

Welke weg naar welke EMU?

M.G. Bos en H.P. Tamerus*

De lidstaten van de Europese Gemeenschap zijn de weg naar een Economische en Monetaire Unie ingeslagen, maar het staat nog niet vast hoe de route precies loopt. Dit artikel verkent de weg waarlangs het einddoel moet worden bereikt en de hindernissen die moeten worden overwonnen. Gezien de grote economische en monetaire verschillen tussen de deelnemers en de verschillen van inzicht over de EMU zal vermoedelijk niet aan een meer-snelbedenaaanpak zijn te ontkomen.

Een voortvarende en gedegen verwezenlijking van de EMU is van groot belang. Politiek gezien kan op deze wijze goed worden ingespeeld op de huidige ontwikkelingen in Europa. Economisch gezien geldt dat door het afschaffen van wisselkoersonzekerheid binnen de EG en het wegvallen van valutatransactiekosten welvaartswinst kan worden geboekt. Bovendien wordt de positie van de Gemeenschap in de wereldeconomie versterkt, waarbij één gemeenschappelijke munt kan uitgroeien tot internationale reservevaluta. De stap naar de EMU vormt een logisch vervolg op de voltooiing van de interne markt. Dit artikel verkent, uitgaande van het belang van de EMU ook voor Nederland¹, de weg naar de eindfase met onherroepelijk vaste wisselkoersen c.q. een enkele gemeenschappelijke munt.

Het rapport-Delors heeft de weg naar de EMU in drie fasen ingedeeld. De eerste fase waarin door coördinatie op basis van het bestaande EEG-Verdrag tot economische en monetaire convergentie wordt gekomen en de voor de volgende fasen benodigde verdragswijzigingen tot stand worden gebracht, is op 1 juli 1990 ingegaan. Tijdens de top van Rome van oktober jl. is besloten dat de tweede fase, met onder andere de oprichting van de Europese Centrale Bank (ECB), onder voorwaarden op 1 januari 1994 ingaat. De eindfase van de EMU begint met de overgang naar onherroepelijk vaste wisselkoersen en de volledige toekenning van de relevante economische en monetaire bevoegdheden aan de communautaire instellingen. Tijdens de medio december 1990 begonnen intergouvernementele conferentie (IGC) gaat het erom overeenstemming te bereiken over de vormgeving van en de weg naar de EMU en deze vervolgens te vertalen in verdragswijzigingen. De onlangs in de IGC ingebrachte voorstellen van Britse, Franse en Spaanse zijde tonen dat er op een aantal punten nog lang geen consensus bestaat².

Beleidsconcurrentie, marktdiscipline of communautarisering?

Over de vormgeving van de EMU bestaat nog geen volledige overeenstemming. Het Verenigd Konink-

rijk verzet zich nog tegen de politiek-institutionele aanpak van het rapport-Delors. Het Britse alternatieve 'harde ecu'-plan gaat in wezen nog steeds uit van beleidsconcurrentie tussen valuta's³. Deze concurrentie zou dan een soort omgekeerde Wet van Gresham moeten oproepen: "good money drives out bad money". Maar er is geen mechanisme dat verzekert dat de sterkste munt, met de laagste inflatie, wint. Immers, het devaluatierisico van een valuta met hoge inflatie kan worden gecompenseerd door een hogere rentevoet, zodat de markt in evenwicht kan zijn bij fundamenteel onstabiele koersen. Bovendien zal verdringing van valuta's bij internationale handelstransacties niet snel optreden doordat het devaluatie-risico wordt weerspiegeld in de termijenkoers. Ten slotte is verdringing van valuta's in het interne geldverkeer zeer uitzonderlijk.

Op monetair terrein vormt beleidsconcurrentie geen alternatief voor coördinatie en communautarisering van beleid. Zowel het interne monetaire beleid als het wisselkoersbeleid ten opzichte van derde landen moeten in een EMU gezamenlijk gevoerd wor-

* De auteurs zijn werkzaam bij het secretariaat van de SER.

1. Het achterliggende SER-advies over de EMU (publikatienr. 90/22) gaat uitgebreid in op de ratio van de EMU. Zie voor een expliciete kosten-batenanalyse: Europese Commissie, One market, one money, *European Economy*, nr. 44, oktober 1990; A.M.M. Kolodziejak, A.P.M. Muijzers, Kosten en baten van de EMU, *ESB*, 28 november 1990, blz. 1128-1131.

2. Zie voor een kort overzicht van de standpunten bij voorbeeld: Roel Janssen, EMU: omgekeerde verhaal van de tien kleine negertjes, *NRC Handelsblad*, 30-1-1991, blz. 13.

3. Zie British proposal for the creation of a European Monetary Fund responsible for managing the hard ecu, *Europe Documents*, nr. 1682, 10 januari 1991. Dit harde ecu'-plan is vooraf gegaan door een eerder Brits alternatief. Zie daarvoor: An evolutionary approach to economic and monetary union, *Europe Documents*, nr. 1581, 10 november 1989. Het Spaanse plan voor de ecu als 'hard basket' is bedoeld als stap naar een vooraf vast te leggen einddoel (een EMU met één munt via een politieke beslissing), en wijkt in die zin fundamenteel af van de Britse filosofie dat de ene munt er komt als de markt daarvoor kiest.

den. Daartoe dient een Europese Centrale Bank (ECB) met een federale structuur te worden opgericht die voldoende autonoom in haar handelen moet zijn om de in het Verdrag vast te leggen taken goed te kunnen uitvoeren. Voor de duurzaamheid van de EMU is voorts het gebruik van één gemeenschappelijke munt nodig ('one money, one policy'). Ook is een versterkte coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten nodig en gewenst. Nodig om te verzekeren dat het gemeenschappelijke monetaire beleid niet wordt ondergraven door het begrotingsbeleid in een of verscheidene lidstaten; gewenst om gebruik te maken van de mogelijkheden om effectief de macro-economische (stabilisatie)functie van de begroting uit te oefenen.

Om doorkruising van het gemeenschappelijke monetaire beleid te voorkomen moet het nationale begrotingsbeleid worden onderworpen aan communautaire regels voor de wijze van financiering van tekorten en de maximale omvang van tekorten. Marktdiscipline vormt geen werkbaar alternatief⁴. De mechanismen om het financieringstekort van overheden binnen de perken te houden (afnemen van kredietwaardigheid van de overheid en hogere nationale rentevoet) werken in eerste instantie te zwak en te traag; bovendien kan de EMU deze mechanismen juist verder afzwakken. Overheden moeten het in het algemeen wel erg bont maken, voordat de markt overgaat tot het 'uiterste middel', namelijk beperking van de kredietverlening. Op dat moment is het echter wel een sterk mechanisme, dat met hoge sociale kosten gepaard kan gaan. Waarop moeten de regels betrekking hebben? In de eerste plaats mogen lidstaten niet meer de vrijheid hebben tot (directe) monetaire financiering van het tekort. Ook dient beleggingsdwang in staatsschuld te worden verboden en zijn regels nodig voor het lenen in valuta's van derde landen. Deze vereisten hangen direct samen met de communautarisering van het monetaire beleid. Daarnaast dient de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten via een 'no bail out'-afpraak te worden benadrukt. Maar ook dan zouden nog 'excessieve' tekorten kunnen optreden die het communautaire monetaire beleid doorkruisen, tot 'afwenteling' op andere lidstaten leiden⁵ en de communautaire betalingsbalans uit evenwicht brengen. Dit noopt tot additionele regels of procedures (en adequate sanctiemogelijkheden), die erop gericht zijn excessieve tekorten te corrigeren en liefst te voorkomen.

Dat kan door duidelijke, in vorm of naar strekking gelijke, regels voor het begrotingsbeleid op te nemen in nationale wetgeving. De gulden financieringsregel vormt hiertoe een praktische mogelijkheid. Het hantieren van deze regel als richtsnoer hoeft overigens niet een integrale invoering van een stelsel van een gescheiden gewone en kapitaalmarkt te impliceren. Bij duidelijke afspraken over de afbakening van het begrip kapitaaluitgaven en communautair toezicht daarop is de kans op excessieve tekorten in de praktijk waarschijnlijk beperkt. Deze regel kan als 'hoofdrege' l' fungeren en ook in het Verdrag worden vastgelegd. Aanvullend kan een tweede norm worden afgesproken, zoals de omvang en ontwikkeling van de schuldquote van de overheid.

Coördinatie van het begrotingsbeleid is vervolgens van belang met het oog op de macro-economische

functie van de begroting. In dat verband is het goed erop te wijzen dat met de gulden-financieringsregel, mede door het maximumkarakter ervan, een zekere mate van flexibiliteit voor de lidstaten behouden blijft. De regel laat, hoewel naar zijn aard hierop minder goed toegesneden, wel ruimte voor nationaal budgettair (bestedings)beleid. Bij structurele of trendmatige formulering kunnen de nationale begrotingen bij conjuncturele onevenwichtigheden als automatische stabilisator fungeren.

Wel moet worden onderkend dat een effectieve uitoefening van de stabilisatiefunctie in de EMU eigenlijk alleen maar gecoördineerd mogelijk is. Coördinatie is nodig bij de hantering van het begrotingsbeleid als macro-economisch instrument ter realisering, in samenhang met andere instrumenten, van de sociaal-economische doelstellingen in het algemeen en voor de afstemming tussen het begrotingsbeleid in de Gemeenschap als geheel en het communautaire monetaire beleid in het bijzonder. Bovendien moet de EG een rol kunnen spelen in het proces van internationale beleidscoördinatie. Door de inperking van de nationale mogelijkheden voor macro-economisch beleid kan de EMU de beleidsconcurrentie tussen overheden op de resterende, vooral voor de aanbodzijde van de economie relevante terreinen (economische structuur en productiefactoren, loonkostenontwikkeling, collectieve sector) verheviggen. Dat kan in het algemeen leiden tot een verbetering van de prijs-kwaliteitsverhouding van overheidsvoorzieningen en van de factor arbeid. Mogelijke risico's, door kortzichtigheid, het afwentelen van negatieve externe effecten of veronachtzaming van zogenoemde niet-productieve uitgaven, zouden door afstemming van beleid tussen de lidstaten moeten worden voorkomen.

De EMU leidt derhalve tot meer samenwerking en de overdracht van bevoegdheden aan 'Brussel'. Dat kan alleen als het 'democratisch tekort' wordt opgevuld door het Europees Parlement echte parlementaire bevoegdheden toe te kennen en door, in een federale opzet van de Gemeenschap, de positie van de Europese Commissie te versterken ten opzichte van de Raad van Ministers. Voor zover de besluitvorming bij de Raad van Ministers blijft liggen, dient deze zoveel mogelijk bij meerderheid te beslissen. In het kader van de EMU speelt het vraagstuk van de democratische controle in het bijzonder bij de communautarisering van het monetaire beleid en de onafhankelijke positie van de ECB. Bij de institutionele vormgeving moeten 'checks and balances' worden ingebouwd die onder andere een adequate parlementaire controle waarborgen. Dat kan in principe op verschillende manieren worden verwezenlijkt, bij voorbeeld door de betrokkenheid (in de vorm van een goedkeuringsrecht) van het Europees Parlement bij de benoeming van de ECB-directie, door verslaggeving en door periodieke verantwoording aan het Europees Parlement. Meer in het alge-

4. Zie ook: C.J. Oort, Economische en monetaire unie in Europa; het 'plan-Delors', *Sociaal-Economische Wetgeving*, nr. 2, 1990, blz. 46-57.

5. Doordat andere lidstaten bij grote financieringsproblemen ondanks de 'no bail out'-afpraak toch zullen bijspringen en doordat een renteverhogend effect over de lidstaten wordt verspreid.

meen moet gezorgd worden voor een goede overleg- en adviesstructuur tussen de ECB en de politieke autoriteiten. De ECB moet 'op afstand', maar niet los van de politieke autoriteiten opereren.

Geen spoorboekje

Welke aanpak biedt de beste kansen om, binnen een redelijke termijn, uiteindelijk gezamenlijk de eindfase te bereiken? De overgangsfase die vooraf gaat aan de eindfase kan in navolging van het rapport-Delors in twee fasen worden onderscheiden. Een *gemeenschappelijk element* van die twee fasen is dat, ondanks de toenemende beleidscoördinatie, sprake blijft van nationale autonomie. In de tweede fase gaat het vooral om een 'leerproces' naar collectieve besluitvorming, waarbij de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het beleid nog bij de lidstaten ligt. Dat vergt op zich geen verdragswijziging. De tweede fase onderscheidt zich in institutionele zin wel wezenlijk van de eerste fase door het opzetten van de ECB en het geven van nieuwe bevoegdheden aan bestaande instellingen (zoals de Europese Commissie en de Ecofinraad). Deze stap kan niet gezet worden zonder wijzigingen van het Verdrag en kan in feite alleen vorm krijgen als afgeleide van de in de IGC overeengekomen en in het Verdrag vastgelegde invulling van de eindfase.

Het uitgangspunt van het rapport-Delors dat er vooraf geen spoorboekje van het af te leggen traject naar de EMU opgesteld kan worden, is juist. Het voldoen aan de aan de overgang naar een volgende fase te stellen voorwaarden dient uiteindelijk doorslaggevend te zijn. Het rapport-Delors geeft overigens in het geheel niet aan wat die overgangscondities zouden moeten zijn. Tijdens de IGC moet hierover duidelijkheid ontstaan. Meer in het algemeen moet er een globale, maar op essentiële (kruis)punten volstrekt duidelijke routebeschrijving worden opgesteld die onder meer aangeeft welke vorderingen ten minste moeten zijn gemaakt om aan het volgende traject te kunnen beginnen. Daarbij moet een voortschrijdende convergentie van monetaire en economische ontwikkelingen en beleid centraal staan. De functie van streefdata is dan vooral om de lidstaten te mobiliseren om tijdig de nodige maatregelen te nemen. Op een bepaald moment moeten streefdata op basis van de bereikte convergentie omgezet worden in harde tijdslimieten. Via die limieten kan ook een meer-snelhedenaanpak (zie hierna) op redelijke wijze geconcretiseerd worden, terwijl andersom het toelaten van meer snelheden de disciplinerende werking van de gestelde tijdslimieten versterkt⁶.

Het is essentieel dat de lidstaten zich committeren aan zowel het einddoel van de EMU als aan een strak tijdschema voor de verwezenlijking ervan. Die committering moet tot uitdrukking komen in het vervullen van de beleidsinhoudelijke voorwaarden die essentieel zijn voor het succes van een voltooide EMU. De 'rechte' weg naar de EMU kan het beste worden verkend door de 'methode van het terugredeneren' toe te passen. Het uiteindelijke doel is immers de eindfase. De kernvraag is aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om naar die eindfase over te kunnen gaan. Als dat duidelijk is, kan vervolgens de vraag gesteld worden wat er moet gebeuren om aan die voorwaarden te kunnen voldoen en daarbij het momentum in het EMU-proces te behouden.

In ieder geval moet aan het volgende zijn voldaan om de stap naar de eindfase te kunnen maken:

- de voor de EMU vereiste verdragswijzigingen zijn geratificeerd;
- de interne markt (inclusief sociale dimensie) is voltooid;
- er is sprake van een hoge mate van convergentie van de prijsontwikkeling bij nagenoeg prijsstabiliteit;
- de onderlinge wisselkoersen zijn in hoge mate stabiel zonder dat daarvoor sterke rentefluctuaties nodig zijn;
- het budgettaire beleid van de lidstaten voldoet volledig aan de vereisten van de EMU: geen 'excessieve tekorten', monetaire financiering en beleggingsdwang;
- de ECB moet volledig operationeel zijn; ook de nationale wetgeving voor centrale banken moet zijn aangepast;
- voor de bestaande EG-instellingen moeten de bij de eindfase behorende procedures en bevoegdheden (externe monetaire beleid, budgettaire beleid inclusief sancties, democratische controle) geheel zijn voorbereid en in regelgeving vastgelegd;
- als de budgettaire discipline primair via nationale regels vorm moet krijgen, moet de daartoe noodzakelijke wet- en regelgeving zijn ingevoerd.

Twée sporen

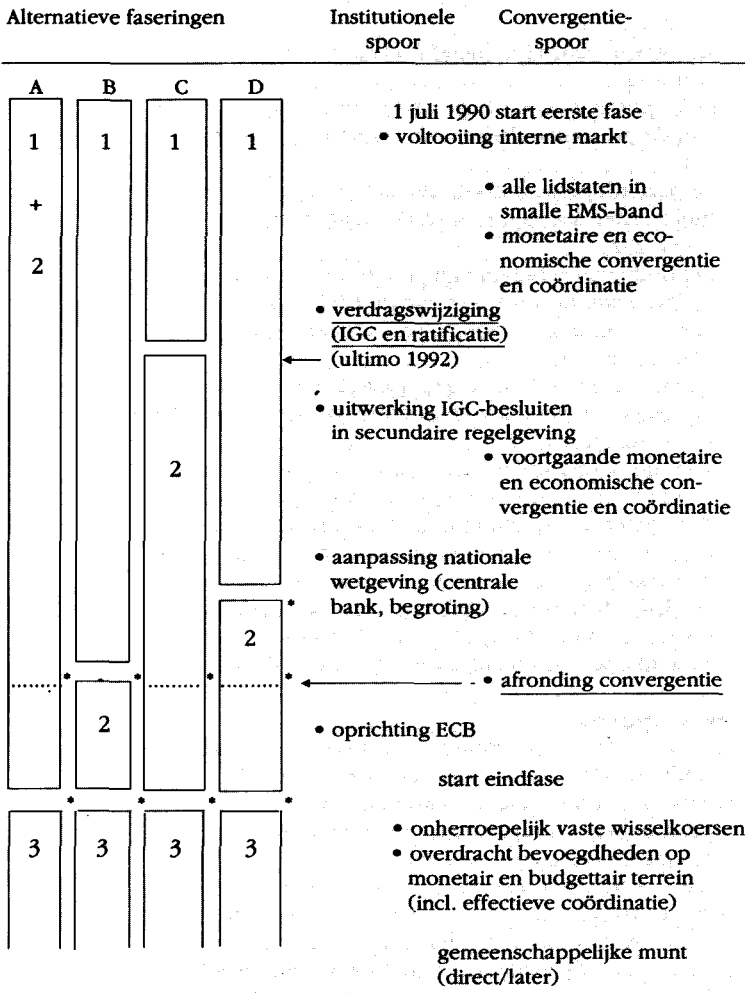
Uit deze voorwaarden blijkt dat er in de overgangsperiode (de eerste en de tweede fase te zamen) *two sporen* onderscheiden kunnen worden: een *convergentiespoor* (economische en monetaire convergentie en de daartoe vereiste beleidscoördinatie) en een *institutioneel spoor* (institutionele en wettelijke aanpassingen).

Voor het eerste spoor is van belang dat in de overgangsperiode de instabiliteit, met name van het EMS, kan toenemen. De liberalisering van het kapitaalverkeer en de financiële dienstverlening maken de wisselkoersen gevoeliger voor uiteenlopende nationale ontwikkelingen of nationaal beleid. Speculatieve kapitaalstromen krijgen meer ruimte. De mogelijkheid tot pariteitsherschikkingen impliceert dat ook de mogelijke aanleiding voor deze stromen blijft bestaan, namelijk verwachtingen over wisselkoersaanpassingen. Daar staat tegenover dat juist van de liberalisering en de EMS-afspraken een disciplinerende werking kan uitgaan op het beleid van de lidstaten. Daarbij speelt ook een rol dat nationaal (afwijkend) beleid minder effectief wordt. Het enig juiste antwoord op de potentieel toenemende instabiliteit is een toenemende beleidscoördinatie. Er blijft evenwel in deze fase uiteindelijk sprake van nationale (budgettaire en monetaire) beleidsautonomie. Deze spanning en het risico van toenemende instabiliteit vormen een argument om de overgangsfase zo snel mogelijk te laten verlopen.

Daar staat evenwel tegenover dat een te snelle wisselkoersfixatie het risico in zich bergt dat deze teruggedraaid moet worden. In dat geval zou de realisering van de EMU voorlopig van de baan zijn. Er moet voldaan zijn aan de hierboven genoemde voorwaarden om over te kunnen gaan naar de eindfase

6. Vgl. SER, *Advies Economische en Monetaire Unie*, blz. 65.

Figuur. Schematische weergave van de weg naar de EMU



- A: ongedeelde overgangsfase (1+2).
 B: voorkeur ('meest zuiver').
 C: andere in de tekst genoemde optie.
 D: mogelijk compromis.

NB. De markeringspunten uit de tekst zijn onderstreept. Een * betekent dat de aangegeven stap slechts na het voldoen aan (convergentie)voorwaarden kan worden gezet.

en dat zal, gezien de huidige verschillen tussen de lidstaten, zeker nog jaren duren. Het tweede, institutionele spoor kent drie belangrijke elementen:

- de ratificatie van de vereiste wijzigingen van het Verdrag. Deze heeft zowel een 'bindende' als een richtinggevendende werking. Gestreefd wordt naar afronding van de ratificatieprocedure voor eind 1992;
- de noodzakelijke aanpassing van nationale wetgeving (over de status van de centrale bank en over begrotingsregels);
- de vormgeving van de vereiste institutionele veranderingen op Gemeenschapsniveau (de ECB en de herziene bevoegdheden van bestaande organen).

Bij het derde element doet zich een complicatie voor. De ECB moet voor het ingaan van de eindfase worden opgezet, opdat het institutionele en opera-

tionele kader voor het gemeenschappelijke monetaire beleid bij de start van de eindfase gereed is. Dat betekent wel dat de ECB wordt opgezet in een situatie van nationale beleidsautonomie. Om mogelijke afbakenings- en competentieproblemen te voorkomen dient het feitelijk opzetten van de ECB pas tegen het einde van de overgangsfase plaats te vinden. Of iets anders geformuleerd: de ECB kan pas opgezet worden als de datum voor het ingaan van de eindfase definitief kan worden vastgesteld op basis van een beoordeling van de resultaten van het convergentiespoor. Een snelle oprichting van de ECB is geen alternatief voor de vereiste intensivering van de beleidscoördinatie in het comité van centrale-bankpresidenten. Het zou de status van de ECB waarschijnlijk ook geen goed doen.

De overgangperiode

Een en ander leidt tot de conclusie dat er in principe twee belangrijke 'markeringspunten' in de overgangperiode zijn, namelijk het einde van het eerste deel van het institutionele spoor (de afronding van de ratificatieprocedure) en het einde van het convergentiespoor. Uitgaande van deze markeringspunten kan de overgangsfase in kaart worden gebracht (zie de figuur, waarin vier alternatieve faseringen zijn weergegeven⁷).

De zuiverste benadering (zie alternatief B) vereist dat beide markeringspunten zijn bereikt, voordat de tweede fase kan ingaan. Ervan uitgaande dat de convergentie langer duurt dan de ratificatieprocedure, zal de afronding van de convergentie het startpunt van de tweede fase vormen. Pas dan kan immers de belangrijkste institutionele verandering, het opzetten van de ECB, plaatsvinden. De criteria voor de overgang naar die tweede fase zijn dan niet wezenlijk anders dan de (convergentie)criteria voor de overgang naar de eindfase. Dit impliceert een relatief lange eerste fase en een relatief korte tweede, vooral technische fase. Deze indeling van de overgangsfase benadrukt dat het realiseren van de EMU in hoge mate staat of valt met de bereidheid van de lidstaten tot verdergaande economische en monetaire convergentie en beleidscoördinatie.

De ratificatie van de verdragsherziening vormt zeker een belangrijk markeringspunt. Daarmee heeft de EMU een concrete inhoud gekregen en zijn de lidstaten gebonden aan het realiseren van de eindfase. Dit kan de convergentie en coördinatie een impuls geven. Tevens vormt dit uiteraard de basis voor de concretisering van de vereiste institutionele veranderingen. Door het begin van de tweede fase bij dit markeringspunt te leggen wordt het uit de ratificatie voortvloeiende 'commitment' van de lidstaten benadrukt. Een groot nadeel is echter dat er niet of nauwelijks een verband wordt gelegd met de bereikte convergentie. Daarnaast mag een eventuele keuze voor deze indeling van de overgangsfase niet betekenen dat de voorwaarde wordt losgelaten dat de ECB pas kan worden opgezet als het convergentiespoor (nagenoeg) is doorlopen. Indien ervoor zou worden gekozen om het begin van de tweede fase

7. Daarvan weerspiegelt het verder niet te bespreken alternatief A de gedachte dat de weg naar de eindfase één samenhangend proces is.

niet afhankelijk te stellen van de mate van bereikte convergentie, dan is het logisch om – al dan niet expliciet – twee tussenfasen te onderscheiden, waarin beide markeringspunten alsnog tot hun recht komen en waarbij het opzetten van de ECB in de tweede tussenfase plaatsvindt (alternatief C in de figuur). De besluitvorming tijdens de top van Rome over de ingangsdatum van de tweede fase spoort in eerste aanleg met alternatief D, maar bij onvoldoende convergentie vóór 1994 kan het bij het vasthouden aan de ingangsdatum gewenst zijn alsnog de tweede fase in tweeën te delen (zoals bij alternatief C).

Meer snelheden

Idealiter dienen de lidstaten gelijk op te gaan. In de praktijk zijn er echter nog grote economische en monetaire verschillen tussen de lidstaten en bovendien verschillen van inzicht over de EMU. Er zal steeds afhankelijk van de feitelijke ontwikkelingen een compromis tussen ideaal en werkelijkheid gezocht moeten worden, met als uitgangspunt dat alle lidstaten uiteindelijk in de eindfase komen. Waarschijnlijk zal aan de 'second best'-oplossing van een meer-snelhedenaanpak niet zijn te ontkomen.

Een meer-snelhedenaanpak is geen novum in de EG⁸. Het EMS kent al tien jaar meer snelheden. Bij de EMU ligt het echter gecompliceerder, omdat het om de overdracht van belangrijke beleidsbevoegdheden naar het communautaire niveau gaat, hetgeen bij meer snelheden allerlei institutionele problemen met zich kan brengen. Dit impliceert bij voorbeeld dat de positie van vertegenwoordigers van de 'achterblijvende' lidstaten in de communautaire organen niet gelijkwaardig kan zijn aan die van de lidstaten welke de stap naar de ECB en de EMU hebben gezet (bij voorbeeld door de betrokken lidstaten geen stemrecht te geven). Overigens zullen de betrokken lidstaten wel een 'EMS-verhouding' tot die beperkte EMU hebben en worden zij wel geacht hun beleid zoveel mogelijk te coördineren met het beleid van de EMU-lidstaten. Dit pleit voor een constructie van 'wel meepraten, maar niet meebeslissen'. Een dergelijke situatie zou niet al te lang moeten duren.

Het meer-snelhedenvraagstuk heeft overigens twee dimensies. In de eerste plaats kunnen de inzichten over het einddoel (zie met name het VK) of over de concrete vormgeving van de EMU (autonomie en taak van de ECB, verantwoordelijkheid voor het wisselkoersbeleid, inperking van de nationale budgettaire beleidsvrijheid, fasegewijze aanpak) uiteenlopen. Dit laatste kan vooral bij de BRD zwaar wegen⁹. Participatie van dit land aan de EMU is van essentieel belang, zowel voor de EMU zelf als met het oog op de huidige politieke ontwikkelingen in Europa.

De strategie ten aanzien van het VK mag er niet toe leiden dat de eindfase tijdens de IGC niet duidelijk wordt ingevuld. Zonder duidelijk einddoel is er ook geen duidelijke richting voor het proces naar de EMU. De beste strategie is dat de overige lidstaten een helder, geloofwaardig einddoel overeenkomen en laten blijken bereid te zijn uiteindelijk desnoods zonder het VK de weg daarheen af te leggen. Daarmee wordt voorkomen dat het gehele EMU-proces wordt stilgelegd door één lidstaat. Tegelijkertijd is er een optimale prikkel voor die lidstaat om alsnog bij te draaien¹⁰.

De tweede dimensie van het meer-snelhedenvraagstuk is het nog aanzienlijk uiteen lopen van de economische en monetaire ontwikkelingen en het beleid ter zake in de lidstaten. Daardoor zou een geheel gelijk opgaan van de lidstaten zeer lang kunnen gaan duren. Dit is niet nodig en ook niet gewenst. De meer-snelhedenaanpak biedt hier uitkomst. Zo'n aanpak houdt een prikkel in voor de potentiële 'achterblijvers' om de economische en monetaire aanpassingen serieus te nemen c.q. te versnellen en helpt een verwatering van de voorwaarden voor de EMU voorkomen.

Door de meer-snelhedenoctie op het Verdrag te baseren worden alle lidstaten, inclusief de potentiële 'achterblijvers' aan de eindfase gebonden. Dit houdt alle lidstaten bij het proces betrokken, want zij kunnen dan op basis van het Verdrag en dus met elkaars toestemming eventueel in verschillend tempo de weg naar de eindfase afleggen¹¹.

In een meer-snelhedenaanpak moet het aantal achterblijvers niet te groot worden. De EMU is immers nauw verbonden met de interne markt en een zaak van de hele Gemeenschap. Een snelle overgang naar de EMU door een beperkt aantal landen kan wel eens contraproductief werken als de stimulerende werking van de meer-snelhedenmogelijkheid op de groep 'achterblijvers' juist zwakker wordt naarmate die groep groter is¹² of als de verschillen binnen de Gemeenschap zodanig worden vergroot, dat de integratie in het algemeen een terugslag zou krijgen. De 'voorlopers' zouden bovendien bereid moeten zijn om binnen grenzen te wachten op de andere lidstaten door aan die staten een redelijke aanpassingsperiode te gunnen.

De stap naar de ECB en de eindfase moet dan ook met een ruime meerderheid tegelijk worden gezet. Als daar op grond van de criteria zicht op is, dient een harde tijdslimiet afgesproken te worden, waarbinnen die stap ook daadwerkelijk wordt gezet door de lidstaten die dan aan de voorwaarden voldoen en waarbij tevens een overgangsperiode wordt bepaald voor de overige lidstaten.

Marko Bos
Henri Tamerus

8. Zie de overgangsperiode voor enkele lidstaten bij de liberalisatie van het kapitaalverkeer.

9. Dat land moet gezien de huidige (beleids)dominantie in het EMS materieel de meeste beleidsvrijheid opgeven. De keuze voor een onafhankelijke, niet te snel in het leven geroepen ECB met prijsstabiliteit als primaire doelstelling en van adequate regels om excessieve tekorten tegen te gaan bevorderen de Duitse participatie. Frankrijk stuurt juist aan op politieke controle op de ECB.

10. Zie ook A. Szász, Economische en Monetaire Unie in Europa, *DNB Kwartaalbericht*, 1990/1, juni 1990, blz. 41-45.

11. Dit wijkt af van de door Oort verwoorde gedachte van een meer-snelhedenaanpak in de vorm van een 'beperkte EMU' buiten het EEG-Verdrag om, mogelijk op basis van een apart 'Schengenachtig' verdrag. Zie: C.J. Oort, Een Europese muntunie vóór 2000?, *ESB*, 2 januari 1991, blz. 26-27. Zie in dit verband ook SER, op. cit., blz. 67.

12. Overigens lijken ook de institutionele problemen groter te worden naarmate de groep 'voorlopers' kleiner is. Het is heel iets anders of twee dan wel zeven lidstaten in de Raad over bepaalde zaken niet kunnen meebeslissen.