

Het verdrag van Maastricht

A.M.M. Kolodziejak en A.P.M. Muijzers*

De resultaten van de aanstaande topconferentie in Maastricht kunnen verstrekkende gevolgen hebben voor de nationale en communautaire economische politiek. De auteurs bepreken het Nederlandse ontwerp-verdrag dat de weg naar de EMU moet vrijmaken. De stringente criteria die de overgang naar het gemeenschappelijke monetaire en economische beleid moeten bewerkstelligen sieren het voorstel, maar houden tevens het gevaar in dat zwakke of eigenzinnige lidstaten zich aan het verdrag zullen onttrekken.

In april 1989 werd in het rapport van het comité-Delors een drie-fasenplan gepresenteerd voor de vorming van een Economische en Monetaire Unie in Europa¹. Hoewel niet onomstreden heeft dit rapport sindsdien als leidraad voor de verdere onderhandelingen gefungeerd.

Fase één van het plan-Delors is op 1 juli 1990 ingegaan. In deze fase moeten de verdragswijzigingen worden voorbereid die noodzakelijk zijn om over te kunnen gaan tot de oprichting van de voor fase twee geplande instellingen. Daartoe is op 13 december 1990 de intergouvernementele conferentie over de EMU van start gegaan, die nu is uitgemond in een onder leiding van het Nederlandse voorzitterschap opgesteld ontwerpverdrag voor de EMU.

Over dit ontwerp wordt tot aan de Europese Raad op 9 en 10 december a.s. op ambtelijk niveau nog intensief onderhandeld.

De tijd dringt, want het ligt in de bedoeling dat nog voor het einde van dit jaar de EMU-verdragtekst – naast die inzake de politieke unie – vastgesteld en ondertekend wordt, opdat ratificatie door de nationale parlementen nog voor 1993 een feit kan zijn. Daarmee zou de deur openstaan naar fase twee, die per 1 januari 1994 van start zou moeten gaan.

De grondslagen van de EMU zullen ten minste aan een aantal minimumvoorwaarden moeten voldoen wil er sprake kunnen zijn van een succesvol functioneren, ofwel van op termijn hogere baten dan kosten². De standpunten van de diverse lidstaten ten aanzien van de EMU liepen einde vorig jaar evenwel aanzienlijk uiteen. Die verschillende standpunten worden in belangrijke mate ingegeven door de vraag hoe de EMU zal passen of ingrijpen in het huidige nationale beleidskader. In het ontwerpverdrag kunnen die uiteenlopende standpunten in een aantal compromissen worden teruggevonden. De vraag is derhalve gerechtvaardigd of het huidige voorstel aan de genoemde minimumeisen voldoet, of dat de EMU straks hetzelfde lot is beschoren als haar naamgenoot uit de fauna, die formeel wel een vogel is, doch niet in staat van de grond los te komen. Vanuit deze invalshoek zullen we het ontwerp-EMU-verdrag nader bezien. Het EMU-voorstel valt uiteen in twee delen. Ten eerste gaat het om aanvullingen c.q. wijzigingen van 12

artikelen uit het EEG-verdrag (Verdrag van Rome, aangevuld en gemodificeerd door de Europese Akte) te weten de artikelen 2-4, 73 en 102-109. Ten tweede bevat het voorstel een annex met vijf protocollen en drie verklaringen.

Verdragswijzigingen

Het ontwerpverdrag bevat voorstellen tot wijziging van het EEG-verdrag die op 1 januari 1994 bij het ingaan van fase twee in werking moeten treden. We zullen deze wijzigingen artikelsgewijze bespreken. Artikel 2 omschrijft de algemene doelstellingen en taken van de gemeenschap. De doelstelling van een Economische en Monetaire Unie komt als zodanig niet in het Verdrag van Rome voor. Wel werd de term EMU door de Europese Akte per 1 juli 1987 in het verdrag ingebracht, zij het slechts in de vorm van de titel van artikel 102 A.

In het voorstel wordt de doelstelling van een EMU expliciet in dit artikel opgenomen. Overigens wordt aan het nieuwe artikel ook een milieudoelstelling toegevoegd, hetgeen zijn oorsprong vindt in de gelijktijdige wijziging van artikel 2 uit hoofde van de Europese Politieke Unie (EPU).

Het oude artikel 3 noemt de activiteiten van de gemeenschap om de bij de artikel 2 genoemde doelstellingen te bereiken. Het voorontwerp van de Europese Commissie van eind vorig jaar suggereerde reeds aan deze activiteiten toe te voegen het integreren van het economische en monetaire beleid tot één gemeenschappelijk beleid³.

* De auteurs zijn respectievelijk universitair docent en AIO bij de vakgroep Toegepaste Economie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.

1. Zie A.M.M. Kolodziejak en A.P.M. Muijzers, Het rapport van het comité-Delors, *ESB*, 3 mei 1989, blz. 438-441; S.C.W. Eijffinger, Het rapport-Delors nader beschouwd, *Bank- en Effectenbedrijf*, juli/augustus 1989, blz. 14-18.

2. A.M.M. Kolodziejak en A.P.M. Muijzers, Kosten en baten van de EMU, *ESB*, 28 november 1990, blz. 1128-1131.

3. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorontwerp van Verdrag tot herziening van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap met het oog op de totstandkoming van een Economische en Monetaire Unie, *Werkdocument Sec (90) 2500*, Brussel, 10 december 1990.

Het nieuwe artikel 3 gaat verder en is tevens explicieter in zijn formulering: de EMU wordt in het bijzonder verbonden met stabiele prijzen en gezonde openbare financiën, waarop een uniforme monetaire en wisselkoerspolitiek met een enkele munt kan worden gefundeerd.

In artikel 4 worden de instellingen genoemd waaraan de vervulling van de gemeenschapstaken wordt opgedragen. Het nieuwe artikel 4A voorziet in de oprichting van een Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) conform de bepalingen van het onderhavige ontwerpverdrag.

De oude artikelen 67-73 bevatten de bepalingen met betrekking tot het kapitaalverkeer. Deze blijven in eerste instantie ongewijzigd. Met ingang van 1 januari 1994, dus bij de overgang naar fase 2, zouden deze artikelen moeten komen te vervallen. Hiervoor komt in de plaats een nieuw artikel 73 dat de lidstaten de mogelijkheid ontnemt om het kapitaalverkeer om oneigenlijke redenen te belemmeren. Aldus moet de kapitaal liberalisering op een wijze tot stand komen die in overeenstemming is met een optimaal functioneren van de EMU. De raad kan in uitzonderlijke omstandigheden ter bescherming van de EMU voor een beperkte periode beperkingen aan het kapitaalverkeer met derde landen opleggen (artikel 73 E). Zij kan dit slechts met unanimité doen, op voorstel van de commissie en na raadpleging van het Europees Monetair Instituut dan wel de Europese Centrale Bank.

Bepalingen aangaande de communautaire samenwerking bij het economische en monetaire beleid zijn in het huidige verdrag gegeven in de artikelen 102 A (nieuw sinds de Europese Akte) tot en met 109. Deze handelen in het bijzonder over de conjunctuurpolitiek en de betalingsbalans. Ook na de beperkte aanvulling door de Europese Akte, waarbij het Europees Monetair Stelsel en de ecu werden geformaliseerd, bleef dit gedeelte van het verdrag tot de minst concreet uitgewerkte passages behoren. Deze artikelen zijn in het huidige voorstel geheel omgewerkt ten einde de EMU door een expliciete formulering van instrumenten, doelstellingen, randvoorwaarden en procedures de vereiste operationaliteit te verlenen, en krijgen de volgende strekking⁴.

Artikel 102 A koppelt de economische politiek van de lidstaten aan de doelstellingen uit artikel 2.

Artikel 103 bevat de bepaling dat de economische politiek van de afzonderlijke lidstaten een gemeenschappelijke aangelegenheid is en gecoördineerd moet worden met het oog op de doelstellingen van de EMU. Deze bepaling wordt nader toegespitst met een versterkt convergentie-instrumentarium: de raad formuleert daartoe (handelend met een gekwalificeerde meerderheid) de z.g. 'broad guidelines'. Wijkt een lidstaat hiervan af, dan kan de raad aan deze lidstaat aanbevelingen (lees: aanwijzingen) doen, en deze desgewenst openbaar maken.

Artikel 103 A regelt de bevoegdheid van de raad om in bijzondere economische omstandigheden, met inachtneming van de overige bepalingen in het verdrag, specifieke maatregelen te nemen, in het bijzonder wanneer ernstige problemen ontstaan bij het aanbod van bepaalde goederen.

Artikel 104 bevat het verbod op directe monetaire financiering. De Europese Centrale Bank (ECB) noch nationale centrale banken zullen kredieten mogen

verstrekken aan gemeenschapsinstellingen, overheden of overige publiekrechtelijke lichamen.

Artikel 104 A legt het principe van 'no bail-out' vast: de gemeenschap en de lidstaten zijn niet aansprakelijk voor schulden van overheden van (andere) lidstaten.

Artikel 104 B schrijft lidstaten voor excessieve overheidstekorten te vermijden: de verhoudingen van overheidsschuld en financieringstekort tot het bruto binnenlands produkt mogen een bepaalde grens niet overschrijden. In het betreffende protocol worden deze grenzen op 60% respectievelijk 3% vastgesteld. Indien een lidstaat hieraan niet voldoet zal de commissie hierover rapporteren, waarbij onder meer bekeken zal worden of wordt voldaan aan de gulden financieringsregel. De raad stelt vast of er sprake is van een excessief tekort. Indien dat het geval is zal de raad aanbevelingen doen. Bij onvoldoende 'follow-up' van de betreffende lidstaat kan de raad zijn aanbevelingen openbaar maken.

Bij voortdurende van het tekort ontstaat een situatie die het best kan worden omschreven met 'onder controle stellen'. Tot de sanctiemiddelen behoren onder andere de uitsluiting van kredietfaciliteiten bij de Europese Investeringsbank, een verplichting tot het aanhouden van een renteloos deposito bij de gemeenschap, en uitsluiting van nieuwe toewijzingen uit de Structuurfondsen. De raad kan deze maatregelen nemen met tweederde van de gewogen stemmen van de lidstaten, onder uitsluiting van de tekortlidstaat.

Artikel 105 stelt de prijsstabiliteit als primaire doelstelling van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) vast. Daarbinnen dient het ESCB het algemene economische beleid in de gemeenschap te ondersteunen.

Het ESCB heeft onder andere tot taak de monetaire politiek van de gemeenschap te bepalen en uit te voeren, en heeft de exclusieve bevoegdheid de gelduitgifte door lidstaten goed te keuren.

Artikel 106 bepaalt dat het ESCB bestaat uit een Europese Centrale Bank (ECB) en de nationale centrale banken. Het ESCB zal worden bestuurd door de bestuurslichamen van de ECB, zijnde de 'governing council' en de 'executive board'. De statuten van ESCB en ECB zijn neergelegd in de bij het verdrag behorende protocollen.

Artikel 107 legt de onafhankelijkheid van het ESCB, de ECB en de nationale centrale banken vast. Overheden mogen deze geen aanwijzingen geven of op andere wijze bij het uitvoeren van hun taken beïnvloeden.

Volgens artikel 108 ziet de ECB erop toe dat de aan het ESCB opgedragen taken door haarzelf dan wel door de nationale centrale banken worden uitgevoerd. Zowel de raad als nationale autoriteiten dienen bij relevante aangelegenheden het ECB te raadplegen.

Artikel 109 legt de beslissingsbevoegdheid met betrekking tot het wisselkoers-regime van de ecu met derde valuta's bij de raad.

Artikel 109 A regelt de wederzijdse 'standing invitation' (zonder stemrecht) van de president van de

4. In het navolgende zal derhalve de strekking van de oude artikelen achterwege worden gelaten.

ECB in de raad, en van de voorzitter van de raad in de 'governing council' van de ECB.

Artikel 109 B voorziet in de oprichting en inrichting van een monetair comité als adviserend orgaan ten einde de monetaire politiek van de lidstaten te coördineren volgens de vereisten die het goed functioneren van de gemeenschappelijke markt stelt.

Artikel 109 C legt de ingangsdatum van fase twee vast op 1 januari 1994, en omschrijft resumerend de voor deze datum af te werken agenda. Eveneens wordt hier bepaald dat de verdragsbepalingen met betrekking tot ESCB/ECB alsmede het verzwaarde sanctieregime met betrekking tot het budgettaire beleid pas met ingang van de derde fase in werking treden.

Artikel 109 D regelt de oprichting van het zogenaamde Europees Monetair Instituut (EMI) aan het begin van fase twee. Het EMI heeft in het bijzonder tot taak in de tweede fase de samenwerking tussen de centrale banken van de lidstaten te verstevigen en de coördinatie van het monetaire beleid (met het oog op de verzekering van prijsstabiliteit) van de lidstaten te bevorderen. Ter voorbereiding van fase drie dient het EMI de ontwikkeling van de ecu te bewaken en te bevorderen. Het EMI kan verder meningen kenbaar maken en aanbevelingen doen over de hoofdlijnen van het monetaire beleid inclusief het wisselkoersbeleid. Het EMI dient geconsulteerd te worden in monetaire aangelegenheden.

Artikel 109 E bepaalt dat de samenstelling van de ecu-valutamand onherroepelijk worden vastgesteld vanaf de start van fase twee.

Artikel 109 E bis regelt de bijstand van de gemeenschap aan lidstaten in geval van betalingsbalansonevenwichtigheden. Voor een dergelijke bijstand is vooral aanleiding als door die onevenwichtigheden de werking van de gemeenschappelijke markt wordt verstoord of in gevaar gebracht. Beschermende maatregelen van de lidstaten zelf zijn aan strenge regels gebonden.

Artikel 109 F bepaalt dat de commissie en het EMI niet later dan 31 december 1996 rapporteren over de vooruitgang die de lidstaten hebben geboekt bij de vervulling van hun verplichtingen om de economische en monetaire unie tot stand te brengen. Hierbij speelt de totale bereikte structurele convergentie een belangrijke rol. Deze wordt gemeten door voor elke lidstaat na te gaan of aan de volgende criteria wordt voldaan:

- een lidstaat dient in hoge mate prijsstabiliteit bereikt te hebben. Het protocol ter zake vermeldt als maatstaf maximaal 1,5 procentpunt boven het gemiddelde niveau van de drie best presterende landen;
- een lidstaat moet over een handhaafbare financiële positie van de overheid beschikken, blijkend uit de afwezigheid van een zogenaamd excessief tekort in de zin zoals in artikel 104 B vermeld;
- voor de lidstaat moet gelden dat de valuta de 2,25%-fluctuatiemarges in het wisselkoersmechanisme van het EMS de laatste twee jaar niet heeft overschreden, en bovendien niet tegen de valuta van een mede-lidstaat is gedevalueerd;
- de duurzaamheid van de bereikte convergentie van een lidstaat en van de deelname aan het wisselkoersmechanisme dient tevens tot uiting te komen in het niveau van de (nominale) lange rente. Het protocol ter zake stelt dat de lange rente niet

meer dan twee procentpunten boven het gemiddelde niveau van de drie landen met de laagste inflatie mag liggen;

- ten slotte zullen ook andere factoren, zoals de relatieve ontwikkeling van de loonkosten per eenheid produkt, in de beoordeling worden betrokken.

Op basis van deze rapportages zal de raad vaststellen welke lidstaten aan de vereisten voor overgang naar één valuta voldoen. Op basis van de aanbevelingen van de raad en het oordeel van het Europese parlement zal de Europese raad vaststellen of, en zo ja op welke datum, de derde fase van start kan gaan. Als minimumvereiste geldt dat ten minste zeven lidstaten volgens bovenvermelde criteria klaar voor fase drie worden geacht.

Artikel 109 G regelt dat lidstaten die op dat moment wel naar fase drie willen overgaan maar nog niet aan de genoemde criteria voldoen, een zogenaamde 'derogation' op dat punt kunnen krijgen. Een zodanige lidstaat krijgt de status van 'member state with a derogation'. Een lidstaat die wel kan deelnemen maar nog niet wenst over te gaan tot onherroepelijke binding van zijn wisselkoers is niet verplicht deel te nemen aan fase drie. Zo'n lidstaat krijgt de status van 'member state with an exemption'.

Zowel de status van 'member state with a derogation' als die van 'member state with an exemption' brengen uiteraard beperkingen met zich mee bij het meedoen in de besluitvorming in de Europese Centrale Bank. Zulke lidstaten zijn bij voorbeeld uitgesloten bij de verkiezing van de president, de vice-president en de overige leden van de 'executive board', maar hebben wel een vertegenwoordiger in de 'chamber of governors' van de ECB (artikel 109 H). Dit artikel bepaalt bovendien dat de raad, bij unanimitéit van de landen zonder 'derogation' of 'exemption' de definitieve omrekeningskoersen ten opzichte van de ene Europese valuta vaststelt.

De annex van het verdrag

De annex van het verdrag bestaat uit meer gedetailleerde uitvoeringsprotocollen en verklaringen bij de eigenlijke verdragswijzigingen.

Het protocol met betrekking tot het statuut van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB)/Europese Centrale Bank (ECB) bevat, op basis van de genoemde van toepassing zijnde artikelen, een meer gedetailleerde invulling van:

- de oprichting van het ESCB;
- de doelstellingen en taken van het ESCB;
- de organisatie van het ESCB en de ECB; de 'executive board', die bestaat uit een president, vice-president en vier andere leden, benoemd door de regeringen van de lidstaten op aanbevelingen van de raad, voor een niet hernieuwbare ambtstermijn van 8 jaar; de 'governing council', die bestaat uit executive board en de presidenten van de nationale centrale banken;
- monetaire functies en werkzaamheden van het ESCB;
- het bedrijfseconomisch toezicht;
- financiële, algemene en overgangsbepalingen met betrekking tot het stelsel;
- wijzigings- en aanvullende bepalingen: de ESCB treedt in fase drie in de plaats van het EMI. De

landen met een 'derogation' of 'exemption'-status worden vertegenwoordigd door een hieraan toegevoegde 'chamber of governors', waarin de presidenten van alle nationale centrale banken alsmede de president en vice-president van de ECB zitting hebben.

Het protocol met betrekking tot het statuut van het Europees Monetair Instituut betreft de volgende punten:

- oprichting en naamgeving: leden van het EMI zijn de nationale centrale banken; het EMI treedt in de plaats van het huidige Comité des Gouverneurs, dat ophoudt te bestaan. Bezittingen en schulden van het Europees Fonds voor Monetaire Samenwerking gaan geheel en automatisch over naar het EMI;
- doelstellingen: het EMI draagt bij aan de realisatie van de noodzakelijke voorwaarden voor de overgang naar fase drie door versterking van de coördinatie van de monetaire politiek vanuit het oogpunt van prijsstabiliteit;
- taken: bevorderen van de samenwerking tussen de nationale centrale banken en bewaken van de werking van het EMS;
- uitvoerende en technische functies;
- onafhankelijkheid van de leden van de raad van het EMI;
- financiële bepalingen; juridische controle;
- de liquidatie van het EMI bij de oprichting van de ECB aan het begin van fase drie.

Het protocol met betrekking tot de procedure bij excessieve begrotingstekorten stelt de criteria vast waarmee bepaald kan worden of er sprake is van een excessief tekort in de zin van het verdrag: 3% van het bbp als limiet voor het netto te financieren tekort op kasbasis, en 60% van het bbp als bovengrens voor de schulden van de totale overheid. Met het oog op de actualiteit van de gulden financieringsregel worden de 'investeringen' voortz gedefinieerd als de 'gross fixed capital formation'.

Het protocol met betrekking tot de convergentie-criteria voor de overgang naar fase drie stelt de richtlijnen ter beoordeling van de bereikte convergentie vast zoals bij de bespreking van artikel 109 F reeds vermeld.

De verklaring met betrekking tot de overgang naar fase drie van de EMU bevat een plechtige verklaring van de regeringen van de lidstaten waarin zij uitdrukken dat zij streven naar een spoedige overgang naar fase drie van de EMU met volledige deelname van alle lidstaten. Verder wordt verklaard dat de lidstaten naar vermogen zullen bijdragen aan het leggen van een zo breed mogelijke basis hiervoor, en dat het, zodra zij aan de overgangsvoorwaarden voldoen, in hun bedoeling ligt zonder 'exemption' vanaf de voorgestelde datum deel te nemen aan fase drie.

De verklaring met betrekking tot titels III en VI van het EG-verdrag stelt dat in de desbetreffende titels onder raad moet worden verstaan de raad in de samenstelling van de ministers van Economische Zaken en Financiën (Ecofin). De verklaring met betrekking tot titel VI van het EG-verdrag stelt vast dat de Europese raad de genoemde raad voor bijeenkomsten aangaande de EMU dient uit te nodigen.

Evaluatie

Het onder Nederlands voorzitterschap voorbereide ontwerpverdrag weerspiegelt op veel plaatsen compromissen in die zin dat nogal wat bepalingen, met name in de protocollen en verklaringen, zijn ingegeven door de wens een beletsel weg te nemen voor een bepaald land of soms een groepje landen.

Zo is, bij voorbeeld, de in het verdrag geïntroduceerde status van 'member state with an exemption' speciaal bedoeld om tegemoet te komen aan de wensen van het Verenigd Koninkrijk. Om te voorkomen dat dit (ook) voor andere landen, in het bijzonder Duitsland, de deur opent om langs legitieme wegen permanent in fase twee te verblijven, is de verklaring met betrekking tot de overgang naar fase drie van de EMU opgenomen. De Duitsers willen immers duidelijke garanties met betrekking tot de onafhankelijkheid en de doelstelling van de bij de overgang naar fase drie op te richten ECB. Bovendien eisen ze dat de nationale budgettaire politiek in fase drie aan communautaire bepalingen c.q. beperkingen zal zijn gebonden. Dit brengt een onvoorwaardelijke koppeling tussen EMU-fase drie en vooruitgang op het gebied van de EPU met zich mee in de vorm van communautaire, democratische budgetcontrole die voor het in belangrijke mate uitgeholde nationale budgetrecht in de plaats komt.

De pogingen tot het wegnemen van problemen voor een of enkele landen volgens bovenstaand patroon zijn enerzijds zeker als een verdienste van het huidige voorstel te beschouwen, juist omdat dit de kans op een goedkeuring op basis van dit ontwerp en daarmee op voortgang van het EMU-proces vergroot. Anderzijds moet de vraag worden gesteld of door deze benadering het geheel nog beantwoordt aan de norm van een verdrag dat de voortgang van de EMU door fase twee naar fase drie duurzaam kan dragen.

Onze opvatting is dat dit per saldo toch het geval is. Er zijn echter ook risicofactoren. Deze worden virulent wanneer bij de onderhandelingen bepaalde ad hoc regelingen c.q. oplossingen voor bezwaren van een of enkele lidstaten verder worden opgerek, waardoor de grondslagen en daarmee de stabiliteit van het EMU-proces worden aangetast.

Verdiensten

De uitdaging die het rapport van het comité-Delors aan de opstellers van het ontwerp-EMU-verdrag aanreikte was de nadere invulling van fase twee en fase drie en de voorwaarden voor de overgang tussen deze fasen.

Het is de verdienste van het Nederlandse voorstel dat daarin de aan fase drie te stellen strenge eisen ondanks de verwerkte compromissen overeind gebleven zijn. Niet voor niets overigens omvat het voorliggende ontwerp een ESCB/ECB-statuuat dat erg veel lijkt op het eerdere ontwerp van de presidenten van de nationale centrale banken⁵. Met het oog op de EMU als stabiliteitsfactor zijn voor fase drie de nodige waarborgen gevonden in de vorm

5. Comité van Presidenten van de Centrale Banken van de Lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap, *Ontwerp-statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank*, 27 november 1990.

van instrumenten ter beheersing van de budgettaire politiek van de lidstaten, het verbod van excessieve overheidstekorten en van monetaire financiering, het principe van 'no bail-out en de onafhankelijkheid van het Europees Stelsel van Centrale Banken, dat verantwoordelijk is voor één monetaire politiek in de Gemeenschap op basis van één valuta, waarbij het handhaven van prijsstabiliteit de primaire norm is. Deze waarborgen berusten in belangrijke mate op een sanctiecatalogus.

De nadere invulling van fase twee, de minst uitgewerkte fase in het rapport van het comité-Delors is per saldo eveneens geslaagd te noemen. Ook hier moest een solide ontwerp tussen Scylla en Charybdis heen zien te varen: een onvoldoende uitwerking van fase twee zou een te grote stap naar fase drie betekenen, terwijl een sterk opgetuigde tweede fase het risico in zich draagt dat deze de permanente fase wordt. Het proces zou dan blijven steken in een onvoltooide en instabiele EMU, die ook de aan de EMU toegeschreven welvaartsvoordelen en voordelen voor het totale Europese integratieproces – de ondersteuning aan de gemeenschappelijke markt – niet oplevert⁶. Die te grote optuiging in fase twee zou dan met name kunnen gelden voor het Europees Stelsel van Centrale Banken die de op stabiliteit gerichte monetaire politiek van de nationale centrale banken in deze fase zou kunnen verstoren. Een verdere verdienste van het voorliggende ontwerp is de concrete cijfermatige invulling van het convergentiebeprijp dat volgens de door het rapport-Delors uitgestippelde route zo'n belangrijke rol dient te spelen bij de overgang van fase twee naar de permanente fase drie waarin de EMU zijn voltooiing krijgt.

Enkele risico-elementen

De voorgestelde oprichting van een Europees Monetair Instituut (EMI), uitsluitend ten behoeve van fase twee is tegelijkertijd de oplossing voor een politiek probleem en de mogelijke oorsprong van een (groter) economisch probleem. Hoe deze kwestie uitpakt hangt in belangrijke mate af van de uitkomst van de definitieve besluitvorming in Maastricht (als die tot stand komt). Wanneer besloten wordt dat het EMI een president en vice-president van buiten de kring van het huidige Comité des Gouverneurs zal krijgen, dat de besluitvorming in het EMI bij meerderheid en niet bij unanimité plaatsvindt, en dat het EMI eigen kapitaal krijgt alsmede de bevoegdheid eigen officiële reserves te beheren, dan ontstaat reeds in fase twee een embryonale ECB met reële macht. Dit roept het niet geringe gevaar op dat de verantwoordelijkheid voor het monetaire beleid op onheldere wijze wordt verdeeld over het EMI en de nationale centrale banken.

Een ander risicopunt is dat grote concessies worden gedaan om met name de zuidelijke lidstaten met hun zwakkere economieën mee te krijgen. Het gaat daarbij niet alleen om financiële transfers naar deze landen, maar ook en vooral om de criteria voor de overgang naar fase drie en het sanctie-instrumentarium in fase drie.

Niet van gevaar ontbloot is ook de constructie met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor het externe wisselkoersbeleid, waarvoor in het huidige voorstel de raad en niet de ECB gekwalificeerd

wordt. De ECB mag weliswaar initiatief nemen en zijn 'oriëntaties' aangaande het wisselkoersbeleid kenbaar maken, dit lost niet het fundamentele probleem op dat de uitvoering van het op prijsstabiliteit gerichte monetaire beleid bemoeilijkt kan worden. Daarmee komt een wezenlijke pijler van de EMU op losse schroeven te staan.

Voorts is het niet denkbeeldig dat de convergentiecriteria, in het bijzonder de budgettaire, voor de overgang naar fase drie worden afgezwakt, gezien het feit dat op dit moment alleen Frankrijk en Luxemburg aan de in het huidige voorstel genoemde voorwaarden voldoen⁷. Daarmee wordt de EMU, ook al zou juist dit tot goedkeuring van het bijgestelde ontwerpverdrag leiden, bepaald een slechte dienst bewezen. Integratie van het monetaire beleid dient in een EMU gekoppeld te worden aan substantiële coördinatie van het budgettaire beleid⁸. Een zeker risico is ook nog gelegen in de mogelijkheid dat in Maastricht de inhoudelijk discussie wordt gekoppeld aan de kwestie van de zetels van ECB en EMI, die in de respectieve protocollen nog zijn opengelaten.

Zoals uit de wenselijke koppeling tussen EMU-fase drie en EPU al blijkt, heeft de totstandkoming van de EMU ook een sterke politieke dimensie. De geschiedenis van de Europese integratie heeft ons inziens echter geleerd dat een goede basis van economische verhoudingen en randvoorwaarden onontbeerlijk is. Het is te hopen dat die les in Maastricht niet wordt vergeten.

André Kolodziejak
Guus Muijzers

6. Commission of the European Communities, The economics of EMU, Background studies for European Economy nr. 44, One market, one money, *European Economy*, speciale uitgave nr. 1, 1991, blz. 21-35.

7. Zie B. Scholtens, On the viability of an Economic and Monetary Union within the European Community: a comparison between the Delors report and the Werner report, Research Memorandum nr. 9003, Universiteit van Amsterdam, 1990, blz. 18-19.

8. Wat dat betreft vormt de nu voorgestelde norm – de aanwezigheid van excessieve begrotingstekorten – een weliswaar belangrijke, maar minimale norm. Zie J.H. Brits, Begrotingsbeleid en de EMU, *ESB*, 28 maart 1990, blz. 295; A. Knoester, A. Kolodziejak en A. Muijzers, Gaandeweg tot de Europese orde geroepen, in: P. de Grauwe e.a., *De Europese monetaire integratie: vier visies*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapport nr. V66, Den Haag, 1989, blz. 69. Een belangrijk argument voor normering van de budgettaire discipline is het risico van monetaire spill-overs van ongedisciplineerd monetair beleid; zie A.L. Bovenberg, J.J.M. Kremers en P.R. Masson, Economic and Monetary Union in Europe and constraints on national budgetary policies, *IMF Staff Papers*, jg. 38, nr. 2, juni 1991, blz. 379 e.v.