

Vergaderjaar 2008–2009

31 371

Kredietcrisis

Nr. 131

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2009

U heeft per brief van 5 februari 2009 verzocht om een overzicht van het totaal aan steunmaatregelen, al dan niet van protectionistische aard, die de landen van de G20 sinds het begin van de kredietcrisis hebben getroffen, alsmede een inhoudelijk oordeel daarover. Veel G20-landen hebben maatregelen genomen om de crisissituatie te bestrijden. In veel landen was dit in eerste instantie primair gericht op het verzachten van de problemen in de financiële sector. Gezien de aard van uw verzoek beperken wij ons in deze brief hoofdzakelijk tot maatregelen gericht op ondersteuning van de reële economie. De beschikbare informatie over deze maatregelen verschilt per land. In deze brief beperken we ons daarvoor tot de informatie over deze maatregelen van G20-landen die op 2 maart bij ons beschikbaar was.

1. Samenvatting en conclusies

De steunmaatregelen van G20-landen vallen grofweg uiteen in de volgende categorieën: financiële en randvoorwaardelijke ondersteuning voor burger en bedrijfsleven, overheidsinvesteringen en de arbeidsmarkt. De verschillende steunpakketten van met name de landen die lid zijn van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) ogen groot, maar bevatten deels staand beleid of beleid dat naar voren gehaald wordt. Verder bestrijken de pakketten vaak meerdere jaren. De samenstelling van de pakketten kent veel overeenkomsten. In de bijlage treft u een korte beschrijving van de pakketten van de meeste G20-landen aan.¹

Er is, toen de crisis zich meer en meer begon te ontvouwen, nogal eens sprake geweest van «nationalistische retoriek». Retoriek waarin bewindslieden, vakbondsleiders of andere opiniemakers hun landgenoten opriepen om vooral lokale producten te kopen. Voorbeelden zijn er te over. Dergelijke uitspraken zijn nu veel minder te horen. Het besef dat

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

deze crisis vooral in gezamenlijkheid moet worden aangepakt ligt daaraan ten grondslag.

De voorlopige conclusie ten aanzien van de mate van protectionisme in de verschillende pakketten is dan ook dat deze in het algemeen op niet-discriminerende wijze in elkaar steken. Dit is ook de conclusie die uit recente rapportages van de World Trade Organisation (WTO)¹ en de Europese Unie (EU)² naar voren komt (beide als bijlage toegevoegd). Maar dat laat onverlet dat er binnen deze pakketten maatregelen zijn of komen die handelsbelemmerend kunnen werken. Nederland steunt de Europese Commissie daarom volledig in het handhaven van de regels van de interne markt en het multilaterale handelssysteem. De Commissie pakt deze rol voortvarend op. Daarnaast is het wat betreft het multilaterale systeem positief dat door de WTO informatie wordt verzameld over protectionisme en handelsbelemmerende maatregelen en dat naast het toepassen van de formele regels van de handelsorganisatie ook via «peer pressure» invloed kan worden uitgeoefend.

Het kabinet volgt actief de samenstelling, implementatie en uitwerking van de maatregelen die verschillende landen nemen in reacties op de crisis. Daarbij is er aandacht voor mogelijke handels- en investeringsbelemmerende effecten van maatregelen en de economische en sociale impact van de in de pakketten opgenomen maatregelen. Indien nodig intervenueert Nederland direct via de Commissie of via het postennetwerk indien landen buiten de EU overgaan tot het implementeren van handels- en/of investeringsbelemmerende maatregelen. Tenslotte wordt uiteraard ook de WTO van informatie voorzien.

Op korte termijn zullen maatregelen om de crisis het hoofd te bieden een verdere verdieping van de economische neergang niet kunnen verhinderen. Duidelijk is wel dat via het nemen van deze maatregelen de economische en sociale gevolgen verzacht zullen worden. Het kabinet beziet nu dan ook verdergaande maatregelen dan die tot dusver zijn getroffen in het kader van de kredietcrisis. Deze zijn er ook met name op gericht de economische ontwikkeling en de economische structuur op middellange en lange termijn te versterken. Het kabinet zal er verder zorg voor dragen dat de door haar genomen maatregelen niet ten koste gaan van OS landen, in het bijzonder de minst ontwikkelde landen.

Elk land gaat bij de samenstelling van zijn steunpakketten uit van zijn eigen prioriteiten en geeft daar zijn eigen invulling aan. Tijdens de Washington Summit (G20+) in november heeft men zich noodgedwongen vooral met de problemen op de financiële markten beziggehouden. Daarbij is ook een gezamenlijke aanpak overeengekomen. Op de London Summit op 2 april a.s. zal men zich nadrukkelijker buigen over de reële economie. Dat is het moment waarop men tot een gezamenlijk gedragen aanpak moet komen om de problemen in de reële economie aan te pakken. Protectionistische maatregelen horen daar niet in thuis. Maatregelen die eraan bijdragen dat de wereldeconomie sterker uit de crisis zal komen, wel. De Nederlandse inzet tijdens de top zal daar nadrukkelijk op gericht zijn.

2. De steunpakketten van de G20-landen

Het algemene beeld is dat in de Angelsaksische landen de crisis eerder en met de inzet van grotere steunpakketten te lijf zijn gegaan dan de landen in continentaal Europa en Azië. Aan de Angelsaksische kant lijkt het beleid verder meer gericht op het overwinnen van problemen op korte termijn, terwijl de continentaal Europese en de Aziatische landen in haar pakketten meer aandacht hebben voor de gevolgen daarvan op de economische

¹ Report to the TPRB from the Director-General on the financial and economic crisis and trade related developments, WTO 26 januari 2009. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Early Warning Report on potentially protectionist measures, februari 2009. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

concurrentiekracht op langere termijn. Het zijn relatieve verschillen, en verschillen die in de loop van de tijd kleiner lijken te worden. Hierbij vindt u een overzicht van de belangrijkste maatregelen uit deze pakketten opgedeeld naar de volgende categorieën: verbeteren (inkomens)positie burgers en bedrijven, overheidsinvesteringen en de arbeidsmarkt.

Verbeteren inkomenspositie burger of consument

1. Er is sprake van directe ondersteuning van de koopkracht van minder draagkrachtigen door het verstrekken van eenmalige uitkeringen (Italië, VS, Australië, Duitsland, Japan). Ook worden kortingen op de rekening voor elektriciteit (België) of de hypotheek (Spanje, Italië) verstrekt. Een andere vorm is het direct verlagen van prijzen voor energie (China).
2. Ook via belastingverlagingen wordt de koopkracht ondersteund. Dat kan onder andere door BTW-verlagingen (VK) of door de inkomensbelasting te verlagen (VK, VS, Duitsland, Italië, Canada, Australië, Japan). Daarnaast wordt ook ingezet op verlaging van premies voor volks- en werknemersverzekeringen (Duitsland, Canada).

Verbeteren financiële positie bedrijfsleven: liquiditeit en solvabiliteit

3. In veel landen wordt gebruik gemaakt van lastenverlichting voor het bedrijfsleven. De meest voorkomende maatregelen zijn versnelde afschrijving, een verlaging van de tarieven in de vennootschapsbelasting (Australië, VK), een verlaging van de werkgeverspremies (Japan, Frankrijk) en het later innen en sneller terugbetalen door de belastingdienst (Frankrijk, Italië).
4. Andere maatregelen betreffen het sneller betalen van de rekeningen door de overheden, het onder voorwaarden verstrekken van vrijstellingen van BTW en ook zien we vrijstellingen voor of kortingen op werkgeversbijdragen voor vooral het MKB.
5. Verder wordt in veel landen gewerkt met garantstellingen voor het makkelijker verlenen van kredieten. Vaak zijn deze gericht op het MKB. Los van deze meer algemene garanties wordt ook de exportkredietverzekering door vele landen ondersteund via garantstellingen.
6. Aparte aandacht krijgen enkele sectoren, zoals de automobielsector. In enkele landen is het belang dat aan de automobielsector wordt gehecht zo groot dat aparte pakketten worden opgesteld. De steun wordt bijna altijd opgebouwd uit directe leningen ter ondersteuning van fabrikanten en leningen met als doel R&D naar schonere motoren te stimuleren. In Europa komen regelingen om de inruil van oude auto's te stimuleren voor (Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje). In Frankrijk wordt gesproken over het feit dat Franse autofabrikanten zich in ruil voor leningen verbinden aan behoud van banen en investeringen in Frankrijk en verbetering van de relatie met hun toeleveranciers. Zou in deze vorm openlijk protectionistisch en dus onwenselijk zijn. Hierover bestaat echter nog geen duidelijkheid.

Overheidsinvesteringen

7. Uitgaven voor de infrastructuur worden vrijwel overal verhoogd. Het betreft voor een groot deel investeringen die al langer in de planning stonden, maar nu naar voren gehaald worden.
8. Het stimuleren van R&D staat ook bijna overal op de agenda. Belastingprijkkels (Frankrijk, VK), uitbreiden van innovatieprogramma's (Duitsland) of het koppelen van R&D aan specifieke maatregelen (auto-industrie in VS, Frankrijk, Duitsland, energie-efficiency in het VK).
9. Investeringen in scholen en ziekenhuizen zijn ook veelvoorkomende maatregelen. Daarbij wordt op de kwalitatieve verbetering van de

- gebouwen ingezet door te investeren in isolatie en energie-efficiënte en het aanpakken van achterstallig onderhoud.
10. Er wordt ingezet op het verhogen van de productie van de sociale woningbouw (Australië, Canada, Frankrijk) en het doorvoeren van kwalitatieve verbeteringen, isolatie en energie-efficiëntere inrichting, aan woningen (Canada, Australië, VK, Japan). Deze maatregelen worden ondersteund door specifieke maatregelen gericht op het ondersteunen van huizenbezitters of starters op de woningmarkt (VK, China).

Arbeidsmarkt

11. Veel op de arbeidsmarkt genomen maatregelen faciliteren flexibiliteit binnen of tussen bedrijven. Dit wordt vooral vormgegeven door werktijdreductie en flexibele werktijdarrangementen. Dit soort arrangementen beperkt de sociale impact van de crisis, bespaart bedrijven ontslag en aannamekosten en voorkomt verlies aan menselijk kapitaal, maar dragen het risico de dynamiek in de allocatie van arbeid op grond van relatieve efficiëntie te frustreren.
12. Het verruimen van de mogelijkheden tot werktijdverkorting zien we in veel landen. Veel wordt ook verwacht van het begeleiden van werknemers naar een nieuwe baan door de dienstverlening door de arbeidsbureaus en de mogelijkheden tot bij-, her- en omscholing uit te breiden.
13. Specifiekere maatregelen zijn er ook. In Japan wordt ingezet op een verbetering van de dienstverlening in de zorgsectoren door de werkgelegenheid in directe zin te vergroten. In China kunnen bedrijven die overtollig personeel in dienst houden, onder voorwaarden voor een half jaar worden vrijgesteld van de betaling van werkgeverspremies. Het Amerikaanse stimuleringsplan bevat een bepaling op grond waarvan bedrijven die steun ontvangen uit het «troubled asset relief programme» (TARP) geen buitenlands personeel «kennisswerkers» mogen werven indien deze bedrijven recent Amerikaans personeel hebben ontslagen. Ook dit is protectionistisch en doorkruist een open kosten-baten afweging.

Gevolgen overheidsfinanciën

14. Veel landen bevinden zich in de moeilijke situatie van de combinatie van een verslechterende economische situatie en verslechterende overheidsfinanciën. Veel genomen steunmaatregelen leiden in eerste instantie tot verdere druk op de overheidsfinanciën. Opvallend is dat de financiering van de pakketten niet altijd even duidelijk is. In het Britse pakket is een plek ingeruimd voor een efficiency-operatie ter grootte van £ 5 miljard. Canada beperkt de loonsverhogingen voor het overheidspersoneel tot maximaal 1,5%. Italië en Japan geven aan dat zij de financiering van hun pakketten vooral zoeken binnen hun begrotingen en het verder oplopen van de tekorten niet acceptabel achten. Met name in de VS en het VK wordt daarentegen rekening gehouden met een snel oplopend begrotingstekort. De komende tijd moet uitwijzen hoe verschillende landen omgaan met de steeds verder oplopende druk op de overheidsfinanciën.

3. Protectionisme/handelsbelemmering

Zoals hierboven al is opgemerkt zijn onlangs de eerste monitoring rapporten van de WTO en de Europese Commissie verschenen. Beide hebben aangegeven dergelijke rapporten regelmatig te publiceren. In beide rapporten wordt geconcludeerd dat er geen schrikbarende toename van het aantal protectionistische dan wel handelsbelemmerende maatregelen is geconstateerd. Sommige van deze maatregelen zijn niet in strijd met de WTO-afspraken, en zijn dus WTO-conforme handelsmaatregelen.

Daar staan de niet WTO-conforme handelsmaatregelen en steunmaatregelen tegenover. Dit verschil is belangrijk, omdat WTO-conforme maatregelen in juridische zin niet verboden zijn, maar in economische zin wel als protectionistisch moeten worden beoordeeld. Immers, ook de WTO-conforme handelsmaatregelen hebben een handelsbelemmerend effect. Hoe ernstig die laatste vorm is blijkt uit een studie van Antoine Bouët and David Laborde. Daaruit komt naar voren dat als de momenteel toegepaste tarieven wereldwijd zouden worden verhoogd tot het nu toegestane niveau, een kostenpost ontstaat van \$ 353 miljard en de wereldhandel met 7,7% zou krimpen.¹ En dat is zeker voor een kleine open economie als de Nederlandse een slechte zaak. Het geeft nogmaals aan hoe belangrijk het afronden van de Doha-ronde is. Niet alleen worden nieuwe handelsmaatregelen voorkomen, ook zou een Doha-deal de wereldeconomie stimuleren door nieuwe handelskansen te creëren. En dat er redenen zijn om met meer dan gebruikelijke interesse de handelsmaatregelen van landen te evalueren. Onderstaand genoemde voorbeelden zijn niet allemaal direct gerelateerde crisismaatregelen:

- 1) *WTO conforme handelsmaatregelen*: de verhoging van ongebonden tarieven of van toegepaste tarieven binnen de marges van bindingen, zoals recent door Ecuador over een breed front van zijn producten en door India op staal en door de Russische Federatie, overigens (nog) geen WTO-lid, op tweedehands auto's. Ook de door de EU ingestelde exportsubsidies op zuivel vallen hieronder. Wat dit aangaat merken wij op dat één van de uitkomsten van de Doha-ronde in juli zou zijn geweest dat de tarieven op het huidige niveau zouden worden vastgelegd.
- 2) *Niet-WTO conforme handelsmaatregelen*. Voorbeelden zijn de door China ingestelde exportsubsidies. Ook de door Indonesië ingestelde van pre-shipment inspecties en de beperking van het aantal invoerhavens hebben een handelbelemmerend effect en zijn mogelijk (deels) in strijd met WTO-regels. Mogelijk zijn ook de door Argentinië aangescherpte licentie vereisten in strijd met de WTO-regels.
- 3) *Niet-WTO conforme binnenlandse (steun/herstel-)maatregelen*. Meest in het oog springen de (oorspronkelijke) *Buy American* clausules en de voorwaarde die Frankrijk verbonden zou hebben aan steun aan de Franse autobedrijven. Het oorspronkelijke «Buy American plan» van het Amerikaanse Congres leek in ieder geval deels WTO-strijdig. De President van de Verenigde Staten heeft inmiddels echter duidelijk gemaakt dat de toepassing van de Buy American clause in de VS «shall be consistent with international trade provisions». In de praktijk betekent dit naar verwachting dat ondertekenaars van het GPA (Government Procurement Agreement), een WTO overeenkomst inzake overheidsopdrachten van de regels gevrijwaard blijven, maar dat vooral opkomende markten wel getroffen kunnen worden. Nederlandse bedrijven verwachten beperkte directe effecten van de Buy American clause op hun afzet in de VS. Niet in de laatste plaats omdat de Amerikaanse markt vooral door lokale productie wordt bediend. Wel is er bezorgdheid over de «symbolische» betekenis. Immers, de geneigdheid van Amerikaanse ondernemers om bij overheidsopdrachten met buitenlandse subcontractors samen te werken zou hier wel eens door lager door kunnen worden. Ook al blijven Nederlandse en Europese bedrijven buiten schot, Chinese, Braziliaanse en Russische bedrijven worden wel direct getroffen. Daarnaast bestaan er op regionaal en statelijk niveau zo veel uitzonderingen op de GPA, dat ook voor Europese bedrijven risico's blijven bestaan. In Frankrijk zouden Franse autofabrikanten zich in ruil voor leningen verbinden aan behoud van banen en investeringen in Frankrijk en verbetering van de relatie met hun toeleveranciers. Als dat laatste juist is, is dat een uiterst zorgelijke ontwikkeling. Immers, in dat het geval lijkt dit niet alleen in strijd met de Europese regels te zijn,

¹ IFPRI: Antoine Bouët and David Laborde, The Potential Cost of a Failed Doha Round, December 2008.

maar tast het ook het principe van een level playing field aan. Hierover bestaat echter nog steeds geen duidelijkheid en het is vooralsnog dan ook wachten op een verdere invulling van details.

Ook al geven de WTO en EU rapportages aan dat er geen sprake is van een grote toename van protectionistische maatregelen, bovengenoemde maatregelen geven wel degelijk een verkeerd politiek signaal af en hebben een negatief effect op het handelsklimaat. Dit geldt ook voor een mogelijke toename van anti-dumping/subsidieprocedures. Een toename daarvan wordt nog niet geconstateerd, maar het is niet uit te sluiten dat dit er nog wel aan komt. In dit kader merkt de WTO op dat het nog te vroeg is om het handelseffect van de steunmaatregelen voor banken in te kunnen schatten. De WTO waarschuwt wel voor een concurrentieverstorende werking van dergelijke steun en voor «crowding out» van financiële instituties in armere landen. Verder constateert de WTO dat financiële instellingen momenteel minder liquide middelen beschikbaar hebben en over de volle breedte exportrisico's opnieuw (hoger) inschatten, wat een doorwerking heeft op de internationale handel. Opvallend is verder dat de Europese Commissie wijst op het potentiële gevaar van Europese of door lidstaten afgekondigde maatregelen op de internationale economische betrekkingen. De WTO en de Europese Commissie waarschuwen dan ook nadrukkelijk voor de mogelijke gevolgen van allerlei handelsbelemmerende maatregelen.

4. Appreciatie van de steunmaatregelen

Dit kabinet hanteert het uitgangspunt om terughoudend om te gaan met discretionaire beleidsreacties op economische ontwikkelingen. Economische cycli zijn grillig en verkeerde timing van beleid kan daardoor ongewenst procyclisch uitwerken. Het gevaar is verder dat in slechte tijden wel besloten wordt om extra uitgaven te doen, maar in goede tijden niet de omgekeerde weg wordt bewandeld. Het Nederlandse begrotingsbeleid is ook zo vormgegeven dat in slechte tijden de economie al een impuls krijgt en in goede tijden de extra inkomsten niet worden uitgegeven, maar opzij gezet (de zogenaamde automatische stabilisatoren). Deze uitgangspunten hebben ook tijdens de huidige economische ontwikkelingen niets aan relevantie verloren.

Echter, binnen deze uitgangspunten kunnen er overwegingen zijn die overheidsingrijpen legitimeren. Denk bijvoorbeeld aan grote systeem- en netwerkeffecten voor de gehele economie en maatschappij die de hulp aan banken om de financiële sector overeind te houden legitimeren. Een andere overweging kan een gebrekkig functionerende arbeidsmarkt (werktijdverkorting) of terugvallende kredietverlening (verruiming Besluit Borgstellingregeling voor het Midden- en KleinBedrijf (BBMKB) en Groeifaciliteit) zijn. Van belang is verder rekening te houden met het internationale speelveld en niet te verzanden in een spiraal aan protectionistische maatregelen. Maatregelen zijn bovendien niet gratis, daarom dient bij additioneel beleid rekening gehouden te worden met de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Eventuele korte termijn maatregelen moeten daarom tijdelijk, tijdig en doelgericht zijn en zich richten op een gezonde economische ontwikkeling op de middellange en lange termijn. Het versterken van innovatiekracht en verduurzaming verdient hierbij bijzondere aandacht.

Binnen dit kader beziet het kabinet nu dan ook verdergaande maatregelen dan die tot dusver zijn getroffen in het kader van de kredietcrisis. De genoemde maatregelen van de G20-landen passen hier in meer en mindere mate bij. Elk land kiest hierbij zijn eigen invulling en prioriteiten. Het succes en falen van verschillende beleidskeuzes in andere landen

dient hierbij ook als les en inspiratiebron voor het economisch beleid van dit kabinet.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk