsysteem: in de West-Europese landen wordt een progressief systeem gehanteerd; Bulgarije, Tsjechië en Litouwen houden het bij een ‘vlaktaks’, een inkomstenbelasting met één tarief voor iedereen. [↑](#footnote-ref-6)
7. De uitlokkende factoren van de eurocrisis waren de schuldencrisis die op zijn beurt het gevolg was van externe factoren, voornamelijk de wereldwijde financiële crisis, die in talrijke rapporten en studies van de Wereldbank, het IMF en in wetenschappelijke bijdragen van vooral economen is beschreven en waar we hier niet verder op in gaan. Zie, Koen Schoors en Gert Peersman, *De Perfecte Storm,* Borgerhoff&Lamberigts, 201. [↑](#footnote-ref-7)
8. Zie Paul De Grauwe in ‘Door de woestijn op weg naar euroland’ van 29/04/2013 te raadplegen op http://ec.europa.eu/belgium/belgoview/point/130429\_euro\_future\_nl.htm [↑](#footnote-ref-8)
9. Het begrip economische governance is een door de Europese Raad en Commissie gehanteerd begrip en staat voor het geheel van Europese regels en procedures met betrekking tot het begrotings- en economisch beleid van de lidstaten in het kader van de EMU. F. Amstelveen, Naar een effectieve economische governance in de Europese Unie, S.E.W., 2011, nr.10, 429. [↑](#footnote-ref-9)
10. <http://nl.wikipedia.org/wiki/Europese_Financi%C3%ABle_Stabiliteitsfaciliteit> en <http://www.europa-nu.nl/id/vigvbv4m9mu0/european_financial_stability_facility> [↑](#footnote-ref-10)
11. http://www.europa-nu.nl/id/vigvbv4m9mu0/european\_financial\_stability\_facility [↑](#footnote-ref-11)
12. Al bestaat daar wel discussie over: zie daarover F. Amtenbrink, Naar een effectiever economische governance in de Europese Unie, *S.E.W*., 2011, nr. 10, 435 e.v. [↑](#footnote-ref-12)
13. 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012, Absatz-Nr. (1 - 319), <http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012en.html> [↑](#footnote-ref-13)
14. Precies daarom waren na de instemming van het Duitse Grondwettelijke Hof nog niet alle problemen van de baan. In Ierland werd immers een klacht neergelegd bij de High Court en tegen diens beslissing een beroep ingesteld bij het Supreme Court. De klacht was gebaseerd op de argumentatie dat het ESM-Verdrag een overdracht impliceert van soevereiniteit van de lidstaten naar de Unie en daarom in Ierland aan een referendum moest onderworpen worden. Het Supreme Court heeft dan op zijn beurt drie prejudiciële vragen gesteld aan het Europees Hof van Justitie: is de beslissing van de Europese Raad van 25 maart 2011 om artikel 136 VWEU te wijzigen volgens de eenvoudige herzieningsprocedure een geldige beslissing?; zo ja, kan een lidstaat dan toetreden tot het ESM-Verdrag vooraleer het gewijzigde artikel 136 VWEU in werking is getreden?; Is het ESM-Verdrag verenigbaar met EU-recht? In een arrest van 27 november 2012 (C-370/12) besliste het Hof van Justitie dat het nieuwe Europese redding fonds niet strijdig is met de Europese Verdragen. Zie daarover, A. van den Brink en J.W. van Rossem, De zaak Pringle en de eurocrisis: juridische paradoxen en constitutionele perspectieven, NtEr, 2013, nr. 7, [↑](#footnote-ref-14)
15. http://en.wikipedia.org/wiki/European\_Stability\_Mechanism [↑](#footnote-ref-15)
16. Zie ‘Europgroup statement on Cyprus’ van 25 maart 2013 te raadplegen op http://eurozone.europa.eu/newsroom/news/2013/03/eg-statement-cyprus-25-03-13/ [↑](#footnote-ref-16)
17. Zie in dat verband Said El Khadraoui, *Smijt die ondemocratische Trojka toch gewoon buiten*, De standaard, 12/12/2013. [↑](#footnote-ref-17)
18. Geraadpleegde bronnen: de Standaard van 6 september 2012; press release <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html> en <http://www.robeco.com/nl/professionals/visie-en-themas/artikelen/2012/opkoopprogramma-ecb-geeft-eurozone-meer-lucht.jsp> [↑](#footnote-ref-18)
19. Code of conduct: “Specifications on the implementation of the Stability and Growth pack and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes”, endorsed by the Econfin council on 7 September 2010. [↑](#footnote-ref-19)
20. In mei 2013 ontsnapte België nipt aan een boete, omdat zijn begrotingstekort van 2012 niet onder de 3% lag terwijl de staatsschuld bijna 100% bedroeg. Zie over de besluitvorming daarover: De Standaard, diplomatiek blitzoffensief redde Di Rupo van EU-boete, 21-22 december 2013. [↑](#footnote-ref-20)
21. #### <http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm> en

    [↑](#footnote-ref-21)
22. Zie ook: Borgers en Cuyvers, op.cit., 374-377) , W. van de Gronden, Bestrijding eurocrisis en de EU-begrotingsregels: alleen handhaving van afspraken of ook soevereiniteitsoverdracht?, S.E.W., 2013, nr.9, 366 e.v. en <http://en.wikipedia.org/wiki/European_Fiscal_Compact> [↑](#footnote-ref-22)
23. Onder een structureel tekort wordt verstaan een overheidstekort dat over een langere periode blijft bestaan en waarvoor men voor langere tijd leningen met aangaan, zodat er een accumulatie van schulden ontstaat. [↑](#footnote-ref-23)
24. Van de Gronden, op. cit., 366 [↑](#footnote-ref-24)
25. Over die eigenaardige constructie: “De gouden regel vormt een interessante poging om begrotingsdiscipline te verstevigen zonder over te gaan tot excessieve centralisering. Het budgetrecht ligt immers in het hart van de nationale politiek en ‘the power of the purse’ is meestal een historisch hard bevochten recht dat aan de basis ligt van de parlementaire macht”. (Borger en Cuyvers, op. cit. 2012, 379). [↑](#footnote-ref-25)
26. Jan Werts, De onrustwekkende reconstructie van Europa, I.S., 2013, nr. 1, 37. [↑](#footnote-ref-26)
27. Van de gronden, op.cit. 368. [↑](#footnote-ref-27)
28. R. Barents, De constitutionele paradox van het Unierecht, S.E.W., 2013, nr.7, 300 e.v. [↑](#footnote-ref-28)
29. De toespraak is te vinden op http://www.europa-nu.nl/9353000/d/state\_of\_the\_union\_2012\_nl-tekstversie.pdf [↑](#footnote-ref-29)
30. (<http://www.reuters.com/article/2013/02/08/eu-ecb-supervision> [↑](#footnote-ref-30)