

De toepassing van de buitensporigtekortprocedure in de EU

Een analyse in het licht van complexiteit en legalisering

Jens Risberg
8 augustus 2014

Abstract

Legalisering kan op drie dimensies variëren van hard tot zacht. Vormen van legalisering kunnen leiden tot complexiteitserkendend als complexiteitsreducerend gedrag. Uit een analyse van de toepassing van de buitensporigtekortprocedure in de eurozone blijkt dat zachter wordende legalisering harder is toegepast. De zachtere legalisering biedt meer mogelijkheden voor complexiteitserkendend gedrag: sturing in crisistijd, afwezigheid van delegatie maakt consensus noodzakelijk en er is ruimte voor uitzonderingen.

Inhoud

1. Voorwoord	3
2. Inleiding	5
2.1 Aanleiding.....	5
2.2 Casusomschrijving en afbakening.....	6
2.3 Probleemstelling	6
2.4 Hypotheses	7
2.5 Relevantie onderzoek	8
2.6 Leeswijzer	8
3. Theorie	10
3.1 Complexiteit	10
3.1.1 Onderlinge verwevenheid.....	10
3.1.2 Emergentie en interactie	10
3.1.3 Non-lineair.....	11
3.1.4 Complexiteit in dit onderzoek	11
3.2 Harde en zachte legalisering.....	12
3.2.1 Obligation	13
3.2.2 Delegation.....	15
3.2.3 Precision	16
3.2.4 Synthese	19
3.3 Legalisering en complexiteit	21
3.4 Managerial process	22
3.5 Samenvatting	23
4. Methode	24
4.1 Object van studie	24
4.2 Wetgeving.....	24
4.3 Besluitvorming.....	24
4.4 Cijfers begrotingssaldo en staatsschuld.....	26
5. Analyse	27
5.1 Systeemanalyse.....	27
5.1.1 1992-1998: De eerste begrotingsregels.....	27
5.1.2 1999-2005: Stabiliteits- en groeipact.....	30
5.1.3 2005-2011: Ruimte voor complexiteit.....	31
5.1.4 Samenvatting.....	33
5.2 België	34
5.3 Cyprus	36
5.4 Duitsland	37

5.5 Estland	39
5.6 Finland.....	40
5.7 Frankrijk	41
5.8 Griekenland	43
5.9 Ierland	44
5.10 Italië.....	45
5.11 Luxemburg.....	47
5.12 Malta.....	47
5.13 Nederland	48
5.14 Oostenrijk.....	50
5.15 Portugal	51
5.16 Slovenië	52
5.17 Slowakije	53
5.18 Spanje	54
6. Conclusie	56
6.1 Inleiding.....	56
6.2 Toepassing procedure	57
6.3 Legalisering en complexiteit	59
6.3.1 Complexiteit.....	59
6.3.2 Legalisering	60
6.4 Antwoord onderzoeksvraag	61
7. Discussie.....	63
8. Bibliografie	65
Bijlage 1. Lijst van EU-documenten.....	67

1. Voorwoord

Iedere masterstudent schrijft een scriptie, en voor iedere student is het een glorieuze worsteling die eindigt met het zo lang verlangde afstuderen. De glorieuze worsteling doorstaat bijna nooit de tand des tijds, want na het afstuderen breekt een veel spannendere periode aan. Werken, grotere verantwoordelijkheid, volwassenheid en veel grotere avonturen dan in de studententijd. De scriptie blijft dankzij de moderne opslagmogelijkheden voor eeuwig bewaard, maar de worsteling raakt in de vergetelheid.

Niet bij mij. De volgorde van stage, afstuderen en de eerste baan is overhoop gegooid door de ziekte en het overlijden van mijn moeder. Niet zo glorieus, maar vooral verdrietig en verwarrend. Des te intenser zal de herinnering aan het schrijven van mijn scriptie zijn. Het is namelijk onlosmakelijk verbonden met dit verdriet. Niet uit zwaarmoedigheid, maar uit diep besef van de sublieme momenten van liefde die een mensenleven kent. Het is daarom de moeite waard om woorden van waardering ergens voor eeuwig vast te leggen.

Velen verdienen een woord van dank. Mijn moeder, aan wie ik eigenlijk alles te danken heb, en die ik nooit zal vergeten. Mijn rustige vader, die altijd alles kan oplossen. Mijn lieve vriendin Tessel, die bij mij hoort en ik bij haar. Mijn twee broers, met wie ik een eenheid vorm. Mijn vrienden, die een onuitputtelijke bron van plezier en bescherming zijn.

Subliem was ook het geduld dat iedereen met mij heeft gehad. Vooral mijn begeleider, Geert Teisman. Begripvol, kundig en onverstoort. De opmerking dat hij nooit van te voren weet waarheen hij op vakantie gaat is mij bijgebleven en opende voor mij een nieuwe dimensie van complexiteitserkenning. Mijn tweede lezer, Jacko van Ast, leverde op korte termijn constructieve feedback en tilde zo mijn scriptie naar een hoger plan. Begripvol waren ook Marjolein, Niels en Wouter. Met hen heb ik tussen colleges door het wereldrecord bijnamen verzinnen verbroken. Een prestatie van formaat die om vele reünies vraagt.

Het leerproces als student is nu afgelopen. Dat van de ambtenaar is net begonnen. Als mens zal het nooit eindigen. In alle drie de hoedanigheden heb ik al een les geleerd die ik die ik nooit zal vergeten: het is altijd met samenwerking dat het beste resultaat bereikt zal worden, op wat voor vlak dan ook. Indachtig wat ik tijdens mijn master heb geleerd, weet ik zeker dat meerwaarde – of noem het geluk – alleen door interactie ontstaat.

“Two are better than one. For if one falls, the other will lift him up.”

GRAPES OF WRATH – John Steinbeck

2. Inleiding

2.1 Aanleiding

De Algemene Rekenkamer controleert of het Rijk geld uitgeeft en beleid uitvoert zoals het de bedoeling was¹. Voor het overgrote deel heeft dit betrekking op de Nederlandse Rijksoverheid en beleid dat zij in Nederland uitvoert. Een afdeling binnen de Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar Europees beleid, uitgevoerd door de Europese Unie. Een van deze onderzoeken heeft betrekking op het Europees Semester. Het Europees Semester is een arrangement waarbij economisch- en begrotingsbeleid binnen de EU wordt gecoördineerd door rapportage en monitoring van de economische prioriteiten van de EU en het toezicht van de EU op de begrotingen en macro-economische situatie in de lidstaten². De invoering van het Europees Semester is begonnen in 2010, toen met aanvang van de economische crisis de behoefte ontstond om bestaande processen, zoals het Stabiliteits- en Groeipact, te stroomlijnen en synchroniseren. Omdat het Europees Semester enorm veel invloed op Nederlands beleid heeft, wil de Algemene Rekenkamer weten wat het Europees Semester precies is, qua opzet en qua werking. Daarbij wil de Algemene Rekenkamer een oordeel vellen over de informatiepositie van de Tweede Kamer en de democratische verankering van het Europees Semester.

Mijn afstudeerstage vond plaats in het EU-team van de Algemene Rekenkamer, waar ik als opdracht had de voorgeschiedenis van de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) te onderzoeken, welke ook de ‘buitensporigtekortprocedure’ wordt genoemd. Een deel van het nog te publiceren rapport van de Algemene Rekenkamer zal namelijk gaan over hoe de Europese Raad precies de buitensporigtekortprocedure heeft uitgevoerd. Dit deelonderzoek is door mij uitgevoerd en vormt ook het onderwerp van mijn masterscriptie. Parallel aan het feitelijke rekenkameronderzoek, heb ik over de buitensporigtekortprocedure ook een wetenschappelijk onderzoek gedaan.

In de periode dat ik stage liep bij de Algemene Rekenkamer werd door meerdere onderzoekers onderscheid gemaakt tussen ‘hard law’ en ‘soft law’. Vaak werden normatieve uitspraken gedaan dat hard law beter zou zijn dan soft law. Mede doordat er in het kader van de buitensporigtekortprocedure nooit sancties zijn gegeven (zie hoofdstuk 5), werd deze procedure als ineffectief gekwalificeerd. In deze scriptie onderzoek ik de wetenschappelijke motivatie hiervan.

¹ http://www.rekenkamer.nl/Over_de_Algemene_Rekenkamer, geraadpleegd op 14-11-2013.

² http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/E/EU_governance_bij_bestrijding_economische_en_financiële_crisis/Begrotingsdiscipline_en_macro_economisch_toezicht#internelink4, geraadpleegd op 28-07-2014.

2.2 Casusomschrijving en afbakening

Het stelsel van Europees recht is ontwikkeld en complex. Het bevat verdragen, verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen, adviezen en rechterlijke uitspraken over de meest uiteenlopende onderwerpen. Onder meer op het gebied van arbeidsrecht, mededingingsrecht, strafrecht en de interne markt bestaan Europese regels die hoger in rangorde staan dan nationale wetgeving. SGP is onderdeel van Europees Semester en daarmee van het Europees recht. Het is een set van wetgeving die binnen de Europese Unie het begrotingsbeleid coördineert. Het SGP bestaat uit een preventieve en een correctieve arm³. De preventieve arm bevat de Middellangetermijndoelstellingen en moet er voor zorgen dat landen op de middellange termijn houdbaar en duurzaam begrotingsbeleid voeren. De correctieve arm omvat de buitensporigtekortprocedure en moet ervoor zorgen dat landen met een buitensporig begrotingstekort of staatsschuld deze corrigeren. Uiteindelijk kan een land in de eurozone voor het hebben van een buitensporig begrotingstekort of staatsschuld een sanctie opgelegd krijgen. In deze scriptie baken ik mijn onderzoek op dezelfde manier af als bij de Algemene Rekenkamer, namelijk door mij te beperken tot de buitensporigtekortprocedure in de eurozone. Het handelen van de Europese Raad is in dit onderzoek de afhankelijke variabele, omdat de besluiten in het kader van de buitensporigtekortprocedure worden genomen door de Europese Raad. De onafhankelijke variabele is de buitensporigtekortprocedure.

De tijdsspanne van het onderzoek loopt van 1992 tot 2012, omdat de buitensporigtekortprocedure in 1992 in werking trad en 2012 het meest recent meetbare jaar is om de Europese Raad te controleren op haar handelen.

2.3 Probleemstelling

De eerste vraag die bij mijn rekenkameronderzoek naar de buitensporigtekortprocedure beantwoord moest worden, was of deze naar de letter van de wet was uitgevoerd, op basis van de informatie die op het moment van beslissen beschikbaar was. De tweede vraag die ik stelde kwam op tijdens het uitvoeren van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer: Is het erg als de Europese Raad de buitensporigtekortprocedure niet op de juiste manier heeft uitgevoerd? Hierbij wilde ik niet oordelen als jurist, maar veeleer als bestuurskundige, waarbij ik recht doe aan de positieve en negatieve eigenschappen van zowel 'hard law' als 'soft law'.

De Europese Raad begeeft zich bij het toepassen van de buitensporigtekortprocedure namelijk in een complexe wereld. De referentiewaardes die niet overschreden mogen worden en

³ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm, geraadpleegd op 14-11-2013.

die de basis vormen van de buitensporigtekortprocedure zijn in deze complexe wereld als zeer eendimensionaal te typeren. Bij het lezen van de wetgeving en de officiële verklarende teksten lijkt de toepassing ervan ook een eendimensionaal proces te zijn met voorspelbare uitkomsten. Toch bleek tijdens het onderzoek dat dit niet het geval is. De buitensporigtekortprocedure is door de jaren heen een aantal keer aangepast en ook op verschillende manieren toegepast.

Bij het beantwoorden van deze tweede vraag – een beoordeling van de toepassing van de buitensporigtekortprocedure – maak ik gebruik van de complexiteitstheorie en het wetenschappelijke concept ‘legalization’. De complexiteitstheorie gaat er van uit dat systemen complex zijn en daarmee (on)begrensd, (on)gestructureerd, (on)bevredigend en (on)kenbaar. De omgang met en sturing van deze systemen kan op een complexiteitsreducerende, of op een complexiteitserkende manier. In hoofdstuk 2 wordt de complexiteitstheorie toegelicht.

Het concept legalization biedt een raamwerk om zowel de buitensporigtekortprocedure als de toepassing ervan te beoordelen. Legalisering heeft drie dimensies en kan op die dimensies variëren van ‘hard’ tot ‘zacht’. De literatuur schetst omstandigheden waarin de twee soorten het meest geschikt zijn. De literatuur voorspelt daarbij ook een bepaald soort gedrag wanneer verschillende vormen van legalisering worden gebruikt. In hoofdstuk 3 wordt het concept legalisering, alsmede de drie dimensies ervan en de typeringen hard en zacht, toegelicht en geoperationaliseerd.

Het bovenstaande brengt mij tot de volgende hoofdvraag, die ik met behulp van deelvragen ga beantwoorden:

Hoofdvraag:

Hoe kan de toepassing van de buitensporigtekortprocedure beoordeeld worden in het licht van legalisering en complexiteit?

Deelvragen:

1. Wat is het verband tussen legalisering en complexiteit?
 - a) Wat is legalisering?
 - b) Wat is complexiteit?
2. Wat is de buitensporigtekortprocedure en hoe heeft deze zich ontwikkeld?
3. Hoe is de buitensporigtekortprocedure toegepast van 1992 tot 2012?

2.4 Hypotheses

Voor de beantwoording van de hoofdvraag formuleer ik een hypothese, waarin twee scenario's mogelijk zijn.

Hypothese

1. Als de buitensporigtekortprocedure een hardere vorm krijgt, wordt deze harder en daarmee complexiteitsreducerend toegepast.
2. Als de buitensporigtekortprocedure een zachtere vorm krijgt, wordt deze zachter en daarmee complexiteitserkennend toegepast.

In deze hypothese slaat ‘hard’ en ‘zacht’ op de schaal van harde naar zachte legalisering, bestaande uit drie dimensies.

2.5 Relevantie onderzoek

Maatschappelijke relevantie

Met deze masterscriptie beoog ik gevestigde denkbeelden in het publieke domein over de buitensporigtekortprocedure van nuance en diepgang te voorzien. Zowel de eurosceptici als de overtuigde Europeanen lijken in de casus van de buitensporigtekortprocedure een belangrijk aspect over het hoofd te zien. Zij die minder Europese integratie willen, missen de ontwikkeling dat de buitensporigtekortprocedure als legalisering zachter is geworden. Zij die meer Europese integratie willen en het aanhoudende uitstel van sancties met lede ogen aanschouwen, zien niet dat ‘Brussel’ juist een instrument tot haar beschikking heeft dat de grip op lidstaten groter maakt.

Wetenschappelijke relevantie

Voor zover bekend zijn de drie dimensies van legalisering niet eerder verbonden met de complexiteitstheorie. Ik koppel in deze masterscriptie zachte legalisering aan complexiteitserkennend gedrag en harde legalisering aan complexiteitsreducerend gedrag. Daarnaast onderscheid ik legalisering op papier (paragraaf 5.1) en de toepassing van legalisering (de rest van hoofdstuk 5).

Hiermee toets ik ook de denkwijze die tijdens mijn stage bij de Algemene Rekenkamer dominant was. Over het algemeen gaf men daar namelijk de voorkeur aan harde legalisering. Kennis en toepassing van de in deze scriptie toegepaste wetenschappelijke theorie zou de Algemene Rekenkamer kunnen helpen relevantere aanbevelingen richting de Europese Unie te doen.

2.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader van dit onderzoek beschreven, met de verschillende concepten die op het empirisch materiaal worden toegepast. In hoofdstuk 4 beschrijf ik mijn

methode van onderzoek, met aandacht voor de keuzes en beperkingen die zijn gemaakt. In hoofdstuk 5 volgt het daadwerkelijke empirisch onderzoek op basis van documentenanalyse, onderverdeeld in een systeemanalyse (5.1) en analyses per land (5.2 – 5.18). Hoofdstuk 6 bevat de conclusie, met antwoorden op de hoofd- en deelvragen. Tot slot reflecteer ik in hoofdstuk 7 op het gedane onderzoek en doe ik aanbevelingen aan de Algemene Rekenkamer.

3. Theorie

In dit hoofdstuk bespreek ik het theoretisch kader waarmee ik mijn onderzoek heb gedaan. Dit kader bestaat uit de concepten 'complexiteit' en 'legalisering'. Het concept legalisering verdeel ik onder in 'harde' legalisering en 'zachte' legalisering. Een belangrijk onderdeel van zachte legalisering is het 'managerial process'. Ik zal de concepten en verschillende aspecten steeds bespreken met voorbeelden. Na het uiteenzetten en beschouwen van deze concepten voeg ik deze samen in een conceptueel model en spreek ik een aantal verwachtingen uit.

3.1 Complexiteit

Wanneer over de EU wordt gesproken, wordt de term 'complexiteit' veelvuldig gebruikt. Sterker nog, de woorden 'EU' en 'complexiteit' worden zo vaak in één adem genoemd dat het voor een lezer langzaamaan een cliché begint te worden. In deze paragraaf leg ik het begrip complexiteit uit en verklaar ik waarom het bij uitstek van toepassing is op de EU.

3.1.1 Onderlinge verwevenheid

Een uniforme wetenschappelijke definitie van complexiteit is (nog) niet te vinden in de literatuur. Meerdere auteurs geven hierin echter een richting aan die bruikbaar is. Volgens Teisman (2005) gaan complexiteitstheorieën uit van systemen waarbij er sprake is van een onderlinge verwevenheid, waarbij interconnectiviteit een belangrijk fenomeen is en waarin de systemen een geheel zijn onderlinge interacties. Hierbij zijn deze systemen (on)begrensd, (on)gestructureerd, (on)bevredigend en (on)kenbaar (2005: 52).

De EU is een unie van landen die in eerste instantie met elkaar verbonden lijken te zijn door een serie van verdragen en overeenkomsten. De landen zijn echter ook economisch, cultureel, historisch en sociaal met elkaar verbonden. De organisatie van de EU is niet hiërarchisch en te herleiden tot een overzichtelijk wettenstelsel, maar is gelaagd in talloze instituties, verbonden in een kluwen van interacties. De buitensporigtekortprocedure, een onderdeel van de EU, wordt in dit onderzoek als systeem op zich beschouwd, en bestaat als zodanig uit een veelvoud aan interacties.

3.1.2 Emergentie en interactie

Cairney (2012: 347) stelt dat complexiteitstheorieën een nieuwe wetenschappelijke aanpak zijn om systemen en processen te identificeren die de orde en stabiliteit missen die nodig zijn om

universele wetten en regels te formuleren over gedrag en gevolgen daarvan. Cairney legt zes thema's bloot die betrekking hebben op het gedrag van complexe systemen en hoe deze bestudeerd zouden moeten worden (2012: 348). De twee voor dit onderzoek belangrijke thema's zijn 'emergentie' en 'interactie'. Complexe systemen vertonen emergentie, wat betekent dat gedrag ontstaat uit interactie tussen elementen op lokaal niveau in plaats van uit centrale sturing. Dit maakt het systeem moeilijk te controleren. Een complex systeem kan dus niet beschouwd worden als optelsom van zijn afzonderlijke delen, omdat deze delen wederzijds afhankelijk van elkaar zijn, met elkaar interacteren en zo systemisch gedrag produceren.

Om de EU te begrijpen volstaat het bij lange na niet om haar afzonderlijke delen te onderzoeken, maar moet de gehele 'unie' van landen onderzocht worden. Bovendien kan niet bepaald worden wat dan de afzonderlijke onderdelen zijn. Dit kunnen de lidstaten, instituties, burgers, wetten of nog vele andere onderdelen zijn. Voor een onderzoek is het echter noodzakelijk om een casus af te bakenen. In deze scriptie wordt dan ook alleen de buitensporigtekortprocedure onderzocht, en wordt dit gecombineerd met de complexiteitstheorie.

3.1.3 Non-lineair

Complexe systemen zijn non-lineair (Cilliers 2001: 137-138; Gerrits 2012: 83-84). Dit houdt in dat er geen proportionele of directe relatie is tussen individuele inputs en het totaal van alle inputs in de dynamiek van een systeem. Daarnaast hoeft er ook geen oorzaak-gevolg relatie te zijn tussen input en output. Bij herhaling van de input zou er een andere output kunnen ontstaan. In dit onderzoek wordt zichtbaar hoe besluiten in het kader van de buitensporigtekortprocedure niet in alle gevallen tot een correctie van het buitensporige tekort leiden. Bovendien is moeilijk om onomstotelijk aan te tonen of de correctie van het tekort komt door het besluit, of door andere oorzaken.

3.1.4 Complexiteit in dit onderzoek

Met deze korte omschrijving van complexiteit wil ik in kreten als "de EU is complex" het woord 'complex' handen en voeten geven. Ik doe dit door in deze scriptie te aanvaarden dat de buitensporigtekortprocedure complex is, en deze niet te reduceren tot een simpele set van referentiewaardes en de controle daarop. Tevens aanvaard ik dat de buitensporigtekortprocedure niet de enige factor is met invloed op het eventuele buitensporige tekort van een land. Complexiteit is ook een mal die over allerlei andere wetenschappelijke theorieën heen gelegd kan worden. De bedenkers en gebruikers van bepaalde theorieën weten vaak niet dat hun werk

complexiteitsreducerend of complexiteitserkennend is. In de volgende paragraaf leg ik het concept legalisering uit en koppel ik complexiteitsreductie aan harde legalisering en complexiteitserkenning aan zachte legalisering.

3.2 Harde en zachte legalisering

In de vraagstelling van dit onderzoek komen de termen ‘harde’ en ‘zachte legalisering’ naar voren. Dit is een verdieping op het onderscheid tussen ‘hard law’ en ‘soft law’ dat vaak wordt gemaakt. In de bundel ‘Legalization and World Politics’ (Goldstein et al. 2000) wordt het concept ‘Legalization’ geïntroduceerd. Legalization is een bepaalde vorm van institutionalisering die wettelijke beperkingen aan overheden oplegt (Goldstein et al 2000: 386). De auteurs benadrukken dat legalization niet juridische codificatie is, maar gezien moet worden binnen het samenspel tussen het recht en politiek, juist omdat in de internationale arena deze twee niet los van elkaar kunnen worden gezien. De link tussen recht en politiek zijn de instituties die de uitkomsten bepalen van bepaalde vormen van legalisering. In dit onderzoek is de onderzochte institutie onder meer de buitensporigtekortprocedure en met behulp van Goldstein et al. kan aan de hand van een driedimensionaal model bepaald worden of de buitensporigtekortprocedure hard of zacht is. De term legalization vertaal ik in deze scriptie als ‘legalisering’. Hier heeft legalisering dan ook een andere betekenis dan het legaal verklaren van voorheen strafbaar gedrag. Voor deze vertaling is gekozen om zo dicht mogelijk bij de (Engelstalige) wetenschappelijke literatuur te blijven.

In deze bundel wordt het concept legalization namelijk uitputtend beschouwd aan de hand van drie dimensies: ‘obligation’, ‘delegation’ en ‘precision’. Hiermee maken de auteurs het eendimensionale concept driedimensionaal. Deze drie dimensies variëren van op een schaal van ‘veel’ tot ‘weinig’. Om dicht bij het gangbare onderscheid tussen hard law en soft law te blijven merk ik een hoge score op een bepaalde dimensie aan als ‘hard’, en een lage score als ‘zacht’. Omdat er drie dimensies zijn kan een bepaalde vorm van legalisering bijvoorbeeld op twee dimensies als hard worden beschouwd, en op de derde als zacht. De schaal van hard tot zacht – op drie dimensies – is uitdrukkelijk geen dichotomie. Hieronder worden de drie dimensies eerst afzonderlijk toegelicht, om daarna als geheel beschouwd te worden. De volgorde is gekozen naar het gewicht wat de dimensies door Abbott et al. (2000: 405) wordt toegekend. Obligation (verplichting), wordt als belangrijkste dimensie van legalisering gezien. Daarop volgt delegation (delegatie), met tot slot precision (precisie).

3.2.1 Obligation

Obligation is de eerste dimensie waarmee de mate van legalization bepaald kan worden. Het betreft hier de mate van verplichting en hoe deze is vastgelegd (Goldstein et al 2000: 387). Een verplichting kan ontstaan bij wet, gewoonte of moraal (Abbott et al. 2000: 408-409). Harde verplichtingen zijn te vinden in het Nederlandse strafrecht. Bepaalde gedragingen worden bij wet strafbaar gesteld, en zijn daarmee verboden. Een voorbeeld is Artikel 310 uit het Wetboek van Strafrecht:

Hij die enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort wegneemt, met het oogmerk om het zich wederrechtelijk toe te eigenen, wordt, als schuldig aan diefstal, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

Zachte verplichtingen zijn veel te vinden in afspraken tussen landen, zoals in principe 13a uit de 'Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests'⁴

Trade in forest products should be based on non-discriminatory and multilaterally agreed rules and procedures consistent with international trade law and practices. In this context, open and free international trade in forest products should be facilitated.

Hier wordt geen gedraging verboden of wordt ook geen bepaald gedrag opgelegd aan actoren. Er wordt enkel een suggestie gedaan. Enerzijds zal men begrijpen dat het wetteloosheid en chaos zou opleveren als in het Nederlandse strafrecht alleen bepalingen zouden worden opgenomen als: "Burgers zouden moeten vermijden om zich goederen van andere burgers wederrechtelijk toe te eigenen". Anderzijds is het niet vreemd dat 172 landen verschillende belangen hebben en een verklaring opstellen die compromissen bevat.

Internationale harde verplichting kent twee belangrijke ongeschreven principes. De meest fundamentele is 'pacta sunt servanda', ofwel 'Afspraken moeten worden nagekomen' (Nollkaemper 2005: 105). Omdat er tussen landen geen hogere rechtsorde is zoals burgers dat in een staat wel hebben, is dit een principe dat landen (in een ideale situatie) wel moeten naleven, omdat er anders chaos zou ontstaan. Dit principe is een harde verplichting, het biedt immers geen uitwegen.

Een aanvulling hierop is het principe: 'rebus sic stantibus', ofwel 'in gelijkblijvende omstandigheden' (Abbott et al. 2000: 409). Dit houdt in dat afspraken tussen landen hun

⁴ <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm>. Geraadpleegd op 14-11-2013.

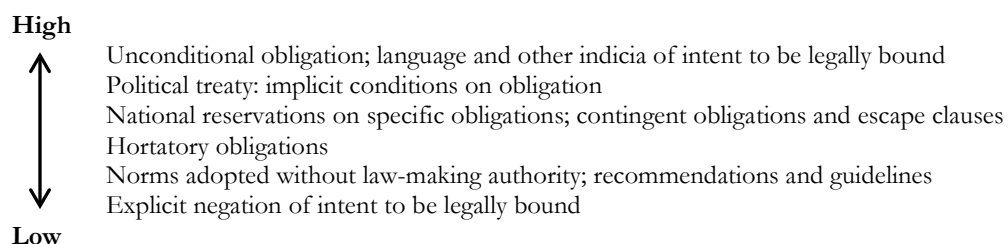
verplichtende karakter kunnen verliezen wanneer de omstandigheden veranderen. Dit is te zien in dit onderzoek, waarbij veranderende omstandigheden in Europa de lidstaten er toe hebben bewogen om de verordeningen inzake economisch en monetair beleid meerdere malen te herzien. De verplichtingen hoe deze in eerste instantie werden vastgelegd, bleken in het licht van economische ontwikkelingen niet houdbaar. Een zekere evolutie van regels is dus aanvaardbaar. Als hier vanuit de complexiteitstheorie naar wordt gekeken is dit een complexiteitserkend perspectief.

Uit harde internationale verplichting ontstaat een specifiek soort discours tussen actoren. Hoewel actoren het oneens kunnen zijn over de interpretatie of toepasbaarheid van een regel, wordt dit niet aan de orde gesteld in termen van macht of belangen. Uit harde internationale verplichtingen komt een discours voort, gebaseerd op tekst, doelen, geschiedenis, interpretatie, uitzonderingen en toepasbaarheid. Dit vindt plaats in een gemeenschap van juristen die in sterke mate gesocialiseerd zijn om aan dit discours deel te nemen. Enerzijds biedt dit stabiliteit, anderzijds biedt dit beperkingen. Als een bepaalde regel of institutie formeel niet te wijzigen is, terwijl dit wel wenselijk is, zal de gemeenschap van juristen star reageren omdat zij eerder geneigd is vanuit een complexiteitsreducerend perspectief te redeneren.

Uit zachte internationale verplichting ontstaat een andere dynamiek (Abbott et al. 2000: 412). Niet-bindende afspraken, zoals uit de eerder genoemde Forest Principles, brengen een normatief discours voort, met normatieve aanspraken, en worden bijna per definitie gestuurd door politiek. Deze afspraken kunnen de handelingspraktijk en verwachtingen van staten sturen. Hieruit kan gewoonterecht ontstaan of juist hardere verplichtingen. Door te beginnen met zachte verplichtingen kunnen staten hun goede wil uitspreken waardoor het pad wordt geëffend voor toekomstige ontwikkelingen.

In figuur 1 wordt een voorzet gedaan voor mogelijke indicatoren van verplichting. De mate van verplichting in (toepassing van) bepalingen en afspraken kan hiermee beoordeeld worden op zijn hardheid.

Figuur 1. Indicatoren van verplichting



(Abbott et al. 2000: 410)

3.2.2 Delegation

Delegation is de dimensie van legalisering die weergeeft in hoeverre actoren autoriteit toebedelen, of delegeren, aan een derde entiteit. Deze neutrale entiteit kan vervolgens de regels interpreteren, geschillen beslechten en eventueel nieuwe regels opstellen (Goldstein et al. 2000: 387). Wanneer er zoals in een nationaal rechtssysteem een onafhankelijke rechter is die straffen kan opleggen en afdwingen, is deze dimensie hard. Bij het ontbreken van zo'n derde instantie is deze dimensie zacht. Dit vindt plaats als actoren op louter politieke basis met elkaar onderhandelen.

Harde delegatie is op internationaal niveau zichtbaar bij het reguleren van de interne markt binnen de EU. Het Europese Hof van Justitie doet bindende uitspraken in zaken met zowel lidstaten, burgers, NGO's en bedrijven als partijen. Het is in de Europese verdragen vastgelegd dat deze uitspraken in alle lidstaten bindend zijn en boven uitspraken van de nationale rechter staan (Kapsis in Cini en Borragán 2010: 181-185).

Een voorbeeld van zachte delegatie is geschillenbeslechting door de World Trade Organisation (WTO)⁵. Deze geschillenbeslechting vindt plaats onder leiding van een onafhankelijk panel door middel van mediation en uitgebreide raadpleging van alle partijen. De uitspraken van dit panel moeten worden goedgekeurd door alle leden van de WTO. Het panel is geen onafhankelijke derde, maar wel een arrangement dat een zekere mate van delegatie mogelijk maakt.

De noodzaak van delegatie voor harde legalisering is evident. In een ideale wereld waarborgt een onafhankelijke instantie de gelijke behandeling van alle actoren. Het is echter ook evident waarom actoren zouden kiezen voor een arrangement met een lage mate van delegatie. Dit kan een land doen omdat zij makkelijker onder afspraken uit wil kunnen komen. Sommige landen zullen er zelfs voor kiezen om niet mee te doen aan een arrangement als er sprake is van te veel delegatie, zoals de Verenigde Staten die het Statuut van Rome niet ratificeerden, omdat zij niet konden accepteren dat het Internationaal Strafhof rechtsmacht zou hebben over Amerikaanse burgers.

Uit harde delegatie ontstaat een soortgelijke dynamiek als uit harde obligatie. Het handelen van actoren zal sterker bepaald worden door regels. Deze actoren zullen dan ook hun best doen om vast te leggen wat de regels zijn waar de gedelegeerde partij zich aan moet houden. Delegatie levert zodoende het juridische onderscheid op tussen materieel recht en formeel recht. Materieel recht zijn de verplichtingen uit de vorige subparagraaf waarin (grotweg) staat wat wel en niet mag. Het formele recht zijn de regels over de regels: hoe de regels gemaakt, afgeschaft, gewijzigd en toegepast kunnen worden (Abbott et al. 2000: 403, 417). Ook dit vergt een

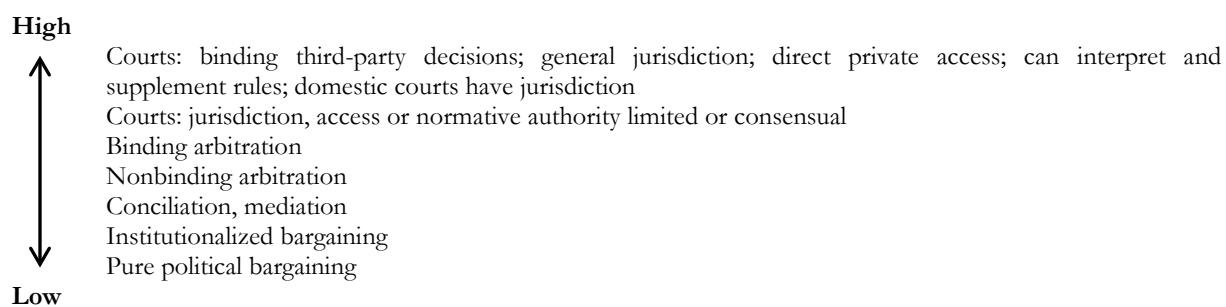
⁵ http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm, Geraadpleegd op 14-11-2013.

gemeenschap van juristen die gesocialiseerd zijn om aan dit discours deel te nemen. In de EU is er een Hof van Justitie dat rechtsprekt en een Europese Commissie die de taak heeft om de regels te bedenken. Soms heeft de gedelegeerde partij de vrijheid om naar goedgevoelen zijn eigen rol te bepalen, omdat de formele regels niet nader gedefinieerd zijn. Dit is het geval bij de Wereldbank, die zelf beleidsregels opstelt over bijvoorbeeld milieu-aspecten, die vervolgens bindend worden wanneer ze worden opgenomen in leenovereenkomsten tussen landen (Abbott et al. 2000: 417).

Hoewel delegatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een democratische rechtsorde is harde delegatie een mogelijk oorzaak van starheid en complexiteitsreductie. In een wenselijke situatie zou het natuurlijk stabiliteit opleveren, maar wordt ook flexibiliteit van actoren ontnomen. Dit gebeurt zeker in situaties waarin ‘automatische’ delegatie plaatsvindt en waar een derde partij regels gaat toepassen terwijl actoren zelf zonder de regels tot een betere oplossing hadden kunnen komen.

In figuur 2 wordt een voorzet gedaan voor mogelijke indicatoren van delegatie. De mate van delegatie in bepalingen en afspraken kan hiermee beoordeeld worden op zijn hardheid.

Figuur 2. Indicatoren van delegatie



(Abbott et al. 2000: 416)

3.2.3 Precision

De derde dimensie waarmee harde en zachte legalisering onderzocht kan worden is de mate waarin regels ondubbelzinnig definiëren wat voor gedrag zij behoeven, autoriseren of voorschrijven (Abbott et al. 2000: 401). Hoe preciezer de regel, hoe beperkter de interpretatiemogelijkheden zijn. Een regel over een maximumsnelheid op een bepaald soort weg kan bijvoorbeeld maar op één manier geïnterpreteerd worden. Voor een set van regels houdt precisie in dat alle regels op zich ondubbelzinnig zijn, dat ze niet tegenstrijdig zijn met elkaar en dat ze in relatie tot elkaar toegepast kunnen worden (Abbott et al. 2000: 413). Een set van meerdere precieze bepalingen is bijvoorbeeld te vinden in ‘Agenda 21’, een actieplan van de VN

gericht op duurzame ontwikkeling⁶. In dit driehonderd pagina's tellende document worden in veertig hoofdstukken precieze doelstellingen geformuleerd voor mondiaal, nationaal en zelfs lokaal niveau:

Each local authority should enter into a dialogue with its citizens, local organizations and private enterprises and adopt "a local Agenda 21". Through consultation and consensus-building, local authorities would learn from citizens and from local, civic, community, business and industrial organizations and acquire the information needed for formulating the best strategies. The process of consultation would increase household awareness of sustainable development issues. Local authority programmes, policies, laws and regulations to achieve Agenda 21 objectives would be assessed and modified, based on local programmes adopted. Strategies could also be used in supporting proposals for local, national, regional and international funding.

Precisie is uit juridisch perspectief een belangrijke voorwaarde voor goede wetgeving. Zonder precisie kan een wet in een democratische rechtsstaat niet toegepast worden. Snelheidsregels zonder referentiewaarden zouden gelijke behandeling van weggebruikers moeilijk maken. De hardheid van precisie hangt vaak samen met de mate waarin een regel vooraf of achteraf wordt toegepast. Harde en precieze regels schrijven vooraf bepaald gedrag voor, bijvoorbeeld dat het niet is toegestaan om na een bepaald tijdstip glas in de glaskak te gooien. Zachte en minder precieze regels zijn veelal 'standaarden' en worden vaak achteraf getoetst. Achteraf kan beter rekening gehouden worden met overige omstandigheden, hoewel dat weer ten koste gaat van duidelijkheid vooraf (Abbott et al. 2000: 413). Een voorbeeld hiervan is de 'Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer' uit 1985⁷. In het artikel getiteld 'General obligations' staat onder 2b:

Adopt appropriate legislative or administrative measures and cooperate in harmonizing appropriate policies to control, limit, reduce or prevent human activities under their jurisdiction or control, should it be found that these activities have or are likely to have adverse effects resulting from modification or likely modification of the ozone layer.

En het artikel 'Settlement of disputes' begint met de volgende punten:

1. In the event of a dispute between parties concerning the interpretation or application of this Convention, the parties concerned shall seek solution by negotiation.

⁶ <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=52>

⁷ http://treaties.un.org/doc/Treaties/1988/09/19880922%2003-14%20AM/Ch_XXVII_02p.pdf

2. If the parties concerned cannot reach agreement by negotiations, they may jointly seek the good offices of, or request mediation by, a third party.

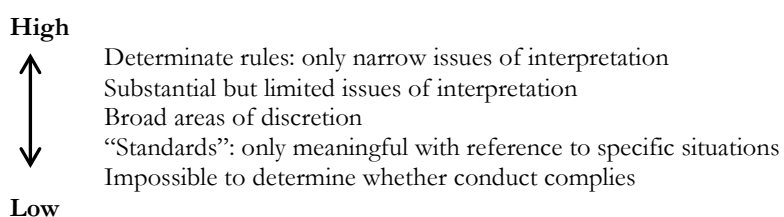
Het is duidelijk dat er in dit verdrag niet alleen sprake is van weinig precisie, maar ook van weinig delegatie. Ook is zichtbaar dat partijen gezamenlijk de ‘standaarden’ moeten interpreteren en dat er eventueel achteraf door een derde partij getoetst kan worden.

De tendens is dat internationale legalisering steeds preciezer is. Dit komt doordat er op internationaal niveau minder delegatie is dan op nationaal niveau. Hierdoor moeten normen en regels geïnterpreteerd worden door de partijen die er zelf aan onderhevig zijn. Dit leidt ertoe dat als landen kiezen voor juridische samenwerking, ze al snel overgaan tot het formuleren van precieze normen, omdat de samenwerking anders onuitvoerbaar is. Wanneer internationale en binnenlandse politieke omstandigheden niet toestaan dat samenwerking een hoge mate van precisie wordt gegeven, is dit doorgaans een bewuste keuze van partijen (Abbott et al. 2000: 414).

Harde precisie legt actoren gedrag op waar zij (in combinatie met harde obligatie en delegatie) niet omheen kunnen. Wanneer precieze regels samenhangen met heel veel andere precieze regels wordt de handelingsvrijheid van actoren nog meer beperkt. Zij rijden als het ware door een lange tunnel, terwijl een kronkelige route door het landschap prettiger zou zijn. Ook hier is het wenselijke gevolg van complexiteitsreductie zichtbaar. Het kan leiden tot duidelijkheid, maar ook tot starheid. Zo star zelfs, dat actoren issues nog maar op één manier kunnen oplossen. Bepaalde economen stellen bijvoorbeeld dat bezuinigingen niet de enige (of beste) manier is om uit een economische crisis te komen. Op basis van Europese regels hebben landen echter geen andere keuze dan te bezuinigen en dit zou vervolgens weer ongewenste gevolgen kunnen hebben. Hier leidt te veel precisie, wat in een complexiteitsreducerend perspectief wenselijk wordt geacht, dus tot averechtse effecten.

In figuur 3 wordt een voorzet gedaan voor mogelijke indicatoren van precisie. De mate van precisie in bepalingen en afspraken kan hiermee beoordeeld worden op zijn hardheid.

Figuur 3. Indicatoren van precisie



(Abbott et al. 2000: 415)

3.2.4 Synthese

In de voorgaande drie paragrafen zijn de drie dimensies van legalisering besproken. Deze dimensies zijn een uitwerking van het traditionele onderscheid tussen 'hard law' en 'soft law'. In deze paragraaf volgt een synthese van de drie dimensies en hoe zij in de praktijk gecombineerd kunnen worden. Uit de indicatoren van de drie dimensies blijkt hoe harde en zachte legalisering van elkaar verschillen. Harde legalisering bestaat uit juridisch bindende verplichtingen die precies en ondubbelzinnig zijn geformuleerd en die geïnterpreteerd en toegepast worden door een gedelegeerde autoriteit. Zachte legalisering is op deze driedimensionale schaal minder verplichtend, minder precies en ondubbelzinnig en delegeert minder autoriteit naar een derde onafhankelijke partij. De zachtste vorm van legalisering komt voor als er alleen sprake is van een puur politiek arrangement.

Abbot en Snidal (2000) bespreken de omstandigheden die invloed hebben op het ontstaan van harde of zachte legalisering. Deze beschouw ik hier kort, om vervolgens in te zoomen op een specifiek aspect van de omgang met zachte legalisering, namelijk het 'managerial process'.

Arrangementen van harde legalisering worden door Abbott en Snidal (2000) gekarakteriseerd als arrangementen met een hoge mate van verplichting en delegatie en een redelijke of hoge mate van precisie. Deze vormen van legalisering zijn de voornaamste methode van staten om de geloofwaardigheid van hun verbintenis te vergroten. Harde legalisering beperkt namelijk interpretatie in het eigen belang en verhoogt de kosten om de legalisering te wijzigen. Daarnaast versterkt harde legalisering de mogelijkheid om te handhaven doordat er een gedelegeerde partij is. Bovendien wordt harde internationale legalisering vaak opgenomen in nationale wetgeving, waardoor de kans op schendingen afneemt en handhaving gemakkelijker wordt (2000: 426-428).

Uit harde legalisering ontstaat een formeel-juridische dynamiek die wordt bevolkt door juridische experts. Bij het schenden van harde legalisering is de reputatieschade in deze gemeenschap extra groot. Abbott en Snidal (2000: 429-431) stellen dat actoren voor harde legalisering moeten kiezen wanneer 1) de opbrengsten van samenwerking groot zijn, maar het potentiële opportunisme van andere partijen ook; 2) zij deelname aan de samenwerking willen beperken tot hen die daadwerkelijk geëngageerd zijn; en 3) wanneer er in het binnenlandse politieke proces weerstand is tegen de samenwerking. Dit weerspiegelt de trend van steeds hardere Europese economische en monetaire samenwerking. De opbrengsten zijn immers groot, maar hardheid is geboden omdat er ook lidstaten zijn die anders 'gratis' meeliften op de economische groei van de rest. De pijn en moeite die (lid)staten moeten doorstaan om door het

hele formeel-juridische proces te gaan om harde legalisering tot stand te doen komen geeft aan dat er bereidheid is om zich ook aan de harde legalisering te onderwerpen. Deze harde legalisering brengt vervolgens het voordeel met zich mee dat in het binnenlandse politieke proces niet getornd kan worden aan Europese afspraken. Deze lage transactiekosten (Keohane 1984) kunnen dus ontstaan nadat een arrangement van harde legalisering is ontworpen, maar ook door te kiezen voor zachte legalisering. Volgens Keohane (1984: 88-89) lijkt het erop dat staten zich meestal de moeite niet nemen om internationale afspraken te maken die onderhevig zijn aan centrale handhaving.

Uiteindelijk bevindt de interactie ten gevolge van legalisering zich op een schaal met twee uitersten. Enerzijds het formeel-juridische handhaven van afspraken, anderzijds het “managerial process of applying and elaborating agreed rules” (Abbott en Snidal 2000: 430). Volgens Abbott en Snidal is ook bij harde legalisering behoefte aan dit ‘managerial process’. Immers: “With virtually all agreements, even those that are quite precise, provisions must be interpreted, applied to specific fact situations, and elaborated to resolve ambiguities and address new and related issues” (2000: 430).

Staten zullen geneigd zijn gedetailleerde afspraken te maken om interpretatiemogelijkheden te beperken en handhaafbaarheid te vergroten. Meer details en dus een hardere mate van precisie brengen echter problemen met zich mee. Actoren worden gedwongen te plannen voor situaties die misschien niet eens zullen ontstaan. Meer precisie kan ook contraproductief zijn, als regels zo gedetailleerd worden dat ze niet meer consistent zijn. Precisie kan ook leiden tot rigiditeit, met als gevolg dat actoren überhaupt geen overeenstemming kunnen bereiken.

Ondanks alle theoretische nadelen en praktische tegenwerpingen van harde legalisering op het gebied van internationale samenwerking, heeft harde legalisering evidente voordelen die meestal op nationaal niveau tot uiting komen. Deze voordelen gelden echter ook bij internationale samenwerking. In een rechtsstaat geldt het legaliteitsbeginsel, is er een scheiding der machten, zijn er grondrechten en is de rechtspraak onafhankelijk. Het legaliteitsbeginsel houdt in dat de overheid niets kan doen dat niet op een wet is gebaseerd. Daarnaast mogen wetten niet met terugwerkende kracht gelden. De scheiding der machten in een rechtsstaat betekent dat de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht bij verschillende actoren liggen. Grondrechten zijn fundamentele rechten en vrijheden die iedere burger geniet, zoals vrijheid van meningsuiting en het stemrecht. Onafhankelijke rechtspraak verzekert dat rechters onpartijdig zijn. Rechters kunnen niet ontslagen worden en moeten hun oordelen alleen op wetten baseren en niet op persoonlijke overtuigingen.

Deze kenmerken van een democratische rechtsstaat beschermen burgers en bedrijven tegen machtsmisbruik door de overheid en bieden rechtszekerheid: men weet wat men kan verwachten. Daarnaast worden zwakkeren beschermd tegen sterkeren en de minderheid tegen de meerderheid. In de casus van deze scriptie zou rechtszekerheid door middel van harde legalisering de voorspelbaarheid van de buitensporigtekortprocedure vergroten. Een kenbare procedure met kenbare uitkomsten zou landen helpen keuzes te maken in hun begrotingsbeleid. Dit geldt vooral wanneer er sprake is van een reële sanctiedreiging, omdat dit handhaving van een hard arrangement makkelijker maakt.

3.3 Legalisering en complexiteit

Het is het spanningsveld tussen ‘enforcing commitments’ en ‘managerial process’ dat in dit onderzoek centraal staat. Abbott en Snidal verklaren enerzijds dat het juridische discours uitstekende procedures biedt voor het managerial process. Anderzijds schrijven zij dat harde legalisering de mogelijkheden tot onderhandelen beperkt. Het is als zodanig dat het concept legalisering bekeken kan worden vanuit het perspectief van de complexiteitstheorie. Waar “enforcing commitments” een uiting is van een hard, juridisch en complexiteitsreducerend wereldbeeld, is het “managerial process” een uiting van een zacht, complexiteitserkend wereldbeeld. In de woorden van Abbott en Snidal: “In fact, given bounded rationality and the pervasive uncertainty in which states operate, they can never construct agreements that anticipate every contingency” (2000: 433).

Harde legalisering kan averechts werken: “Those who seek to prevent volatility on the ground that any and all bumps in the road must be avoided paradoxically increase the probability that a tail risk will cause a major explosion.” (Taleb en Blyth 2011: 34). Derhalve biedt zachte(re) legalisering dus een niet-juridische manier van samenwerking die (zeker bij complexe issues) eenvoudiger tot stand te krijgen is (Abbott en Snidal 2000: 434).

Binnen de discipline van de internationale betrekkingen wordt aan het internationaal recht (harde legalisering) slechts beperkte waarde gehecht (Reus Smit in Baylis et al. 2008: 280). Aangenomen wordt namelijk, dat in er in de internationale politiek nooit een hogere macht is die wetten kan handhaven. Ofwel, in de terminologie van de internationale betrekkingen: anarchie. Deze anarchie betekent geen chaos van wetteloosheid en permanente oorlog, maar een systeem waarin macht de belangrijkste factor is in onderlinge verhoudingen. We zien hier de notie dat hoe hard een verplichting ook is, er nooit een garantie is dat hij wordt gehandhaafd.

Ondanks deze beperking, staat de EU ver aan de harde kant van de drie dimensies en is misschien wel de meest gelegaliseerde internationale institutie die bestaat. Europese verdragen

worden ondertekend door regeringsleiders en geratificeerd door nationale parlementen. Europese wetgeving is bindend in de lidstaten, vaak zeer precies en het Europese Hof van Justitie heeft de status van een grondwettelijk hof (Alter 2000: 490-491).

3.4 Managerial process

Met het erkennen van onzekerheid in een complexe wereld biedt zachte legalisering een aantal voordelen. Staten kunnen de precisie van hun afspraken verminderen. Wanneer zij immers niet op de hoogte zijn van alle eventuele toekomstige gebeurtenissen, hoeven zij deze ook niet op te nemen in hun afspraken. Verdragen tussen staten die bewapening trachten te beheersen kunnen bijvoorbeeld niet anticiperen op toekomstige technologische ontwikkelingen. Wanneer verdragspartijen ervoor zouden kiezen om alle mogelijke toekomstige technologische ontwikkelingen te reguleren, zou dit negatieve consequenties kunnen hebben voor civiele technische innovatie (Abbott en Snidal 2000: 442).

Abbott en Snidal signaleren dat zachte legalisering individueel en collectief leren faciliteert. Zachte legalisering biedt houvast voor actoren om geleidelijk onzekerheid te verminderen en normen te ontwikkelen die zowel voldoende resultaat bieden als bevredigend zijn. Arrangementen die gedecentraliseerde onderhandeling ondersteunen, expertise bieden en informatie verzamelen zijn geschikter om zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Zachte legalisering biedt aanpassingsmogelijkheden bij onzekerheid en geeft actoren met asymmetrische informatie de gelegenheid gemakkelijk opbrengsten van samenwerking te realiseren. Het voordeel van harde legalisering dat binnenlandse oppositie makkelijk ingepalmd kan worden heeft het nadeel dat het moeizaam te realiseren is. Zachte internationale legalisering kan in de binnenlandse politiek gemakkelijker te implementeren zijn (2000: 443 -444).

Het managerial process is een proces dat wij in werking zien als zachte legalisering als effectieve sturingsmethode wordt toegepast, wanneer harde legalisering politiek moeilijk te realiseren is. In de woorden van Abbott en Snidal

In this light, we argue vigorously against those who discount international legalization because it is so often soft. Soft law is valuable on its own, not just as a steppingstone to hard law. Soft law provides a basis for efficient international “contracts,” and it helps create normative “covenants” and discourses that can reshape international politics (2000: 456).

De werelden van het managerial process en ‘pacta sunt servanda’ verhouden zich tot elkaar als de werelden van de accountant-jurist en de complexiteitserkennende manager. De accountant-jurist denkt mechanisch en ziet bij niet-naleving van een verdrag sancties als een automatisch gevolg.

De complexiteitserkennende manager ziet handhaving als ondergeschikt aan samenwerking en dialoog. Samenwerking in tijden van onzekerheid wordt niet mogelijk gemaakt door de dreiging van sancties, maar door een “plastisch” proces van interactie tussen partijen met als doel het herstellen van het wederzijdse voordeel dat de samenwerking ooit deed ontstaan (Chayes en Chayes 1993: 303). In de buitensporigtekortprocedure, is het niet vreemd dat de mate van delegatie zo laag is (zie 5.1), want een sterke onafhankelijke rechtbank zou dat een plastische proces van interactie onmogelijk maken.

Chayes en Chayes stellen ook dat de actor die sancties overweegt ook bij toekomstige nadelige gevolgen stil moet staan (1993: 29). De sanctie-ontvangende actor zal in de toekomst minder geneigd zijn tot samenwerking. De motor van het managerial process is overredingskracht (1993: 303). De noodzakelijke strategieën om samenwerking te behouden zijn: “1) Improving dispute resolution procedures; 2) Technical and financial assistance; 3) Increasing transparency” (1993: 18). De aan- of afwezigheid van deze drie strategieën dienen als indicator voor het al dan niet hanteren van het managerial process in de buitensporigtekortprocedure.

3.5 Samenvatting

In onderstaand conceptueel model breng ik bovenstaand theoretisch kader in beeld. Daarbij geven de kleine pijlen een schaal aan, en de grote pijlen een door mij aangenomen verband. Wanneer legalisering gemeten op drie dimensies een hardere vorm aanneemt, worden afspraken afgedwongen. Het handelen van actoren die afspraken afdwingen, is complexiteitsreducerend. Wanneer legalisering gemeten op drie dimensies een zachtere vorm aanneemt, ontstaat er een managerial process. Het handelen van actoren die het managerial process toepassen, is complexiteitserkennend.

Figuur 4. Conceptueel model



4. Methode

Het empirische onderzoek van deze scriptie heb ik uitgevoerd tijdens mijn stage bij de Algemene Rekenkamer. Een deel van de verwerking en analyse is in samenwerking met anderen gedaan. De empirische resultaten worden in hun geheel gebruikt door de Algemene Rekenkamer in de publicatie over het Europees Semester.

4.1 Object van studie

Het object van studie in deze scriptie is de toepassing van de buitensporigtekortprocedure door de Europese Raad in de eurozone van 1999 tot en met 2012. 1 januari 1999 is de officiële geboorte van de buitensporigtekortprocedure en tot 2012 zijn de relevante cijfers over begrotingssaldi en tekorten beschikbaar. Tussen 1992 en 1999 zijn er geen buitensporigtekortprocedures geweest. Om het begrip van de hervorming van de procedure te vergroten zal de wetgeving tussen 1992 en 1999 wel onderzocht worden.

Er is voor gekozen om het onderzoek te beperken tot de eurozone omdat een groot deel van de regels binnen het Europees Semester alleen van toepassing zijn op eurolanden. Binnen de buitensporigtekortprocedure geldt dit voor de sanctiemogelijkheden. Om een eenduidige vergelijking tussen landen mogelijk te maken laat ik dus lidstaten zonder de euro buiten beschouwing.

4.2 Wetgeving

Voor dit onderzoek begin ik met een kwalitatieve analyse van de juridische basis van de procedure. Daarmee kan ik deelvraag 2 beantwoorden. De juridische basis van de buitensporigtekortprocedure bestaat uit een Europees verdrag en een Europese verordening. De analyse wordt gedaan aan de hand van de drie dimensies van legalisering en is onderverdeeld in de drie tijdvakken waarin de procedure is hervormd. Deze methode neem ik over van Schelke (2007), die ook de evolutie van de buitensporigtekortprocedure heeft onderzocht.

4.3 Besluitvorming

Voor het beantwoorden van deelvraag 3 zijn eerst alle besluiten van de Europese Raad met betrekking op de buitensporigtekortprocedure opgezocht. Deze waren te vinden in EUR-LEX,

de databank met alle openbare documenten van de Europese Unie⁸. Daarnaast was relevante besluitvorming te vinden op de website van het Directoraat-Generaal van Economische en Financiële Zaken van de Europese Commissie⁹. Ook in mijn analyse van de Europese besluitvorming volg ik Schelkle (2007), door per land het verloop van de procedure aan de hand van de drie dimensies van legalisering te analyseren. Daarbij stelde ik steeds de volgende vragen:

Obligation

1. Wat is besloten over het verloop van de procedure?
2. Is dit besloten op basis van het schuld- en/of tekortcriterium?
3. Welke deadline wordt gesteld en wordt er uitstel verleend?
4. Is de procedure terecht of onterecht?

Delegation

5. Is er een derde partij betrokken bij de besluitvorming?
6. Wordt er rekening gehouden met opmerkingen van de lidstaat?

Precision

7. Wordt er rekening gehouden met specifieke omstandigheden per land?
8. Is een onverwachte economische neergang de reden voor extra uitstel?
9. Hoe gedetailleerd is de beoordeling van het buitensporige tekort en hoe gedetailleerd zijn de aanbevelingen?
10. Zijn er verschillen in interpretatie tussen landen?

Managerial process

11. Worden procedures om geschillen te beslechten verbeterd?
12. Is er sprake van technische en financiële steun?
13. Wordt de transparantie vergroot?

De antwoorden op vragen 1 t/m 10 zijn de indicatoren voor harde of zachte legalisering – binnen de bandbreedte die de buitensporigtekortprocedure biedt. De antwoorden op de vragen 11 t/m 13 geven aan of er sprake is van een managerial process. Daarbij interpreteer ik aanbevelingen van de Europese Raad tot hervormingen ook als technische en financiële steun.

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/nl/index.htm>

⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm

Daarnaast interpreteer ik het verscherpte toezicht waar landen onder staan wanneer zij in de procedure zit als een vergroting van de transparantie.

Het feitelijke verloop van de buitensporigtekortprocedure in de hele eurozone geef ik weer in een overzichtstabel, waarin ook zichtbaar wordt of de procedure naar de letter van de wet is toegepast. Het was voor de publicatie van de Algemene Rekenkamer van groot belang dat de resultaten van het onderzoek in één oogopslag te overzien zijn.

4.4 Cijfers begrotingssaldo en staatsschuld

De buitensporigtekortprocedure bevat twee referentiewaarden waar landen zich aan moeten houden wat betreft hun staatsschuld en begrotingssaldo.

- Het begrotingstekort van een land mag maximaal 3% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) zijn.
- De staatsschuld mag maximaal 60% van het BBP zijn, of moet dalende zijn.

Om de besluitvorming van de Europese Raad af te kunnen zetten tegen het gedrag van landen zijn cijfers over tekort en schuld nodig. In het najaar van jaar t zijn in principe bij de Europese Commissie semi-definitieve macro-economische gegevens beschikbaar over ieder land in jaar $t-1$ ¹⁰. Bijvoorbeeld: In het najaar van 2003 is bij de Europese Commissie bekend dat Duitsland in 2002 een begrotingstekort van 3,5% van het BBP had. De Europese Raad beslist in 2003 op basis van het cijfer over 2002 dat Duitsland in 2002 een buitensporig tekort heeft. In de schematische weergave van het verloop van de procedure worden besluiten ook als zodanig geordend. Dit versterkt de consistentie en bovendien is het de meest harde benadering van de buitensporigtekortprocedure. Dit is nodig om te oordelen of de buitensporigtekortprocedure naar de letter van de wet is uitgevoerd.

¹⁰ Cijfers over het begrotingssaldo en de staatsschuld worden beschikbaar gesteld door het statistische bureau van de Europese Commissie. De gegevens van EUROSTAT betreffen echter de cijfers hoe die *nu* bekend zijn, niet hoe ze *toen* bekend waren. Deze cijfers zijn te vinden in de najaarsversie van de twee keer per jaar gepubliceerde European Economy Forecast. Gegevens uit 26 tabellen zijn gebundeld tot één tabel. Een dergelijke tabel is niet opvraagbaar bij de Europese instanties en is ook niet te vinden op het internet.

5. Analyse

5.1 Systeemanalyse

Hier volgt een systeemanalyse waarin ik de buitensporigtekortprocedure beschouw aan de hand van de in hoofdstuk 2 gepresenteerde drie dimensies van legalisering. Ik beoordeel of er sprake is van harde of zachte legalisering en maak daarbij gebruik van de indicatoren die door Abbott et al. (2000) zijn aangereikt. Ik onderscheid drie tijdvakken, waarin de Europese begrotingsregels steeds van elkaar verschilden; namelijk 1992-1998, 1999-2005 en 2005-2011.

5.1.1 1992-1998: De eerste begrotingsregels

In 1992 wordt het Verdrag betreffende de Europese Unie (het Verdrag van Maastricht) getekend. In dit verdrag wordt de buitensporigtekortprocedure geboren in Artikel 104C.

Obligation

De aard van dit verdrag is een eerste indicator van de mate van verplichting. We hebben eerder gezien dat Europese verdragen rechtstreeks verbindend zijn in de lidstaten, voor zowel de burgers als regering. In juridisch opzicht scoort het verdrag dan ook hoog op de dimensie van verplichting. Daar hoort ook de kanttekening bij, dat het verdrag nooit ultiem (met geweld) gehandhaafd kan worden. De buitensporigtekortprocedure bevat drie elementen die betrekking hebben op de dimensie verplichting: het gebod, de uitzondering en de sanctietoepassing.

Het eerste lid van dit artikel luidt: “Lidstaten vermijden buitensporige overheidstekorten”. Deze zin formuleert geen verbod, maar impliceert bepaald actief gedrag van lidstaten, namelijk het vermijden van tekorten. Op de indicatoren die Abbott et al. (2000: 410) aanreiken is deze verplichting erg hard: er wordt geformuleerd alsof er niet aan ontkomen kan worden.

Na het sterk verplichtende gebod om buitensporige tekorten te vermijden wordt een uitzonderingssituatie gecreëerd (zie ook de dimensie precisie in dit tijdvak). Bij het overheidstekort wordt de uitzondering gemaakt dat een overschrijding uitzonderlijk en van tijdelijke aard mag zijn, mits het dicht bij de referentiewaarde blijft. Dit doet het verplichtende karakter afnemen.

In het elfde lid worden vier maatregelen geformuleerd die de Europese Raad kan toepassen als een lidstaat zich niet schikt naar genomen besluiten:

- Eisen dat de betrokken lidstaat bepaalde informatie openbaar maakt

- De Europese investeringsbank verzoeken haar beleid inzake kredietverstrekking te herzien
- Eisen dat de betrokken lidstaat een niet-rentedragend bedrag deponeert, totdat het buitensporige tekort is gecorrigeerd.
- Een boete van gepaste omvang opleggen.

De nadruk ligt op het woord ‘kan’. Hieruit blijkt dat de Europese Raad niet verplicht is om een maatregel te nemen. Tegenover de harde verplichting van de lidstaat staat dus een matige verplichting van de Europese Raad om te reageren. Gecombineerd met de uitzonderingsclausule maakt dit dat artikel 104C op de dimensie verplichting niet volledig hard is, maar aangemerkt kan worden als een “political treaty” (Abbott et al. 2000: 410).

Delegation

Er wordt gesteld dat het overheidstekort van een land niet meer dan 3% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) mag bedragen en dat de staatsschuld lager dan 60% van het BBP moet zijn. Hier wordt door de Europese Commissie toezicht op gehouden. In lid 3 tot en met lid 13 wordt de procedure gepresenteerd. In lid 13 wordt bepaald hoe de Raad stemt: dit is met een gekwalificeerde meerderheid en zonder de betrokken lidstaat. De Raad neemt alle besluiten op basis van adviezen of aanbevelingen van de Commissie. Het is ook de Commissie die informatie verzamelt. Er wordt niet gedelegeerd aan een onafhankelijke derde partij: noch voor het handhaven van de regels, noch voor het oplossen van conflicten. Enige objectiviteit en afstand in de stemming van de Europese Raad wordt wel gecreëerd doordat de betrokken lidstaat niet mee mag stemmen.

In de Europese Raad worden politieke besluiten genomen binnen de kaders van de buitensporigtekortprocedure. Over deze besluiten wordt gestemd en de uitslag van een stemming is altijd het resultaat van een onderhandelingsproces. Omdat het onderhandelingsproces binnen de EU sterk geïnstitutionaliseerd is (Alter 2000: 490-491) merk ik dit op de indicatoren van Abbott et al. aan als “institutionalized bargaining”: mechanismes die overeenstemming faciliteren (2000: 416). Op de indicatoren van delegatie zou de buitensporigtekortprocedure in ieder geval niet hoger kunnen scoren, omdat er altijd slechts twee actoren zijn: de Europese Raad en de lidstaat. Voor mediation, arbitrage en rechtsspraak is een aanvullende actor nodig.

De rol van de Commissie is gelijk aan “recommendations” en “monitoring”. Hiermee is de mate van delegation laag.

Precision

In het tweede lid van het artikel worden twee referentiewaarden gegeven waaraan de lidstaat zich moet houden.

- Het overheidstekort moet minder dan 3% van het BBP zijn of moet aan het afnemen zijn.
- De staatsschuld mag niet hoger zijn dan 60% van het BBP of moet aan het afnemen zijn.

Deze referentiewaarden zijn precies en gekwantificeerd. Het feit dat een afnemende schuld of tekort ook volstaat doet het precieze en verplichtende karakter echter afnemen. Daarnaast is de uitzonderingsclausule dat een overschrijding uitzonderlijk en van tijdelijke aard mag zijn, mits het dicht bij de referentiewaarde blijft, niet nader gedefinieerd. Er lijken situaties te zijn waarin overheidstekort en/of staatsschuld de referentiewaarden overschrijden, maar er toch niet sprake is van een buitensporig tekort. Op de indicatoren van Abbott et al. (2000: 415) merk ik dit aan als “substantial but limited issues of interpretation”. De aard van het artikel doet er immers geen twijfel over bestaan dat lidstaten geen buitensporige tekorten mogen hebben.

Managerial process

In hoofdstuk 3 zijn drie strategieën van het managerial process gepresenteerd: 1) het verbeteren van procedures om geschillen te beslechten; 2) technische en financiële steun; 3) het vergroten van transparantie. Geen van de strategieën is aan de orde in de buitensporigtekortprocedure van 1992 tot 1998.

Synthese

De buitensporigtekortprocedure was van 1992 tot 1998 een vorm van gematigd harde legalisering. Er is geen sprake van een managerial process. Het is onderdeel van een politiek verdrag met een sterk verplichtend karakter. Deze belangrijkste dimensie, verplichting, is vrij hard qua gebod voor de lidstaat, maar zacht voor de Europese Raad. Er is flexibiliteit ingebouwd zodat er niet per se sancties volgen na een overschrijding van de referentiewaarden. Op de dimensie delegatie is de procedure erg zacht, omdat er geen derde partij aan te pas komt. Tot slot is de procedure gematigd hard qua precisie. Hoewel de referentiewaarden ondubbelzinnig zijn gekwantificeerd, wordt door de wijze waarop er voorbehouden aan worden gegeven ervoor gezorgd dat er per geval specifieke omstandigheden in ogenschouw genomen kunnen worden.

5.1.2 1999-2005: Stabiliteits- en groeipact

Op 1 januari 1999 wordt de euro als munt gelanceerd en treedt het Stabiliteits- en Groeipact in werking. Onderdeel hiervan is verordening 1467, welke wordt aangeduid als de correctieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact. In de verordening wordt de procedure ‘verduidelijkt en bespoedigd’. Dit gebeurt door middel van een aantal nadere bepalingen en voorwaarden. De meeste aanvullende bepalingen hebben betrekking op de termijnen die door de Raad, Commissie en lidstaat in acht genomen moeten worden. Het Verdrag van Maastricht blijft onveranderd.

Obligation

Het gebod op het vermijden van buitensporige tekorten wordt in de verordening niet verder uitgewerkt. De situatie waarin een tekort van uitzonderlijke en tijdelijke aard is wordt wel nader gedefinieerd (zie ook de dimensie precisie in dit tijdvak). Daarnaast houdt de Raad bij het beoordelen van de overschrijding rekening met opmerkingen van de lidstaat.

Ook komen de maatregelen ter sprake die genomen kunnen worden wanneer een lidstaat de referentiewaarden blijft overschrijden. Opvallend is dat hier het woord ‘sanctie’ wordt geïntroduceerd. Daarnaast lijkt het er in artikel 6 op dat het opleggen van sancties automatisch gebeurt: “Wanneer aan de voorwaarden [...] is voldaan, legt de Raad [...] sancties op”. Vervolgens wordt bepaald dat maatregelen of sancties in de regel een niet-rentedragend deposito zullen zijn, welke bij aanhoudende overschrijding in een boete wordt omgezet.

Doordat in de procedure expliciet rekening gehouden wordt met opmerkingen van de betrokken lidstaat merk ik de verplichting in dit tijdvak aan als “National reservations on specific obligations; contingent obligations and escape clauses” (Abbott et al. 2000: 415). Ik laat het gebruik van het woord ‘sancties’ in plaats van ‘maatregelen’ minder zwaar wegen dan de rol die lidstaten wordt toebedeeld. Hiermee is de buitensporigtekortprocedure op deze dimensie zachter dan in het vorige tijdvak.

Delegation

In vergelijking met het vorige tijdvak is er nu een grotere rol weggelegd voor de Europese Commissie. Zij verzamelt informatie en adviseert de Europese Raad over welk besluit te nemen. De Commissie heeft echter geen stem in het uiteindelijke besluit. Het is iedere keer de Raad die stemt en beslist met een gekwalificeerde meerderheid, waarbij de betrokken lidstaat wordt uitgesloten. Doordat wel rekening wordt gehouden met opmerkingen van de betrokken lidstaat wordt de mate van delegatie, ook hier “institutionalized bargaining” (Abbott et al. 2000: 416), nog wat zachter dan in het vorige tijdvak.

Precision

In verordening 1467 wordt in artikel 2 geformuleerd wanneer een overschrijding van de referentiewaarden van uitzonderlijke en tijdelijke aard is. Dit is het geval indien de overschrijding wordt veroorzaakt door “ongewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt en die een aanzienlijk effect heeft op de financiële positie van de algemene overheid, of indien zij wordt veroorzaakt door een ernstige economische neergang.” Daarnaast wordt een overschrijding als tijdelijk beschouwd wanneer de prognoses van de Commissie luiden dat het tekort na de ongewone gebeurtenis weer zal gaan dalen. Bij het beoordelen van een overschrijding houdt de Raad ook rekening met opmerkingen van de lidstaat. De precieze en gekwantificeerde referentiewaarden worden hiermee zachter dan in het vorige tijdvak. Ik duid ze echter ook aan als “substantial but limited issues of interpretation”.

Managerial process

In dit tijdvak observeer ik in de buitensporigtekortprocedure geen verbetering van de procedures om geschillen te beslechten. Ook ontstaan er geen mogelijkheden tot technische en financiële steun. Wel wordt de transparantie vergroot. Door de inwerkingtreding van het Stabiliteits- en Groeipact hebben landen allerlei rapportageverplichtingen jegens de Europese Commissie (en dus elkaar). Waar het managerial process dus eerst afwezig was, zijn er hier kenmerken van te zien. Dit uit zich ook in de vergrote mogelijkheden tot maatwerk.

Synthese

In vergelijking met het eerste tijdvak is in dit tijdvak de legalisering zachter te geworden. De verordening bevat vooral een gedetailleerder stappenplan waarin staat binnen wat voor termijn actoren informatie moeten aanleveren. De mate van verplichting en delegatie zijn zachter geworden doordat landen zelf invloed kunnen uitoefenen op een eventuele buitensporigtekortprocedure. Door de uitbreiding van het aantal uitzonderingsmogelijkheden worden de aanvankelijk zo precieze referentiewaarden ook zachter. Vooral deze ruimte voor uitzonderingen geeft het complexiteitserkennende karakter van de procedure aan.

5.1.3 2005-2011: Ruimte voor complexiteit

In juli 2005 treedt een herziene verordening 1467 in werking. In de editie van 2005 van ‘Public Finances in EMU’ is te lezen dat ‘

The main modifications to the corrective arm of the Pact concern the definition of ‘excessive deficits’ and the modalities for their correction, which now permit a more comprehensive economic assessment of budgetary developments in the implementation of the EDP.

Met andere woorden, buitensporigtekortprocedure is hervormd om bij implementatie meer ruimte te krijgen voor economische toetsing en beoordeling.

Obligation

In de herziene verordening zijn economische omstandigheden op dezelfde wijze een uitzondering. Daar wordt in artikel 2 echter aan toegevoegd dat de Commissie in haar advisering aan de Raad rekening houdt met “alle andere factoren (...) die naar het oordeel van de betrokken lidstaat relevant zijn”. Daarbij wordt in ieder geval ook rekening gehouden met

[...] begrotingsinspanningen om financiële bijdragen op een hoog niveau te brengen of te handhaven die gericht zijn op bevordering van de internationale solidariteit en verwezenlijking van Europese beleidsdoelstellingen, met name de eenmaking van Europa, indien de groei en de begrotingslast van een lidstaat daardoor nadelig wordt beïnvloed.

In vergelijking met de vorige twee tijdvakken worden de uitzonderingsmogelijkheden uitgebreider en daarmee het verplichtende karakter van de buitensporigtekortprocedure zachter. Ook hier zijn de verplichtingen conform de indicatoren van Abbott et al. (2000: 410) aan te merken als “national reservations on specific obligations; contingent obligations and escape clauses”.

Delegation

In de herziene verordening is er net als in de eerste twee tijdvakken geen actor die als onafhankelijke partij de regels van de buitensporigtekortprocedure toepast en handhaaft. Hoe de sterker wordende stem van de betrokken lidstaat de mate van verplichting zachter maakt, zo maakt deze ook de mate van delegatie zachter. Ook hier is sprake van “institutionalized bargaining” (Abbott et al. 2010: 415).

Precision

In deze herziening worden de stappen in de buitensporigtekortprocedure wederom gedetailleerder beschreven. De mate van precisie van het gebod tot vermijden van buitensporige tekorten wordt echter zachter door de nog uitgebreidere uitzonderingsmogelijkheden (zie ook obligation in dit tijdvak). De paradox is dat door uitgebreidere en preciezere regelgeving, de legalisering zachter wordt. In artikel 2 wordt bijvoorbeeld uitputtend beschreven waar de

Commissie allemaal rekening mee moet houden in haar advies aan de Raad. Op de indicatoren van Abbott et al. (2000: 415) merk ik de mate van precisie in dit tijdvak aan als “broad areas of discretion”.

Managerial process

Naast nog uitgebreidere rapportageverplichtingen in de buitensporigtekortprocedure is in het kader van economische governance een andere strategie te zien die typerend is voor complexiteitserkendend management. In mei 2010 ontvangt Griekenland financiële noodsteun en worden de European Financial Stability Facility (EFSF), de European Financial Stability Mechanism en de European Stability Mechanism (ESM) opgericht. Dit zijn alle drie arrangementen waarin landen in de buitensporigtekortprocedure financiële steun kunnen ontvangen. Deze financiële steun gaat gepaard met technische assistentie om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. In vergelijking met de twee voorgaande tijdvakken ontstaat er meer mogelijkheid tot het managerial process.

Synthese

In vergelijking met de eerste twee tijdvakken is de buitensporigtekortprocedure zachter geworden. Hoewel de procedure ook nu gedetailleerder is geworden, is dit een uiting van zachte legalisering en niet harde legalisering. Dit komt doordat in de uitgebreidere verordening meer ruimte is voor inschattingen van (vooral) de Commissie om gevallen afzonderlijk te bekijken en daarbij ook het grote geheel in ogenschouw te nemen. Dit komt sterk overeen met wat Abbott en Snidal het “managerial process” (2000: 430) noemen:

Consider the need to ‘manage’ the application and evolution of agreements. With virtually all agreements, even those that are quite precise, provisions must be interpreted, applied to specific fact situations, and elaborated to resolve ambiguities and address new and related issues.

5.1.4 Samenvatting

In onderstaande tabel vat ik samen welke vorm en mate van de drie dimensies van legalisering ik in ieder tijdvak signaleer. Tussen de haakjes staat per dimensie een rangorde van hard- en zachtheid in de drie tijdvakken. Waarbij 3 het hardste is, en 1 het zachtste. Zoals hierboven al te lezen was is de legalisering door de jaren heen zachter geworden. In de kolom ‘Managerial process’ is samengevat welke strategieën zijn gesignaleerd en ook in welke rangorde de tijdvakken komen te staan.

Tabel 1. Samenvatting systeemanalyse

	Obligation	Delegation	Precision	Managerial process
1992-1998	Political treaty: implicit conditions on obligation (3).	Institutionalized bargaining (3).	Substantial but limited issues of interpretation (3).	Geen strategieën (3).
1999-2005	National reservations on specific obligations; contingent obligations and escape clauses (2).	Institutionalized bargaining (2).	Substantial but limited issues of interpretation (2).	Increasing transparency (2).
2005-2011	National reservations on specific obligations; contingent obligations and escape clauses (1).	Institutionalized bargaining (1).	Broad areas of discretion (1).	Technical and financial assistance; increasing transparency (1).

In het vervolg van dit hoofdstuk analyseer ik per land wat het verloop van de staatsschuld en het overheidstekort is geweest. Vervolgens analyseer ik hoe het desbetreffende land door de Europese Raad in de buitensporigtekortprocedure is geplaatst. Tot slot beoordeel ik dit aan de hand van de concepten die zijn gepresenteerd in Hoofdstuk 2.

5.2 België

Tabel 2. België

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	-0,7	115,9	-
2000	-0,1	110,3	-
2001	-0,4	107,6	-
2002	-0,1	106,1	-
2003	-0,4	100,0	-
2004	-0,0	96,2	-
2005	-2,3	93,2	-
2006	-0,4	88,2	-
2007	-0,3	83,9	-
2008	-1,2	89,8	Vaststelling en uitstel. Deadline 2012.
2009	-6,0	96,2	Uitstel
2010	-4,1	96,2	Uitstel
2011	-4,1	96,2	Uitstel
2012	-3,7	97,8	Aanmaning. Deadline 2013.

Obligation

België had tot 2007 een tekort onder de referentiewaarden van de buitensporigtekortprocedure. In deze gehele periode was de staatsschuld van België hoger dan de referentiewaarde. Hoewel de staatsschuld dalende was, bevond deze zich niet dicht bij de referentiewaarde. In 2008 wordt vastgesteld dat België een buitensporig tekort zal hebben in 2009. Na deze vaststelling krijgt

België uitstel tot 2012 om haar tekort gecorrigeerd te hebben. Als België hieraan in 2012 nog niet heeft voldaan, krijgt zij nog een jaar extra de tijd, tot 2013, om het tekort te corrigeren.

Wat betreft de hoge staatsschuld wordt in de Europese Raad geen besluit genomen. Derhalve is dit niveau van staatsschuld ‘stilzwijgend’ goedgekeurd. Tot aan 2007 voldoet België dus niet aan de voorwaarden van de buitensporigtekortprocedure. In het besluit waarin een buitensporig tekort in 2009 wordt vastgesteld, wordt gemeld dat de schuld van België lange tijd dalende is geweest. Dat de schuld zich niet dicht bij de referentiewaarde bevond, ook een voorwaarde, wordt niet gemeld. België wordt door de Raad opgedragen ervoor te zorgen dat het de schuld weer in afnemende mate richting de referentiewaarde moet doen bewegen.

In 2012 heeft België zijn tekort en schuld nog niet weten te corrigeren. De schuld is sinds de vaststelling van een buitensporig tekort ook gestegen. In 2013 stelt de Raad vast dat België onvoldoende maatregelen heeft genomen om buitensporig schuld en tekort te doen afnemen. Hierop volgt een aanmaning om het tekort en de schuld in 2013 wel te hebben gecorrigeerd.

Delegation

Bij de besluitvorming over het buitensporige tekort in België is geen derde partij betrokken die de procedure toepast en handhaaft. Er wordt wel rekening gehouden met opmerkingen van de lidstaat. Wat betreft delegatie is de toepassing van de buitensporigtekortprocedure in België zacht.

Precisie

De Raad houdt voor België rekening met ‘speciale omstandigheden en constateert dat er ‘relevante’ redenen zijn om België uitstel te verlenen. Dit komt voornamelijk door de wereldwijde economische crisis. Hierdoor is er minder wereldhandel en is er nauwelijks economische groei in België.

In het besluit tot aanmaning wordt geen gewag gemaakt van speciale omstandigheden of relevante factoren, al dan niet aangedragen door België zelf. Het zachte gedrag waartoe de procedure mogelijkheden biedt, wordt vervangen door hard gedrag, namelijk een aanmaning.

Managerial process

Na 2008, wanneer België in de buitensporigtekortprocedure terecht komt, ontvangt België allerlei aanbevelingen tot economische hervormingen. Doordat het land in de procedure zit, is het ook onderhevig aan verscherpte controles en rapportageverplichtingen. Twee van de drie strategieën van het managerial process zijn dus aanwezig.

Waar de buitensporigtekortprocedure door de jaren heen zachter is geworden, is de toepassing op België steeds harder. Strikt genomen voldoen de staatsschuld en het tekort van België op geen enkel moment aan de gestelde referentiewaarden. In het verloop van de procedure wordt de Raad steeds strenger. De Raad gebruikt dus de zachter geworden legalisering om op maat toe te passen. Dit bevordert voor België waarschijnlijk de effectiviteit van de buitensporigtekortprocedure. De procedure in haar oorspronkelijke vorm had België namelijk niet kunnen dwingen tot allerlei hervormingen.

5.3 Cyprus

Tabel 3. Cyprus

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	-	-	-
2000	-	-	-
2001	-	-	-
2002	-	-	-
2003	-	-	-
2004	-	-	-
2005	-	-	-
2006	-	-	-
2007	-	-	-
2008	0,9	48,4	
2009	-6,0	58,0	Vaststelling en uitstel. Deadline 2012.
2010	-5,3	61,5	Uitstel
2011	-6,3	71,1	Uitstel
2012	-6,3	85,8	Uitstel

Obligation

Cyprus trad in 2008 toe tot de eurozone. In dat jaar voldeed Cyprus aan beide referentiewaarden uit de buitensporigtekortprocedure. Een jaar later is het overheidstekort van Cyprus gestegen tot 6% en stelt de Europese Raad vast dat er een buitensporig tekort is. Na deze vaststelling krijgt Cyprus uitstel tot 2012 om haar tekort gecorrigeerd te hebben. Met betrekking tot de buitensporigtekortprocedure heeft de Raad voor Cyprus verder geen besluiten genomen.

Delegation

Bij de besluitvorming over het buitensporige tekort in Cyprus is geen derde partij betrokken die de procedure toepast en handhaaft. Er wordt geen rekening gehouden met opmerkingen van de lidstaat. Wat betreft delegatie is de toepassing van de buitensporigtekortprocedure in Cyprus zacht.

Precision

Voor Cyprus concludeert de Raad in 2009 haar besluit:

Special circumstances, which are relevant for the greater flexibility in the application of the EDP introduced with the 2005 reform of the Stability and Growth Pact, are deemed to exist in the case of Cyprus.

Deze speciale omstandigheden bestaan onder meer uit een dalende binnenlandse vraag, ongunstige externe omstandigheden, hoge schulden van huishoudens, hoge werkloosheid, dalende export en minder toerisme. In het licht van deze speciale omstandigheden krijgt Cyprus uitstel. De Cypriotische regering moet uiterlijk in januari 2011 allerlei maatregelen hebben geïmplementeerd, waaronder het hervormen van het zorg- en pensioenstelsel.

Managerial process

Na 2009, wanneer Cyprus in de buitensporigtekortprocedure terecht komt, ontvangt Cyprus allerlei aanbevelingen tot economische hervormingen. Doordat het land in de procedure zit, is het ook onderhevig aan verscherpte controles en rapportageverplichtingen. Twee van de drie strategieën van het managerial process zijn dus aanwezig.

De buitensporigtekortprocedure wordt op Cyprus hard toegepast. Het verbod om de referentiewaarden te overschrijden wordt direct ingeroepen. Omgekeerd worden de preciezere mogelijkheden om uitzonderingen te maken ook benut. Hiermee krijgt Cyprus uitstel en ziet de Raad gelegenheid om Cyprus hervormingen te laten doorvoeren.

5.4 Duitsland

Tabel 4. Duitsland

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	-1,4	61,1	
2000	1,2	60,3	
2001	-2,8	59,5	
2002	-3,5	60,8	Vaststelling. Deadline 2003.
2003	-3,8	64,2	Opschorting. Deadline 2005.
2004	-3,7	66,4	Opschorting
2005	-3,2	67,9	Aanmaning en uitstel. Deadline 2007.
2006	-1,6	67,5	Naleving
2007	-0,2	65,1	
2008	0,0	65,9	
2009	-3,0	73,4	Vaststelling en uitstel. Deadline 2013.
2010	-4,3	83,2	Naleving
2011	-0,8	80,5	
2012	-1,4	61,1	

Obligation

Duitsland heeft twee keer in de buitensporigtekortprocedure gezeten. De eerste keer werd in 2002 een overschrijding van de referentiewaarden vastgesteld. Dit was alleen op basis van het

tekort van Duitsland, en niet op basis van de te hoge schuld. Dit tekort moest een jaar later, in 2003 gecorrigeerd zijn. In 2004 was dit tekort nog niet gecorrigeerd en kwam het tot een rechtszaak bij het Europees Hof van Justitie. De Europese Commissie had de Europese Raad aanbevolen Duitsland een aanmaning te geven, maar de Raad besloot daarvoor in de plaats de buitensporigtekortprocedure 'op te schorten'. In de rechtszaak trachtte de Commissie dit besluit van de Raad nietig te laten verklaren. Dit werd uiteindelijk ook door het Hof gedaan. In 2005 wordt Duitsland door de Raad aangemaand het tekort in 2007 te hebben gecorrigeerd. In 2006 wordt vervolgens vastgesteld dat Duitsland zijn tekort heeft gecorrigeerd. Over de stijgende staatsschuld wordt in dit besluit niets gezegd.

In 2009 wordt opnieuw vastgesteld dat Duitsland een buitensporig tekort heeft. Tussen deze en de vorige procedure heeft Duitsland een stijgende staatsschuld gehad. Bij het vaststellen van het buitensporige tekort wordt dit ook gemeld. Duitsland krijgt uitstel tot 2013 om haar tekort te corrigeren omdat er volgende de raad speciale omstandigheden zijn waarmee rekening moet worden gehouden. Volgens de Raad is er sprake van onverwachte economische omstandigheden op grond waarvan uitstel verleend kan worden. Een jaar later is het tekort van Duitsland echter voldoende gedaald en wordt de procedure stilgezet. Over de stijgende staatsschuld wordt ook dan niets gemeld.

Delegation

Duitsland in 2004 is een van de zeldzame gevallen waarin een derde partij een rol speelt in de buitensporigtekortprocedure. Hier is dus meer delegatie zichtbaar dan in alle andere gevallen. De Europese Commissie maakt een gang naar het Europees Hof van Justitie om de Europese Raad er toe te bewegen Duitsland een aanmaning te geven. De procedure werd niet door middel van een besluit opgeschort, maar werd alleen vastgelegd in notulen. De mogelijkheid de procedure op te schorten vloeit uitdrukkelijk niet voort uit Europese regelgeving, maar werd ad hoc door de Raad bedacht.

(...) the Council decided not to act, at this point in time, on the basis of the Commission Recommendation for a Council decision under Article 104(9). (...) The Council agrees to hold the Excessive Deficit Procedure for Germany in abeyance for the time being.¹¹

Hiermee werden Europese Regels omzeild. Het Hof verklaarde deze notulen nietig, maar daarmee was nog steeds geen besluit genomen over een aanmaning richting Duitsland. Harde

¹¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/11_council_press_releases/2003-11-25_council_press_release_en.pdf

delegatie zou zijn geweest dat het Hof de rol van Raad op zich zou nemen en Duitsland zelf een aanmaning kon geven. Nu doet de Raad dit echter alsnog, met de woorden: “Germany shall put an end to the present excessive deficit situation as rapidly as possible and at the latest by 2007”.

Precision

In de aanmaning om in 2007 het tekort hersteld te hebben neem de Raad relevante factoren mee in haar overweging, die in dit geval tot een snelle deadline leiden. Dit is een geval waarin de Raad gebruik maakt van de mogelijkheid om de verplichting uit de procedure hard toe te passen.

In de tweede procedure waar Duitsland in zit maakt de Raad gebruik van de mogelijkheden om op basis van omstandigheden uitstel te verlenen. Dit gaat gepaard met aanbevelingen aan Duitsland om de openbare financiën te hervormen. Ondanks het uitstel weet Duitsland binnen een jaar haar tekort te herstellen.

Managerial process

Duitsland bevindt zich twee keer in de buitensporigtekortprocedure. De eerste keer wordt een geschil beslecht bij het Europees Hof van Justitie. Daarnaast worden er beide keren aanbevelingen gedaan tot economische hervormingen en ligt Duitsland automatisch onder het vergrootglas van de buitensporigtekortprocedure.

Na 2009, wanneer Duitsland in de buitensporigtekortprocedure terecht komt, ontvangt Duitsland allerlei aanbevelingen tot economische hervormingen. Doordat het land in de procedure zit, is het ook onderhevig aan verscherpte controles en rapportageverplichtingen. Twee van de drie strategieën van het managerial process zijn dus aanwezig.

5.5 Estland

Tabel 5. Estland

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	-	-	-
2000	-	-	-
2001	-	-	-
2002	-	-	-
2003	-	-	-
2004	-	-	-
2005	-	-	-
2006	-	-	-
2007	-	-	-
2008	-	-	-
2009	-	-	-
2010	-	-	-
2011	1,1	6,1	-
2012	-0,2	9,8	-

Estland heeft in geen enkel jaar de referentiewaarden uit de buitensporigtekortprocedure overschreden. Er is dan ook nog nooit een buitensporig tekort vastgesteld.

5.6 Finland

Tabel 6. Finland

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	1,9	58,9	
2000	6,9	44,0	
2001	4,9	43,4	
2002	4,2	42,7	
2003	2,3	45,6	
2004	2,1	45,1	
2005	2,7	41,3	
2006	3,8	39,2	
2007	5,3	35,1	
2008	4,5	34,1	
2009	-2,5	43,8	
2010	-2,5	48,3	Vaststelling. Deadline 2001. Naleving
2011	-0,6	49,0	
2012	1,9	58,9	

In 2010 wordt vastgesteld dat Finland in 2010 een buitensporig tekort zal gaan hebben. De deadline om dit te corrigeren is een jaar later, in 2011. De Raad acht niet dat er speciale omstandigheden zijn die uitstel rechtvaardigen. In 2011 bleek dat het tekort van Finland de referentiewaarde niet had overschreden, waarop de buitensporigtekortprocedure werd stopgezet.

Obligation

Wat betreft verplichting wordt de buitensporigtekortprocedure hard toegepast. In het lopende jaar wordt geanticipeerd op een buitensporig tekort. Er wordt niet gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uitstel te verlenen en Finland moet het tekort binnen een jaar gecorrigeerd hebben.

Delegation

De delegatie is in lijn met de procedure zacht. De Raad beslist dat Finland een buitensporig tekort heeft. Hier wordt geen rekening gehouden met door Finland aangedragen relevante factoren.

Precision

Hoewel er ruime discretionaire bevoegdheden zijn voor de Raad wordt hier geen gebruik van gemaakt. Qua precisie wordt de procedure hard toegepast.

In 2010 is geen van de drie strategieën van het managerial process in Finland te observeren.

5.7 Frankrijk

Tabel 7. Frankrijk

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	-1,8	46,6	
2000	-1,4	57,6	
2001	-1,4	57,3	
2002	-3,1	59,0	Vaststelling. Deadline 2004.
2003	-4,1	63,7	Opschorting. Deadline 2005.
2004	-3,7	65,1	Opschorting.
2005	-2,9	66,6	Naleving
2006	-2,5	64,2	
2007	-2,7	63,9	
2008	-3,4	67,4	Vaststelling en uitstel. Deadline 2012.
2009	-7,5	78,1	Nieuw uitstel. Deadline 2013.
2010	-7,1	82,3	Uitstel.
2011	-5,2	86,0	Uitstel.
2012	-4,8	90,2	Tweede uitstel. Deadline 2015

Obligation

Frankrijk had tot 2002 een overheidstekort en staatsschuld onder de referentiewaarden van de buitensporigtekortprocedure. Dit veranderde in 2002 toen bij Frankrijk een tekort van 3,1% werd geconstateerd. Hoewel de staatsschuld nog onder de referentiewaarde zat werd er toch een procedure gestart. Frankrijk moest in 2004 zijn tekort gecorrigeerd hebben. In 2003 namen zowel tekort als schuld toe en in 2004 kwam het hierover tot een rechtszaak bij het Europese Hof van Justitie. De Europese Commissie had de Europese Raad aanbevolen Frankrijk een aanmaning te geven, maar de Raad besloot daarvoor in de plaats de procedure 'op te schorten'. In de rechtszaak trachtte de Commissie dit besluit van de Raad nietig te laten verklaren. Dit werd uiteindelijk ook door het Hof gedaan. In het volgende besluitvormingsmoment was het tekort van Frankrijk onder de referentiewaarde en verklaarde de Raad dat het buitensporige tekort was gecorrigeerd. Tot een aanmaning is het uiteindelijk dus niet gekomen. Dit is opvallend, want in 2005 was de staatsschuld van Frankrijk boven de referentiewaarde en stijgende.

Na zich twee jaar onder de referentiewaarden te hebben bevonden, waren tekort en schuld in 2008 weer te hoog. De Europese Raad stelde dit vast en gaf Frankrijk per direct uitstel tot 2012 om dit te corrigeren. In 2009 kreeg Frankrijk nogmaals uitstel op basis van ongunstige economische omstandigheden en werd de deadline verlengd tot 2013. In 2015 werd vastgesteld dat Frankrijk nog steeds een tekort en schuld boven de referentiewaarden hadden, maar dat zij voldoende hadden gedaan om dit te corrigeren. Daarom wordt de deadline verlengd tot 2015.

Delegation

Naast Duitsland is Frankrijk in 2004 een van de zeldzame gevallen waarin een derde partij een rol speelt in de buitensporigtekortprocedure. De Europese Commissie maakt een gang naar het Europese Hof van Justitie om de Europese Raad er toe te bewegen Frankrijk een aanmaning te geven. De procedure werd niet door middel van een besluit opgeschort, maar werd alleen vastgelegd in notulen. De mogelijkheid de procedure op te schorten vloeit uitdrukkelijk niet voort uit Europese regelgeving, maar werd ad hoc door de Raad bedacht.

(...) the Council decided not to act, at this point in time, on the basis of the Commission Recommendation for a Council decision under Article 104(9). (...) The Council agrees to hold the Excessive Deficit Procedure for France in abeyance for the time being.¹²

Hiermee werden Europese Regels omzeild. Het Hof verklaarde deze notulen nietig, maar daarmee was nog steeds geen besluit genomen over een aanmaning richting Frankrijk. Harde delegatie zou zijn geweest dat het Hof de rol van Raad op zich zou nemen en Frankrijk zelf een aanmaning kon geven. Dit was niet het geval. Een jaar later was het overheidstekort van Frankrijk gecorrigeerd en kon de Raad besluiten de procedure te beëindigen.

Precision

In 2008 heeft Frankrijk opnieuw een schuld en tekort boven de referentiewaarde. Er wordt Frankrijk direct uitstel verleend omdat er ‘relevante factoren’ zijn op basis van ontwikkelingen op de middellange termijn. Hier is sprake van gematigde precisie. “The existence of special circumstances authorises the Council to allow the correction of the excessive deficit in a medium-term framework.” Een jaar later is het tekort verdubbeld en de schuld met meer dan 10% toegenomen. Nu wordt een zwaarder uitstelmiddel ingezet, namelijk die op basis van ongunstige economische omstandigheden. Ook al is de deadline nog drie jaar in de toekomst, toch wordt deze met een jaar uitgesteld tot 2013. In 2013 is het tekort wel afgenomen maar is de schuld nog steeds alleen maar gestegen. De Raad maakt gebruik van de mogelijkheid om een tweede keer uitstel te verlenen op basis van ongunstige economische omstandigheden. De rekbaarheid van de verplichting om onder de referentiewaarden te blijven wordt maximaal benut. Frankrijk overtreedt inmiddels vijf jaar de regels zonder dat er een aanmaning is gedaan of sanctie is toegepast.

¹² http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/11_council_press_releases/2003-11-25_council_press_release_en.pdf

Managerial process

Het managerial process is wat betreft Frankrijk hetzelfde waar te nemen als bij Duitsland. De juridisch onmogelijke gang naar het Europese Hof wordt toch gemaakt en Frankrijk ontvangt hierdoor een aanmaning. Dit plaatst Frankrijk onder verscherpt toezicht waarbij ook aanbevelingen worden gedaan. Dit gebeurt in beide procedures.

5.8 Griekenland

Tabel 8. Griekenland

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	-	-	-
2000	-	-	-
2001	-1,2	107,0	
2002	-1,2	104,7	
2003	-4,6	109,9	Vaststelling. Deadline 2004.
2004	-6,6	109,3	Aanmaning. Deadline 2006.
2005	-5,2	107,5	Aanmaning.
2006	-2,5	95,3	Naleving.
2007	-3,5	94,8	Vaststelling. Deadline 2010.
2008	-7,7	99,2	Vaststelling.
2009	-15,4	126,8	Aanmaning. Deadline 2012
2010	-10,6	144,9	Aanmaning. Uitstel.
2011	-9,4	170,6	Aanmaning en uitstel.
2012	-8,9	157,2	Aanmaning en uitstel

Griekenland heeft twee keer in de buitensporigtekortprocedure gezeten. De eerste keer wordt in 2003 een tekort vastgesteld dat van de Raad in 2004 gecorrigeerd moet zijn. Bij deze vaststelling wordt ook geconstateerd dat de schuld van Griekenland te hoog is. Na een aanmaning wordt de deadline verlengd tot 2006. Uiteindelijk heeft Griekenland haar tekort in 2006 tot onder de referentiewaarde gebracht.

In 2007 wordt opnieuw een buitensporig tekort vastgesteld, dit keer ook op basis van zowel tekort als schuld. Dit tekort moet in 2010 hersteld zijn. Er wordt hier geen uitstel verleend op grond van speciale omstandigheden, maar de late deadline wordt veroorzaakt door een kennelijke vertraging in het besluitvormingsproces. In 2009 wordt Griekenland aangemaand om haar tekort te corrigeren met 2012 als deadline.

Obligation

Tot aan vaststelling van een buitensporig tekort in 2003 wordt de procedure niet hard toegepast. Hoewel de schuld van Griekenland dalende is, bevindt deze zich ver boven de referentiewaarde. Als de procedure in gang wordt gezet is dit echter wel op basis van een te hoge schuld. De snelle deadline en daaropvolgende aanmaning getuigen ook van harde verplichting.

In 2007, met een hervormde procedure, wordt weer een buitensporig tekort vastgesteld. Deze heeft betrekking op zowel tekort als schuld. In 2009 wordt, voordat de deadline is verstreken, een aanmaning gedaan en een nieuwe deadline gesteld. Dit is in het licht van de grotere economische crisis die is uitgebroken. Het is echter deze aanmaning die een belangrijke basis is voor de Europese Commissie en -Raad om Griekenland de grote hervormingsprogramma's op te leggen.

Delegation

In de beide procedure waar Griekenland in zit is de toepassing wat betreft delegatie net zo zacht als in de regelgeving. Het is de Raad die besluit op basis van door de Commissie geleverde informatie. In de procedures wordt geen rekening gehouden met opmerkingen van Griekenland, waardoor de delegatie iets harder is dan wanneer dat wel het geval was geweest.

Precision

De Raad past de zachter geworden procedure hard toe. Hoewel er vele mogelijkheden zijn om uitzonderingen te maken voor Griekenland, gebeurt dit niet. Griekenland heeft te maken met korte deadlines en snelle daaropvolgende aanmaningen. De 'broad areas of discretion' die in de hervormde buitensporigtekortprocedure aanwezig zijn worden hard ingezet.

5.9 Ierland

Tabel 9. Ierland

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	1,9	50,1	
2000	4,5	38,6	
2001	1,5	36,4	
2002	-0,2	32,4	
2003	0,1	32,1	
2004	1,4	29,8	
2005	1,1	27,4	
2006	2,9	25,1	
2007	0,2	24,8	
2008	-7,2	44,1	
2009	-14,4	65,5	Vaststelling. Deadline 2013
2010	-31,3	94,9	Uitstel. Deadline 2014.
2011	-13,4	106,4	Uitstel. Deadline 2015.
2012	8,6	116,0	Uitstel.

Voor Ierland wordt in 2009 een buitensporig tekort vastgesteld. Dit geschiedt op basis van zowel een te hoog tekort als een te hoge schuld. Omdat er speciale omstandigheden zijn krijgt Ierland een lange deadline. Deze omstandigheden bestaan onder meer uit de wereldwijde economische crisis en de crisis op de vastgoedmarkt in Ierland.

Obligation

In 2009 wordt het verbod op een buitensporig tekort aan de hand van beide criteria gehandhaafd. Ierland gaat de buitensporigtekortprocedure in met een deadline die vier jaar in de toekomst ligt. De verplichting in de regelgeving die zachter wordt door alle mogelijke uitzonderingssituaties wordt ook hier harder toegepast, namelijk als methode om Ierland te laten hervormen.

Delegation

De delegatie is in lijn met de procedure zacht. De Raad beslist dat Ierland een buitensporig tekort heeft en er is geen derde actor die hier uitspraken over doet. Er wordt wel rekening gehouden met opmerkingen van de lidstaat.

Precision

In de procedure waar Ierland in zit wordt Ierland als specifiek geval beoordeeld. Uiteindelijk ontvangt het land ook noodsteun voor de financiële crisis waar het in zit.

Managerial process

Waar in Ierland net als in bijna alle andere landen geen sprake is van een verbetering van de procedures om geschillen te beslechten, zijn ook hier in harder toegepaste buitensporigtekortprocedure twee strategieën van het managerial process zichtbaar. Ierland ontvangt financiële noodsteun en staat daarmee onder verscherpt toezicht. Tevens is er technische assistentie bij het hervormen en saneren van de overheidsfinanciën.

5.10 Italië

Tabel 10. Italië

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	-1,9	115,1	
2000	-0,3	110,5	
2001	-2,2	109,9	
2002	-2,3	106,7	
2003	-2,4	106,2	Vaststelling. Uitstel. Deadline 2007.
2004	-3,2	106,5	Uitstel.
2005	-4,1	106,6	Uitstel.
2006	-4,4	106,8	Naleving.
2007	-1,6	104,1	
2008	-2,7	105,8	
2009	-5,3	116,0	Vaststelling. Deadline 2013
2010	-4,6	118,4	Uitstel.
2011	-3,9	120,7	Uitstel.
2012	-3,0	127,0	Uitstel.

Obligation

In 2003 wordt besloten dat Italië een buitensporig tekort heeft. Dit besluit wordt genomen op basis van zowel het schuld- als het tekortcriterium. In de jaren hiervoor is niets besloten over de dalende, maar wel zeer hoge staatsschuld van Italië. Omdat de Raad vindt dat er sprake is van speciale omstandigheden krijgt Italië tot 2007 de tijd om haar tekort te corrigeren. De speciale omstandigheden zijn de cyclische zwakheden in de Italiaanse economische en de grote hervormingen die nodig zijn om het tekort te herstellen. In 2006 wordt besloten dat Italië haar overheidstekort heeft gecorrigeerd. Over de staatsschuld wordt in dat besluit gezegd dat hoewel deze wel ver boven de referentiewaarde zit, deze wel dalende is.

In 2009 wordt opnieuw een buitensporig tekort vastgesteld. Dit gebeurt op basis van een te hoog tekort en een te hoge schuld. De hoge schuld tussen 2006 en 2008 komt niet ter sprake. De deadline die Italië krijgt is in 2013. De speciale omstandigheden die dit uitstel rechtvaardigen bestaan voornamelijk uit de maatregelen die de Italiaanse overheid al heeft moeten nemen om de crisis te bestrijden. Hierdoor is er geen ruimte geweest om het tekort te doen dalen.

Delegation

Bij de besluitvorming over het buitensporige tekort in Italië is geen derde partij betrokken die de procedure toepast en handhaaft. In beide procedures wordt geen rekening gehouden met opmerkingen van de lidstaat.

Precision

In de eerste en tweede procedure die voor Italië wordt opgestart wordt gebruik gemaakt van de uitgebreide mogelijkheden om Italië als specifiek geval te beoordelen (zie ook hierboven). Er wordt onder andere rekening gehouden met de zware omstandigheden waarin Italië verkeert en de moeite die de regering al heeft gedaan om de crisis te bestrijden.

Managerial process

In beide gevallen waarin Italië in de buitensporigtekortprocedure zit zie ik kenmerken van het managerial process. De eerste keer, vanaf 2003, heeft Italië meer rapportageverplichtingen en het staat het onder toezicht van de Europese Commissie. De tweede keer ontvangt het land ook aanbevelingen voor hervormingen van de overheidsfinanciën.

5.11 Luxemburg

Tabel 11. Luxemburg

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999		4,4	6,0
2000		6,1	5,3
2001		6,1	5,6
2002		2,4	5,7
2003		0,8	5,3
2004		-1,2	6,6
2005		-1,0	6,0
2006		0,7	6,6
2007		3,2	7,0
2008		2,5	13,5
2009		-0,7	14,5
2010		-1,1	19,1
2011		-0,3	18,3
2012		-0,6	21,7

Luxemburg heeft nooit in een buitensporigtekortprocedure gezeten. Op basis van haar overheidstekort en staatsschuld had dat ook nooit hoeven. Er is dan ook geen sprake van een managerial process.

5.12 Malta

Tabel 12. Malta

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	-	-	-
2000	-	-	-
2001	-	-	-
2002	-	-	-
2003	-	-	-
2004	-	-	-
2005	-	-	-
2006	-	-	-
2007	-	-	-
2008	-4,7	63,8	Vaststelling. Deadline 2010.
2009	-3,8	68,6	
2010	-3,6	69,0	Uitstel. Deadline 2011.
2011	-2,7	70,9	Naleving.
2012	-3,3	71,3	Vaststelling. Deadline 2014.

Obligation

Malta komt in 2008 in een buitensporigtekortprocedure, op basis van een te hoge schuld en een te hoog tekort. Er zijn geen speciale omstandigheden die uitstel rechtvaardigen en de deadline om het tekort te herstellen is 2010. In 2011 wordt besloten dat de deadline wordt verlengd tot 2011.

In 2011 besluit de Raad dat Malta haar tekort heeft hersteld. In dit besluit wordt wel gemeld dat de staatsschuld te hoog is, maar dalende, waardoor de procedure stopgezet kan worden.

In 2012 wordt opnieuw een buitensporig tekort vastgesteld, op basis van een te hoog tekort en een te hoge schuld. De deadline om dit tekort te herstellen ligt in 2014. Volgens de Raad zijn er geen speciale omstandigheden die uitstel rechtvaardigen.

Delegation

Bij de besluitvorming over het buitensporige tekort in Malta is geen derde partij betrokken die de procedure toepast en handhaaft. In beide procedures wordt geen rekening gehouden met opmerkingen van de lidstaat.

Precision

Er wordt in beide procedures geen rekening gehouden met omstandigheden die uitstel rechtvaardigen. De beoordeling van het buitensporige tekort is in vergelijking met andere lidstaten bondig. Omdat er geen uitstel wordt verleend, worden er nauwelijks aanbevelingen gedaan.

Managerial process

Bij Malta wordt een buitensporig tekort vastgesteld wanneer de procedure ruimte biedt aan twee strategieën van het managerial process: het vergroten van transparantie en het bieden van financiële en technische steun. Deze strategieën worden beiden toegepast door de Europese Raad in haar besluitvorming.

5.13 Nederland

Tabel 13. Nederland

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	1,0	62,9	
2000	2,2	56,1	
2001	0,1	52,8	
2002	-1,6	52,4	
2003	-3,2	54,1	Vaststelling. Deadline 2005.
2004	-2,1	53,1	
2005	-0,3	52,7	Naleving
2006	0,6	47,9	
2007	0,3	45,7	
2008	0,7	58,2	
2009	-5,4	60,8	Vaststelling. Uitstel. Deadline 2013.
2010	-5,1	62,9	
2011	-4,5	65,5	Uitstel.
2012	-4,1	71,3	Uitstel. Deadline 2014

Obligation

Nederland heeft in 1999 een staatsschuld die de referentiewaarde overstijgt. In 2003 wordt er een buitensporig tekort vastgesteld omdat het overheidstekort te hoog is. De deadline om dit tekort te herstellen is 2005. Deze vertraging is geen uitstel, maar wordt veroorzaakt door late vaststelling. In 2005 wordt geconstateerd dat het tekort is hersteld.

In 2009 wordt opnieuw een buitensporig tekort vastgesteld, op basis van een te hoog overheidstekort. De deadline om deze te herstellen is in 2013. De speciale omstandigheden die dit rechtvaardigen zijn de wereldwijde economische crisis en de dalende export in Nederland. In 2012 wordt de deadline om het tekort te herstellen verruimd naar 2014. Deze verruiming wordt Nederland gegund op basis van onverwacht economisch zwaar weer.

Delegation

Bij de besluitvorming over het buitensporige tekort in Nederland is geen derde partij betrokken die de procedure toepast en handhaaft. In beide procedures wordt geen rekening gehouden met opmerkingen van Nederland.

Precision

In de eerste procedure waar Nederland in zit wordt geen rekening gehouden met specifieke omstandigheden. De beoordeling van het buitensporige tekort is erg bondig, alsmede de aanbevelingen die worden gedaan.

In de tweede procedure waar Nederland in zit wordt rekening gehouden met specifieke omstandigheden. Dit uitstel wordt uiteindelijk verruimd op basis van economisch zwaar weer. Beide uitstelmogelijkheden gaan gepaard met uitgebreide analyses van de Nederlandse overheidsfinanciën en externe economische omstandigheden. Vooral na het tweede uitstel worden de aanbevelingen specifiek, wanneer zij bijvoorbeeld betrekking hebben op het Nederlandse pensioenstelsel.

Managerial process

Bij Nederland wordt in beide buitensporigtekortprocedures gebruik gemaakt van twee strategieën die kenmerkend zijn voor het managerial process: het vergroten van transparantie en het bieden van financiële en technische steun.

5.14 Oostenrijk

Tabel 14. Oostenrijk

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	-2,1	64,6	
2000	-1,1	63,1	
2001	0,2	63,2	
2002	-0,2	66,7	
2003	-1,1	64,5	
2004	-1,0	64,3	
2005	-1,5	63,4	
2006	-1,4	61,7	
2007	-0,4	59,5	
2008	-0,4	62,6	
2009	-3,5	67,5	Vaststelling. Uitstel. Deadline 2013.
2010	-4,4	71,8	Uitstel.
2011	-2,5	72,4	Uitstel.
2012	-2,5	74,1	Uitstel.

Obligation

In 2009 wordt bij Oostenrijk een buitensporig tekort vastgesteld. Dit geschiedt op basis van zowel een te hoge staatsschuld als een te hoog overheidstekort. De deadline om dit tekort te herstellen is 2013. Dit uitstel wordt verleend op grond van speciale omstandigheden, bestaande uit de wereldwijde economische crisis, die zich uit in: “the abrupt decline in private investment and foreign trade in the export-oriented manufacturing sector as a consequence of the global financial and economic crisis”.

Delegation

Bij de besluitvorming over het buitensporige tekort in Oostenrijk is geen derde partij betrokken die de procedure toepast en handhaaft. In de wordt geen rekening gehouden met opmerkingen van Oostenrijk.

Precision

In de bondige beoordeling van het buitensporige tekort van Oostenrijk wordt rekening gehouden met specifieke omstandigheden (zie ook hierboven). Deze gaan niet gepaard met specifieke aanbevelingen aan Oostenrijk.

Managerial process

In Oostenrijk wordt een buitensporig tekort vastgesteld wanneer de procedure ruimte biedt aan twee strategieën van het managerial process: het vergroten van transparantie en het bieden van financiële en technische steun. Deze strategieën worden beiden toegepast door de Europese Raad in haar besluitvorming.

5.15 Portugal

Tabel 15. Portugal

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	-2,0	55,4	
2000	-1,5	53,7	
2001	-4,1	55,5	Vaststelling. Deadline 2003
2002	-2,7	58,1	
2003	-2,8	60,3	Naleving.
2004	-3,0	59,4	
2005	-6,0	64,0	Vaststelling. Uitstel. Deadline 2008.
2006	-3,9	64,8	Uitstel.
2007	-2,6	63,6	Naleving.
2008	-2,7	66,3	
2009	-9,3	76,1	Vaststelling. Uitstel. Deadline 2013.
2010	-9,8	93,3	Uitstel.
2011	-4,4	108,1	Uitstel. Deadline 2014.
2012	-6,4	124,1	Uitstel.

Obligation

In 2001 wordt in Portugal een buitensporig tekort vastgesteld, op basis van een te hoog overheidstekort. De deadline om dit tekort te herstellen is 2003. Er wordt geen uitstel verleend op basis van speciale omstandigheden. De late deadline wordt veroorzaakt door vertraagde vaststelling. In 2003 constateert de Europese Raad dat het buitensporige tekort van Portugal is hersteld. In dit besluit wordt wel geconstateerd dat de staatsschuld van Portugal stijgende is en de referentiewaarde waarschijnlijk zal gaan overschrijden.

In 2005 wordt in Portugal opnieuw een buitensporig tekort vastgesteld. Dit keer op basis van zowel een te hoge schuld als een te hoog tekort. Omdat er volgens de Raad speciale omstandigheden zijn die uitstel rechtvaardigen, wordt gevraagd het tekort in 2008 hersteld te hebben. In 2007 wordt vastgesteld dat er geen buitensporig tekort meer is. Over de staatsschuld wordt in dit besluit gezegd dat hij dalende is.

In 2009 heeft Portugal ook een buitensporig tekort. In het besluit stelt de Raad dat zowel het overheidstekort als de staatsschuld te hoog is. Op grond van speciale omstandigheden wordt er uitstel verleend tot 2013. Deze speciale omstandigheid bestaat uit de wereldwijde economische en financiële crisis. In 2012 wordt aan Portugal uitstel verleend tot 2014, omdat er volgens de Raad sprake is van economisch zwaar weer.

Delegation

Bij de besluitvorming over het buitensporige tekort in Portugal is geen derde partij betrokken die de procedure toepast en handhaaft. In de procedure wordt geen rekening gehouden met opmerkingen van Portugal.

Precision

Zoals hierboven al vermeld wordt in de derde procedure in Portugal rekening gehouden met speciale omstandigheden. Het uitstel wat hier uit volgt wordt vrij bondig omschreven. Het tweede uitstel, op grond van economisch zwaar weer, wordt wel zeer uitgebreid omschreven. Dit gaat gepaard met uitgebreide aanbevelingen die betrekking hebben op loonmatiging, een krimpende overheid, belastinghervormingen en bezuinigingen op sociale zekerheid en zorg.

Managerial process

Bij Portugal wordt in 2001 en 2005 een buitensporig tekort vastgesteld wanneer de procedure ruimte biedt het vergroten van transparantie. In 2009 belandt Portugal weer in de procedure, waarmee het onder verscherpt toezicht raakt en uiteindelijk in 2011 financiële steun ontvangt uit het EFSF.

5.16 Slovenië

Tabel 16. Slovenië

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	-	-	-
2000	-	-	-
2001	-	-	-
2002	-	-	-
2003	-	-	-
2004	-	-	-
2005	-	-	-
2006	-	-	-
2007	-1,9	23,4	
2008	-2,3	22,5	
2009	-7,9	35,4	Vaststelling. Uitstel. Deadline 2013.
2010	-7,7	38,8	Uitstel.
2011	-4,9	46,9	Uitstel.
2012	-3,8	54,4	Uitstel.

Obligation

Bij Slovenië werd in 2009 door de Europese Raad een buitensporig tekort vastgesteld op basis van een te hoog overheidstekort. Dit tekort moest op grond van speciale omstandigheden pas in 2013 worden hersteld: “In particular, due to its very high degree of openness, the Slovenian economy has been severely hit by the global crisis.”

Delegation

Bij de besluitvorming over het buitensporige tekort in Slovenië is geen derde partij betrokken die de procedure toepast en handhaaft. In de procedure wordt geen rekening gehouden met opmerkingen van Slovenië.

Precision

De beoordeling van het buitensporige tekort in Slovenië is uitgebreid. Er wordt ingegaan op de specifieke eigenschappen van de economische crisis Slovenië en de maatregelen die op korte termijn een negatief effect op het overheidstekort hebben. Daarnaast worden bondige aanbevelingen gedaan met betrekking op hervorming van het pensioenstelsel.

Managerial process

De buitensporigtekortprocedure vanaf 2009 verplicht Slovenië tot meer rapportages over de stand van haar overheidsfinanciën. Dit gaat gepaard met aanbevelingen over hervormingen in de publieke financiën.

5.17 Slowakije

Tabel 17. Slowakije

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	-	-	-
2000	-	-	-
2001	-	-	-
2002	-	-	-
2003	-	-	-
2004	-	-	-
2005	-	-	-
2006	-	-	-
2007	-	-	-
2008	-	-	-
2009	-5,8	35,4	Vaststelling. Uitstel. Deadline 2013.
2010	-5,8	41,0	Uitstel.
2011	-6,4	43,3	Uitstel.
2012	-4,5	52,2	Uitstel.

Obligation

Bij Slowakije werd in 2009 door de Europese Raad een buitensporig tekort vastgesteld op basis van een te hoog overheidstekort. Dit tekort moest op grond van speciale omstandigheden in 2013 worden hersteld: “Slovakia has been severely affected by the global crisis, primarily through a strong fall in external demand.”

Delegation

Bij de besluitvorming over het buitensporige tekort in Slowakije is geen derde partij betrokken die de procedure toepast en handhaaft. In de procedure wordt geen rekening gehouden met opmerkingen van Slowakije.

Precision

De beoordeling van het buitensporige tekort in Slowakije is uitgebreid. Er wordt ingegaan op de specifieke eigenschappen van de economische crisis Slowakije en de maatregelen die op korte termijn een negatief effect op het overheidstekort hebben. Daarnaast worden specifieke aanbevelingen gedaan met betrekking op hervormingen, waaronder: “They should also undertake reforms supporting reallocation of expenditures towards education, R&D and innovation, and to improve business-research cooperation”.

Managerial process

De buitensporigtekortprocedure vanaf 2009 verplicht Slowakije tot meer rapportages over de stand van haar overheidsfinanciën. Dit gaat gepaard met aanbevelingen over hervormingen in de publieke financiën.

5.18 Spanje

Tabel 18. Spanje

Jaar	Tekort	Schuld	Procedure
1999	-1,1	63,3	
2000	-0,3	60,7	
2001	-0,1	57,1	
2002	0,1	53,8	
2003	0,4	50,7	
2004	-0,1	46,9	
2005	1,1	43,1	
2006	1,8	39,7	
2007	2,2	36,2	
2008	-4,1	39,7	Vaststelling. Uitstel. Deadline 2012.
2009	-11,1	53,2	Uitstel. Deadline 2013.
2010	-9,3	61,0	Uitstel.
2011	-9,4	69,3	Uitstel.
2012	-10,6	86,0	Uitstel. Deadline 2014.

Obligation

Spanje overschrijdt tussen 2000 en 2007 niet de referentiewaarden uit de buitensporigtekortprocedure. In 1999 heeft het land wel een te hoge staatsschuld. In 2008 stelt de Europese Raad vast dat Spanje een buitensporig tekort heeft. Spanje krijgt op grond van speciale omstandigheden tot 2013 de tijd om haar tekort te herstellen. Deze speciale omstandigheden bestaan uit de sterke economische krimp en de benodigde omvang van de maatregelen die deze kunnen bestrijden. Als onderdeel van het Europees Semester krijgt Spanje op grond van haar slechte economische prestaties hervormingsmaatregelen opgelegd. In 2012 wordt de deadline met een jaar verlengd omdat de Raad constateert dat de economische omstandigheden waarin Spanje

verkeert zijn verslechterd sinds de start van de procedure. Dit besluit wordt ook genomen op basis van het schuld criterium.

De zachtere verplichting in de buitensporigtekortprocedure wordt in het geval van Spanje harder toegepast. De mogelijkheden om Spanje uitstel te verlenen worden benut, maar geven ook de Raad de mogelijkheid om Spanje haar economie te laten hervormen.

Delegation

Bij de besluitvorming over het buitensporige tekort in Spanje is geen derde partij betrokken die de procedure toepast en handhaaft. Er wordt geen rekening gehouden met opmerkingen van de lidstaat. Wat betreft delegatie is de toepassing van de buitensporigtekortprocedure in Spanje zacht.

Precision

In de procedure die voor Spanje wordt opgestart wordt gebruik gemaakt van de uitgebreide mogelijkheden om Spanje als specifiek geval te beoordelen (zie ook hierboven). Er wordt onder andere rekening gehouden met de economische omstandigheden waarin Spanje verkeert en de moeite die de regering al heeft gedaan om de crisis te bestrijden.

De precisie waarmee de buitensporigtekortprocedure in Spanje wordt toegepast is erg hoog. Spanje krijgt gedetailleerde aanbevelingen voor hoe het de economie moet hervormen.

Managerial process

Wanneer Spanje in 2008 in de buitensporigtekortprocedure terecht komt, raakt het onderhevig aan hetzelfde rapportageregime als alle andere landen in de procedure. In 2012 ontvangt het land financiële steun van de ESM, wat gepaard gaat met actieve inmenging in de hervorming van de overheidsfinanciën.

6. Conclusie

6.1 Inleiding

Om te beginnen herhaal ik hier de onderzoeksvragen van deze scriptie:

Hoofdvraag:

Hoe kan de toepassing van de buitensporigtekortprocedure beoordeeld worden in het licht van legalisering en complexiteit?

Deelvragen:

1. Wat is het verband tussen legalisering en complexiteit?
 - a) Wat is legalisering?
 - b) Wat is complexiteit?
2. Wat is de buitensporigtekortprocedure en hoe heeft deze zich ontwikkeld?
3. Hoe is de buitensporigtekortprocedure toegepast van 1992 tot 2012?

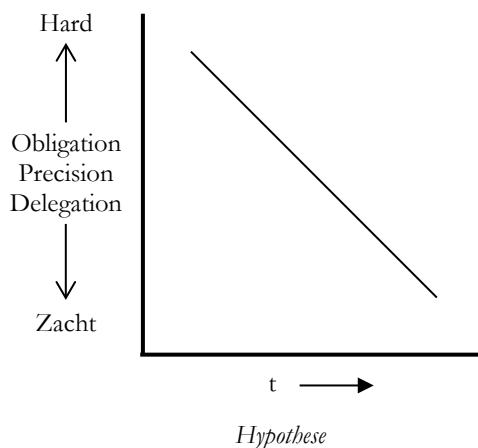
De hypothese die ik hiervoor had opgesteld luidt, in de vorm van twee scenario's:

1. Als de buitensporigtekortprocedure een hardere vorm krijgt, wordt deze harder en daarmee complexiteitsreducerend toegepast.
2. Als de buitensporigtekortprocedure een zachtere vorm krijgt, wordt deze zachter en daarmee complexiteitserkennend toegepast.

De deelvragen zijn beantwoord in hoofdstukken 4 en 5. In dit hoofdstuk beantwoord ik de hoofdvraag van dit onderzoek aan de hand van de voorgaande theoretische en empirische analyse. Ik heb de concepten complexiteit en legalisering uiteengezet en de samenhang ertussen blootgelegd. Legalisering kan op drie dimensies variëren van hard tot zacht: obligation, delegation en precision. Het gedrag dat bij zachte legalisering hoort is complexiteitserkennend; en het gedrag dat bij harde legalisering hoort is complexiteitsreducerend. De complexiteitserkennende managementstijl noem ik het 'managerial process'. Na mijn analyse van de buitensporigtekortprocedure heb ik geconstateerd dat deze gedetailleerder en zachter is geworden. De hierbij horende hypothese is dat het gedrag wat daaruit voortvloeit zacht en complexiteitserkennend is. Deze verwachting wordt in beeld gebracht in onderstaande figuur. Op

de horizontale as staat de tijd. Op de verticale as staat de mate van legalisering van zowel de procedure als de toepassing ervan.

Figuur 5. Hypotheses



6.2 Toepassing procedure

In deze paragraaf vat ik de resultaten van hoofdstuk 5 kort samen. Dit is ook in beeld gebracht in figuur 6. Met de kleuren geel en oranje aangegeven waar landen zich in ieder jaar in de buitensporigtekortprocedure bevinden. Met de kleuren blauw en rood is aangegeven of landen op basis van de twee referentiewaarden in de procedure hadden moeten zitten. Een wit vlak betekent dat een land niet in de procedure zit en dat dit volgens de wetgeving ook niet had gehoeven.

Bezien vanuit de formeel-juridische bril is er een kritieke situatie wanneer de wetgeving onjuist wordt toegepast: een land voldoet niet aan een van de twee referentiewaarden (inclusief het criterium dat de schuld dalende moet zijn), maar zit niet in de buitensporigtekortprocedure. Van de twaalf keer dat dit voorkwam, vond het vijf keer plaats nadat een procedure van een land was afgelopen. Drie keer gebeurde het dat een land een jaar eerder in de procedure had moeten zitten. Deze acht gevallen kunnen ook vanuit een hard perspectief verklaard worden. De keuze van de Europese Raad om voor een land later een procedure op te starten, of een land eerder uit de procedure te halen, heeft te maken met het stemmoment van de Raad. Bovenstaand figuur is (zoals eerder toegelicht) gebaseerd op cijfers over staatsschuld en overheidstekort in jaar t die zijn gepubliceerd in het najaar $t+1$.

De resterende vier gevallen doen zich voor in Oostenrijk en Portugal. Oostenrijk heeft een stijgende staatsschuld in het jaar dat het Stabiliteits- en Groeipact in werking treedt. Toch wordt er geen procedure opgestart. Hetzelfde doet zich voor in 2002 en 2003. Zoals in paragraaf 5.14 is besproken werd hier nergens door de Europese Raad of Europese Commissie melding

van gemaakt. Ook wordt de stijgende staatsschuld niet genoemd in de 'EU Economic Forecast' die twee keer per jaar wordt gepubliceerd, waarin de economische toestand van alle lidstaten wordt besproken. Waarschijnlijk komt dit omdat Oostenrijk in deze jaren een staatsschuld heeft die zeer dicht bij de referentiewaarde zit.

Figuur 6. Toepassing van buitensporigtekortprocedure

Land	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
België													
Cyprus													
Duitsland													
Estland													
Finland													
Frankrijk													
Griekenland													
Ierland													
Italië													
Luxemburg													
Malta													
Nederland													
Oostenrijk													
Portugal													
Slovenië													
Slowakije													
Spanje													

	= Terecht niet in de procedure
	= In de procedure
	= Aanmaning
	= Ten onrechte in de procedure
	= Ten onrechte niet in de procedure

Portugal heeft in 2003 eens stijgende staatsschuld, zonder dat het in de buitensporigtekortprocedure zit. In de besluitvorming in 2005, wanneer Portugal wel in de procedure zit, wordt gemeld dat de kwaliteit van de economische gegevens die door Portugal worden gemeld, niet hoog genoeg is.

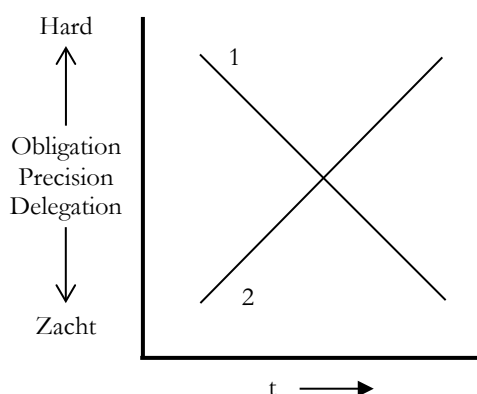
Twee vreemde gevallen doen zich voor in Finland in 2010 en Portugal in 2002. Deze landen zitten onterecht in de buitensporigtekortprocedure. Portugal in 2002 kan net als hierboven verklaard worden door de gebrekkige kwaliteit van de economische gegevens die het land aanlevert. Finland in 2010 is opmerkelijker. Het land wordt op basis van een verwacht buitensporig tekort in de procedure geplaatst, maar wordt een jaar later op basis van realisatiecijfers uit de procedure gehaald. Al met al is dit een erg harde toepassing van de procedure.

De beoordeling van de buitensporige tekorten in Frankrijk en Duitsland in 2004 is vanuit een complexiteitsreducerend perspectief het meest zacht qua legalisering. Er wordt een buitenwettelijke methode gevonden om de landen geen aanmaning te hoeven geven. Dit bespreek ik in de volgende paragraaf.

6.3 Legalisering en complexiteit

In de systeemanalyse in 5.1 heb ik geconstateerd dat de buitensporigtekortprocedure door de jaren heen op papier zachter is geworden op de dimensies verplichting en precisie. Op de dimensie legalisering is de procedure altijd even zacht gebleven. In de rest van hoofdstuk vijf is besproken hoe de procedure is toegepast in alle landen van de eurozone. De trend die ik waarnam is dat de er binnen de kaders van de procedure, ongeacht of deze hard of zacht was, steeds strenger werd toegepast. Dit is weergegeven in figuur 7, waar lijn 1 de procedure is, en lijn 2 de toepassing ervan.

Figuur 7. Toepassing van de buitensporigtekortprocedure



6.3.1 Complexiteit

Eerst wil ik echter inventariseren of er door de Europese Raad ook daadwerkelijk complexiteitserkendend gedrag is vertoond. De bijbehorende begrippen uit hoofdstuk 3 zijn onderlinge verwevenheid, emergentie, interactie en non-lineariteit. Uit mijn kwalitatieve analyse van alle formele besluiten van de Europese Raad die betrekking hebben op de buitensporigtekortprocedure komt dit op drie manieren sterk naar voren:

- 1) Onderlinge verwevenheid tussen Europese landen en daaruit voortvloeiende diffuse oorzaak-gevolg relaties van economische omstandigheden wordt door de Europese Raad consequent erkent als een factor buiten de macht van de lidstaat. Het sterkste voorbeeld

hiervan is dat toen in 2008 vrijwel alle eurolanden als gevolg van de krediet- en schulden crisis een buitensporig tekort hadden, zij allemaal ook direct uitstel kregen.

- 2) De Europese Raad stuurt niet vanuit centraal niveau met harde hand op referentiewaarden, maar erkent de interacties op lokaal niveau die beïnvloed moeten worden om schulden en tekorten van hoogte te doen veranderen. De Europese Raad stuurt door middel van interactie op emergentie. Voorbeelden hiervan zijn aanbevelingen voor hervormingen op uiteenlopende gebieden, zoals de huizenmarkt en het pensioenstelsel.
- 3) De Europese Raad denkt regelmatig non-lineair in haar eigen procedure. Het is vaak niet haar eigen procedure die een verandering in tekort of schuld tot gevolg heeft. Soms lijkt het ook alsof dit niet mogelijk wordt geacht. Dan gebeurt het dat een land uitstel krijgt in de procedure, terwijl het gestelde doelen niet heeft gehaald, omdat het wel genoeg moeite heeft gedaan om deze doelen te bereiken.

6.3.2 Legalisering

Met een zachter wordende buitensporigtekortprocedure heeft de Europese Raad complexiteitserkennend gehandeld. Hiermee klopt mijn hypothese voorlopig. Uit mijn analyse blijkt echter ook dat er bij de toepassing van de buitensporigtekortprocedure een overlap is tussen ‘enforcing commitments’ en ‘managerial process’. Het meest opvallende in dit onderzoek zijn de vele gevallen waarin het ‘managerial process’ impliciet inhoudt dat er sprake is van ‘enforcing commitments’. Hier vloeien de werelden van de accountant-jurist en de complexiteitserkennende manager in elkaar over. Dit lijkt paradoxaal, maar is beter uit te leggen als compenserend: met zachte wetgeving in de hand heeft de Europese Raad meer mogelijkheden om effectieve sturing te geven aan de begrotingen van landen.

Obligation

Ondanks mijn beoordeling dat de buitensporigtekortprocedure wat betreft inhoud zachter is geworden, is er wel een gespecialiseerd discours ontstaan zoals ook in hoofdstuk 3 is geschetst. Dit discours is echter niet specifiek juridisch, maar ook sterk macro-economisch van aard. Dit is een compenserende beweging binnen de Europese gemeenschap: de bestaande juridische bril wordt uitgebreid met een macro-economische bril.

De zachtste toepassing van de procedure deed zich voor in 2004 bij Duitsland en Frankrijk. Daar is sprake van wat Abbott en Snidal (2000: 410) “Explicit negation of intent to be legally bound” noemen. Het is een opmerkelijke situatie, want de procedure wordt opgeschort

omdat de Raad anders een aanmaning zou moeten geven. Van een sanctie zou dus nog geen sprake zijn. Wat de gronden ook waren – waarschijnlijk politiek prestige – het heeft de EU, de procedure en de lidstaten geen schade berokkent. Vanuit de complexiteitsgedachte is er echter een veel belangrijkere verklaring. Er is zeker geen sprake van willekeur, maar van complexiteitserkenning. Door de politieke realiteit te erkennen en Frankrijk en Duitsland geen aanmaning te geven, achtte de Europese Gemeenschap dat er minder schade werd berokkend dan door ze wel een aanmaning te geven. Zowel Frankrijk als Duitsland corrigeerde haar tekort snel en enkele jaren later wordt de procedure met al haar finesses in de hele eurozone toegepast. Hier is dezelfde compenserende beweging zichtbaar als bij het ontstaan van een macro-economisch discours.

Delegation

Het bijna volledige gebrek aan delegatie maakt de procedure vanuit hard perspectief kwetsbaar. Uit de praktijk blijkt echter niet dat de procedure hierdoor niet is toegepast. En in de gevallen dat er een buitenwettelijke methode werd gehanteerd om van de procedure af te wijken, werd de Raad toch gecorrigeerd door het Europees Hof van Justitie. Doordat er in de procedure geen mogelijkheid is tot delegatie, is de verantwoordelijkheid voor deelnemers groter om ook daadwerkelijk mee te werken aan de uitvoering van de procedure.

Precision

In mijn systeemanalyse oordeelde ik dat de buitensporigtekortprocedure wat betreft precisie steeds zachter is geworden. De basis hiervoor waren de uitgebreidere uitzonderingsmogelijkheden die werden gecreëerd. Omdat deze uitzonderingsmogelijkheden uitvoerig zijn gebruikt, maar aangevuld met allerlei aanbevelingen voor de economieën van de lidstaten, oordeelde ik dat de procedure op de dimensie precisie hard is toegepast.

Een sprekend bewijs van complexiteitserkendend gedrag is het feit dat landen technische en financiële steun ontvangen vanuit de Europese gemeenschap en dat er nooit sancties zijn uitgedeeld.

6.4 Antwoord onderzoeksvraag

Zoals ik in mijn Inleiding al meldde, was de dominante denkwijze bij de Algemene Rekenkamer dat zachte legalisering ineffectief is. Ik heb willen onderzoeken hoe deze zienswijze, zich verhoudt tot de werkelijkheid.

In hoofdstuk 3 omschreef ik de managementstijl die hoort bij complexiteitserkendend gedrag: het zogenaamde ‘managerial process’. Als conclusie van deze scriptie accepteer ik mijn hypothese deels. In het licht van complexiteit is de buitensporigtekortprocedure complexiteitserkendend toegepast. In het licht van legalisering is de buitensporigtekortprocedure door de jaren heen op de dimensies verplichting en precisie zachter geworden, maar harder toegepast. Ik heb dit in de vorige paragraaf ‘compensatie’ genoemd. De twee lijnen in figuur 7 zijn daarmee niet aan elkaar tegengesteld, maar maken effectieve samenwerking in Europa juist goed mogelijk. Doordat er op dit moment zoveel landen in de buitensporigtekortprocedure zitten, kan Europees begrotingsbeleid beter gestroomlijnd worden. Er bleek dus sprake te zijn van een ‘managerial process’, dat zich strikt aan regels hield, maar ook veerkrachtig was en rekening hield met de omstandigheden waarin deze regels werden toegepast. Zachte legalisering biedt in de Europese Unie een manier van samenwerking bij complexe issues die effectief is gebleken omdat onderliggende oorzaken worden aangepakt. Daarnaast is deze methode conflictmijdend gebleken. Met slechts één rechtszaak, waarbij het ging om het vernietigen van notulen, is er tijdens politieke vergaderingen steeds een weg gevonden waarin tot effectieve toepassing van de procedure is gekomen.

7. Discussie

Het onderzoek in deze scriptie was inductief. Ik begon met empirisch onderzoek naar de toepassing van de buitensporigtekortprocedure en ontdekte een zeker patroon. Waar het leek alsof de procedure zacht werd toegepast, constateerde ik juist dat het hard was. Bij het doen van alle observaties had ik een vaag idee hoe de complexiteitstheorie als een mal over kleurenmatrix in paragraaf 6.2 heen gelegd kon worden. Deze matrix was namelijk het eindpunt van mijn empirische onderzoek bij de Algemene Rekenkamer, maar het startpunt van het schrijven van deze scriptie.

De kenmerken van inductief redeneren zijn bekend. Op basis van de door mij verzamelde bewijzen presenteer ik een conclusie. Vele observaties van witte zwanen betekenen nog niet dat zwarte zwanen niet bestaan. Het is alleen aannemelijk. Zo acht ik het aannemelijk dat op grond van de voorgaande pagina's met zekerheid gezegd kan worden dat de buitensporigtekortprocedure een strenge oplossing op maat biedt voor complexe problematiek. Het zo goed mogelijk verzamelen van observaties is de beste manier om ongefundeerde uitspraken over de buitensporigtekortprocedure te weerleggen.

In deze scriptie heb ik twee multidisciplinaire theorieën aan elkaar verbonden en toegepast op een casus die in alle door mij gelezen literatuur niet eens zijdelings voorkwam. Dat voelde vaak riskant, maar gedurende het schrijven internaliseerde ik het vocabulaire van beide theorieën. En toen het patroon per land steeds werd bevestigd kon ik zeker weten dat de complexiteitstheorie een-op-een gerelateerd kon worden aan het concept 'Legalization'.

Een veelheid aan factoren heb ik in deze scriptie buiten beschouwing gelaten. Het was een analyse van besluitvorming, waarbij ik alleen officiële openbare documenten heb gelezen. Een economische analyse is als aanvulling op deze scriptie hard nodig. Een beter begrip van de onderliggende economische problematiek in de EU zou de bestuurskundige analyse completer maken. Daarbij zou vooral aandacht gevestigd moeten worden op de macro-economische aspecten van de rente die landen betalen over hun staatsschuld; effecten van werkloosheid en arbeidsproductiviteit; en de hervormingen van de verzorgingsstaat die in nu in heel Europa in volle gang zijn. Deze drie punten noem ik, omdat zij stevast terug te vinden zijn in de officiële besluitvorming van de Europese Raad.

Aanbevelingen

Bij een bestuurskundige scriptie horen concrete aanbevelingen. Deze richt ik aan de organisatie waar ik stage heb gelopen, de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer controleert de rechtmatigheid en doelmatigheid van overheidsuitgaven. Grotendeels is deze taakopvatting helder: klassiek accountantswerk gecombineerd met kwalitatieve duidingen van beleid. De Algemene Rekenkamer kent teams die min of meer ieder een departement onder zich hebben. Het EU-team, dat onderzoek doet naar uitgaven van de Europese Unie, is met het onderzoeksproject 'European Economic Governance' een vreemde eend in de bijt. Hoe moet de Nederlandse rekenkamer nou controleren of miljarden aan noodsteun rechtmatig en doelmatig worden besteed? En nog lastiger, hoe moet de Nederlandse rekenkamer een oordeel vellen over de informatiepositie van de Tweede Kamer en de democratische legitimiteit van Europees Semester, dat zo veel meer omvat dan alleen de buitensporigtekortprocedure?

Op basis van deze scriptie doe ik de volgende aanbevelingen:

- Blijf de toepassing van de buitensporigtekortprocedure monitoren. Kijk niet alleen de positie van een land in een versimpeld stappenplan, maar analyseer de onderliggende sturing door de Europese Raad.
- Afwijkend rekenkameronderzoek is prima, maar dan moet ook afgeweken worden van de klassieke, complexiteitsreducerende, jurist-accountant-achtige taakopvatting. Het Europees Semester heeft een bepaald doel voor ogen, en geaccepteerd moet worden dat niet ieder subonderdeel direct effectief is. Het is de totale sturing op de lange termijn die beoordeeld moet worden. Ook hier is blijvende monitoring essentieel.
- Versterk de samenwerking met andere Europese Rekenkamers nog meer. Nationale rekenkamer kunnen in hun eigen land de interactie onderzoeken die op het hoogste Europese niveau de besluitvorming motiveert. Dit is geen klassiek rekenkameronderzoek, maar kan wel vragen over democratische legitimiteit beantwoorden.
- Het grote onderzoek naar het Europees Semester zal nooit gedegen kunnen zijn zonder doorwrochte macro-economische analyse. In de basis hebben alle besluiten een economisch doel. Om als Algemene Rekenkamer alle andere actoren bij te kunnen benen zal in de macro-economische capaciteit geïnvesteerd moeten worden.

8. Bibliografie

Abbott, K. en D. Snidal (1998). *Why States Act through Formal International Organizations*. The Journal of Conflict Resolution, 3-32.

Abbott, K. en D. Snidal (2000). *Hard and Soft Law in International Governance*. International Organization, 2000(3), 421-456.

Abbott, K., R. Keohane, A. Moravcsik, A. M. Slaughter en D. Snidal (2000). *The Concept of Legalization*. International Organization, 54(3), 401-419.

Alter, K.J. (2000). *The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash?* International Organization, 54(3), 489-518.

Baylis, J., S. Smith, P. Owens (2008) *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. New York: Oxford University Press.

Cairney, P. (2012). *Complexity Theory in Political Science and Public Policy*. Political Studies Review, 10, 346-358.

Chayes, A. en A.H. Chayes (1993). *The New Sovereignty*. Cambridge: Harvard University Press.

Cilliers, P. (2001). *Boundaries, Hierarchies and Networks in Complex Systems*. International Journal of Innovation Management, 5(2), 135-147.

Cini, M. en N.P.S. Borragàn (2010). *European Union Politics*. New York: Oxford University Press.

Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds: An Introduction to the Complexity of Public Decision-Making*. Litchfield Park: Emergent Publications.

Goldstein, J., M. Kahler, R. Keohane en A.M. Slaughter (2000). *Introduction: Legalization and World Politics*. International Organization, 2000, 385-399.

Keohane, G. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Nollkaemper, A. (2005) *Kern van het Internationaal Publiekrecht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Schelkle, W. (2007). *EU Fiscal Governance: Hard Law in the Shadow of Soft Law?* Columbia Journal of European Law, 13(3), 705-731.

Taleb, N.N. en M. Blyth. *The Black Swan of Cairo: How Surpressing Volatility Makes the World Less Predictable and More Dangerous*. Foreign Affairs, 90(3), 33-39.

Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bijlage 1. Lijst van EU-documenten

Wetgeving

- Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend op 7 februari 1992.
- Verordening 1467/1997, ondertekend op 7 juli 1997.
- Verordening 1467/1997, gewijzigd op 7 juli 2005.

België

- Council Recommendation 157548/09 of 30 November 2009 to Belgium with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Decision 2010/283 of 19 January 2010 on the existence of an excessive deficit in Belgium.
- Council Decision 2013/369 of 21 June 2013 establishing that no effective action has been taken by Belgium in response to the Recommendation of 2 December 2009.
- Council Decision 2013/370 of 21 June 2013 giving notice to Belgium to take measures for the deficit reduction judged necessary in order to remedy the situation of excessive deficit.

Cyprus

- Council Decision 2005/184 of 5 July 2004 on the existence of an excessive deficit in Cyprus.
- Council Recommendation 15117/04 of 5 January 2005 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Cyprus.
- Council Decision 2006/627 of 11 July 2006 abrogating Decision 2005/184/EC on the existence of an excessive deficit in Cyprus.
- Council Recommendation 11269/10 of 6 July 2010 to Cyprus with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Decision 2010/401 of 13 July 2010 on the existence of an excessive deficit in Cyprus.

Duitsland

- Council Recommendation 5540/03 of 28 January 2003 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Germany.

- Council Decision 2003/89 of 21 January 2003 on the existence of an excessive deficit in Germany.
- Council Conclusions 1449/1/03 of 25 November 2003.
- Court of Justice Press Release 57/04 of 13 July 2004.
- Council Decision 2006/344 of 14 March 2006 giving notice to Germany to take measures for the deficit reduction judged necessary in order to remedy the situation of excessive deficit.
- Council Decision 2007/490 of 5 June 2007 abrogating Decision 2003/89/EC on the existence of an excessive deficit in Germany.
- Council Recommendation 15756/09 of 30 November 2009 to Germany with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Decision 2010/285 of 19 January 2010 on the existence of an excessive deficit in Germany.
- Council Decision 2012/369 of 22 June 2012 abrogating Decision 2010/285/EU on the existence of an excessive deficit in Germany.

Finland

- Council Recommendation 11305/10 of 6 July 2010 to Finland with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Decision 2010/408 of 13 July 2010 on the existence of an excessive deficit in Finland.
- Council Decision 2011/417 of 12 July 2011 abrogating Decision 2010/408/EU on the existence of an excessive deficit in Finland.

Frankrijk

- Council Recommendation 2003/90 of 21 January 2003 with a view to giving early warning to France in order to prevent the occurrence of an excessive deficit.
- Council Recommendation 10125/03 of 18 June 2003 to France with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Decision 2003/487 of 3 June 2003 on the existence of an excessive deficit in France.
- Council Conclusions 1449/1/03 of 25 November 2003.
- Court of Justice Press Release 57/04 of 13 July 2004.

- Council Decision 2003/487 of 30 January 2007 abrogating Decision 2003/487/EC on the existence of an excessive deficit in France.
- Council Recommendation 7898/09 of 6 April 2009 to France with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Decision 2009/414 of 27 April 2009 on the existence of an excessive deficit in France.
- Council Recommendation 15762/09 of 30 November 2009 to France with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Recommendation 10569/13 of 18 June 2013 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in France.

Griekenland

- Council Recommendation 14554/04 of 22 November 2004 to Greece with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Decision 2004/917 of 5 July 2004 on the existence of an excessive deficit in Greece.
- Council Decision 2005/334 of 18 January 2005 establishing, in accordance with Article 104(8) of the Treaty establishing the European Community, whether effective action has been taken by the Hellenic Republic in response to recommendations of the Council in accordance with Article 104(7) of that Treaty.
- Council Decision 2011/734 of 12 July 2011 addressed to Greece with a view to reinforcing and deepening fiscal surveillance and giving notice to Greece to take measures for the deficit reduction judged necessary to remedy the situation of excessive deficit.
- Council Decision 2007/465 of 5 June 2007 abrogating Decision 2004/917/EC on the existence of an excessive deficit in Greece.
- Council Recommendation 7900/09 of 6 April 2009 to Greece with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Decision 2009/415 of 27 April 2009 on the existence of an excessive deficit in Greece.
- Council Decision 2010/291 of 19 January 2010 establishing whether effective action has been taken by Greece in response to the Council Recommendation of 27 April 2009.

- Council Decision 2010/182 of 16 February 2010 giving notice to Greece to take measures for the deficit reduction judged necessary in order to remedy the situation of excessive deficit.
- Council Decision 2010/320 of 10 May 2010 addressed to Greece with a view to reinforcing and deepening fiscal surveillance and giving notice to Greece to take measures for the deficit reduction judged necessary to remedy the situation of excessive deficit.
- Council Decision 2011/257 of 7 March 2011 amending Decision 2010/320/EU addressed to Greece with a view to reinforcing and deepening the fiscal surveillance and giving notice to Greece to take measures for the deficit reduction judged necessary to remedy the situation of excessive deficit.
- Council Decision 2011/734 of 12 July 2011 addressed to Greece with a view to reinforcing and deepening fiscal surveillance and giving notice to Greece to take measures for the deficit reduction judged necessary to remedy the situation of excessive deficit.
- Council Decision 15933/11 amending Decision 2011/734/EU of 12 July 2011 addressed to Greece with a view to reinforcing and deepening fiscal surveillance and giving notice to Greece to take measures for the deficit reduction judged necessary to remedy the situation of excessive deficit.
- Council Decision 2012/211 of 13 March 2012 amending Decision 2011/734/EU addressed to Greece with a view to reinforcing and deepening fiscal surveillance and giving notice to Greece to take measures for the deficit reduction judged necessary to remedy the situation of excessive deficit.
- Council Decision 2013/6 of 4 December 2012 amending Decision 2011/734/EU addressed to Greece with a view to reinforcing and deepening fiscal surveillance and giving notice to Greece to take measures for the deficit reduction judged necessary to remedy the situation of excessive deficit.

Ireland

- Council Recommendation 7902/09 of 6 April 2009 to Ireland with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Decision 2009/41 of 27 April 2009 on the existence of an excessive deficit in Ireland.
- Council Recommendation 15763/09 of 30 November 2009 to Ireland with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit .

- Council Recommendation 17210/10 of 7 December 2010 with a view to bringing to an end the situation of an excessive deficit in Ireland.

Italië

- Council Recommendation 11912/05 of 20 September 2005 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Italy.
- Council Decision 2005/694 of 28 July 2005 on the existence of an excessive deficit in Italy.
- Council Decision 2008/560 of 3 June 2008 abrogating Decision 2005/694/EC on the existence of an excessive deficit in Italy.
- Council Recommendation 15757/09 of 30 November 2009 to Italy with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Decision 2010/286 of 19 January 2010 on the existence of an excessive deficit in Italy.
- Council Decision 2013/314 of 21 June 2013 abrogating Decision 2010/286/EU on the existence of an excessive deficit in Italy.

Malta

- Council Decision 2005/186 of 5 July 2004 on the existence of an excessive deficit in Malta.
- Council Recommendation 16211/04 of 10 January 2005 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Malta.
- Council Decision 2007/464 of 5 June 2007 abrogating Decision 2005/186/EC on the existence of an excessive deficit in Malta.
- Council Decision 2009/587 of 7 July 2009 on the existence of an excessive deficit in Malta.
- Council Recommendation 11396/09 of 6 July 2009 to Malta with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Recommendation 5902/10 of 9 February 2010 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Decision 16526/12 of 27 November 2012 abrogating Decision 2009/587/EC on the existence of an excessive deficit in Malta.

- Council Decision 2013/319 of 21 June 2013 on the existence of an excessive deficit in Malta.
- Council Recommendation 10558/13 of 18 June 2013 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Malta.

Nederland

- Council Decision 2005/136 of 2 June 2004 on the existence of an excessive deficit in the Netherlands.
- Council Recommendation 13769/04 of 2 June 2004 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in the Netherlands.
- Council Decision 2005/729 of 7 June 2005 abrogating Decision 2005/136/EC on the existence of an excessive deficit in the Netherlands.
- Council Decision 2010/287 of 19 January 2010 on the existence of an excessive deficit in the Netherlands.
- Council Recommendation 15758/09 of 30 November 2009 to the Netherlands with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Recommendation 10571/13 of 18 June 2013 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in the Netherlands.

Oostenrijk

- Council Decision 2010/282 of 19 January 2010 on the existence of an excessive deficit in Austria.
- Council Recommendation 15753/09 of 30 November 2009 to Austria with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.

Portugal

- Council Recommendation 12401/05 of 7 October 2005 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal.
- Council Decision 2005/730 of 20 September 2005 on the existence of an excessive deficit in Portugal.
- Council Decision 2008/561 of 3 June 2008 abrogating Decision 2005/730/EC on the existence of an excessive deficit in Portugal.

- Council Decision 2010/288 of 19 January 2010 on the existence of an excessive deficit in Portugal.
- Council Recommendation 15759/09 of 30 November 2009 to Portugal with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Recommendation 14238/12 of 2 October 2012 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal.
- Council Recommendation 10562/13 of 18 June 2013 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal.

Slovenië

- Council Recommendation 15760/09 of 30 November 2009 to Slovenia with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Decision 2010/289 of 19 January 2010 on the existence of an excessive deficit in Slovenia.
- Council Recommendation 10563/13 of 18 June 2013 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Slovenia.

Slovakia

- Council Recommendation 5569/05 of 2 February 2005 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Slovakia.
- Council Decision 2005/182 of 5 July 2004 on the existence of an excessive deficit in Slovakia.
- Council Decision 2008/562 of 3 June 2008 abrogating Decision 2005/182/EC on the existence of an excessive deficit in Slovakia.
- Council Decision 2010/290 of 19 January 2010 on the existence of an excessive deficit in Slovakia.
- Council Recommendation 15761/09 of 30 November 2009 to Slovakia with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.

Spanje

- Council Recommendation 7904/09 of 6 April 2009 to Spain with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.

- Council Decision 2009/417 of 27 April 2009 on the existence of an excessive deficit in Spain.
- Council Recommendation 15764/09 of 30 November 2009 to Spain with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit.
- Council Recommendation 12171/12 of 9 July 2012 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Spain.
- Council Recommendation 10560/1/13 of 20 June 2013 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Spain.