

Vergaderjaar 1997–1998

**25 107**

**Derde fase EMU**

**Nr. 13**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 1998

In het weekend van 1–2–3 mei zal worden besloten welke lidstaten per 1 januari 1999 deel zullen uitmaken van de Economische en Monetaire Unie. Hierbij ontvangt u **het standpunt van de Nederlandse regering over de toetsing van de convergentiecriteria**, dat conform artikel 5 van de Rijkswet ter goedkeuring van het Verdrag van Maastricht ter instemming aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

## **Standpunt van de regering over de toetsing van de convergentiecriteria**

### **1. Inleiding**

In het weekend van 1–2–3 mei 1998 zal worden bepaald welke lidstaten per 1 januari 1999 deel zullen uitmaken van de Economische en Monetaire Unie (EMU)<sup>1</sup>. De totstandkoming van de EMU vormt een belangrijke mijlpaal in het Europese integratieproces, dat na de Tweede Wereldoorlog is ingezet. Dit proces, dat beoogde de vooroorlogse politieke tegenstellingen te overbruggen, begon met de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en heeft zich stapsgewijs uitgebreid tot de creatie van één gemeenschappelijke markt met een vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen. Deze gemeenschappelijke markt, aangevuld met een gecoördineerd economisch beleid en bindende regels voor het begrotingsbeleid van de lidstaten, vormt de basis voor de economische pilaar van de EMU. De EMU is een feit wanneer per 1 januari 1999 de wisselkoersen van de lidstaten die deelnemen aan de EMU onherroepelijk aan elkaar worden vastgeklonken. De onomkeerbaarheid van de inwisseling van onze sterke gulden voor de euro vergt een zorgvuldige afweging van de hieraan verbonden kansen en risico's.

Voor Nederland is de EMU van vitaal belang. Door onze geografische ligging is ons land de poort tot Europa. Tot op heden heeft Nederland altijd sterk geprofiteerd van de Europese eenwording. Een EMU als basis voor verdere welvaarts-groei in Europa opent voor het Nederlandse bedrijfsleven nieuwe perspectieven. De intrede van de euro zal het handelsverkeer bevorderen, de concurrentie stimuleren en kunnen bijdragen aan een gunstige ontwikkeling van de werkgelegenheid in Europa en in Nederland, hetgeen goede voorwaarden creëert voor een daling van het te hoge werkloosheidsniveau in Europa. De gevolgen van de totstandkoming van de EMU reiken over de grenzen van de Unie heen. Gaandeweg zal de euro kunnen uitgroeien tot een wereldwijd gehanteerde transactie-, beleggings- en reservevaluta. De euro vormt hiermee voor de partners van Europa het tastbare bewijs van de eenheid van dit continent.

De totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie per 1 januari 1999 betekent niet dat het proces van Europese integratie dan geheel is voltooid. De gemeenschappelijke markt moet verder worden vervolmaakt. De convergentie van de reële economieën zal zich verder dienen te ontwikkelen. Daarnaast dient het convergentieproces van de lidstaten die niet vanaf het begin deelnemen aan de EMU, te worden voortgezet. Ook de toetreding van nieuwe EU-lidstaten vormt een uitdaging voor de toekomst. De totstandkoming van een duurzame EMU kan dan ook het beste worden gekenschetst als een weloverwogen stap in het Europese integratieproces waarna nieuwe uitdagingen met vertrouwen tegemoet kunnen worden getreden.

#### *1.1 Totstandkoming van de EMU*

De Economische en Monetaire Unie (EMU) is verankerd in het Verdrag van Maastricht dat in 1991 onder Nederlands voorzitterschap tot stand kwam. Aan de totstandkoming van de EMU is een lang proces vooraf gegaan van steeds nauwere samenwerking en toenemende integratie waarbij politieke en economische ontwikkelingen een rol hebben gespeeld.

Belangrijke stappen ter verdieping van het integratieproces werden gezet in de jaren tachtig. In 1985 werd besloten tot de vorming van de interne

---

<sup>1</sup> Formeel treden alle lidstaten toe tot de derde fase van de economische en monetaire unie, maar zullen alleen de lidstaten zonder derogatie de euro aannemen als gemeenschappelijke munt.

markt die in 1992 voltooid moest zijn. Drie jaar later, op de Europese top van juni 1988 in Hannover, werd besloten het kapitaalverkeer binnen de Europese Unie vrij te maken. Bij het nemen van deze beslissingen, waren de betrokken regeringsleiders zich ervan bewust dat van een echte eenheidsmarkt pas sprake zou zijn, als het vrije verkeer van goederen, diensten en kapitaal, niet langer kon worden verstoord door de grillige en onvoorspelbare bewegingen van de valuta's van de Europese Unie. Daarom besloot de Europese Raad van Hannover in juni 1988 tevens tot de oprichting van het Comité-Delors dat de opdracht kreeg de concrete stappen die tot de EMU zouden moeten leiden te bestuderen. Het rapport van het Comité-Delors zou de basis vormen voor de Economische en Monetaire Unie zoals die in het Verdrag van Maastricht is verankerd.

Een belangrijke aanbeveling in het rapport van het Comité-Delors was om de EMU in drie fasen tot stand te brengen. Deze gefaseerde aanloop tot de EMU is overgenomen in het Verdrag van Maastricht. Met de liberalisatie van het kapitaalverkeer per 1 juli 1990 nam de eerste fase van de EMU een aanvang. De tweede fase van de EMU begon op 1 januari 1994 met de oprichting van het Europees Monetair Instituut (EMI). Naast de voorbereidende werkzaamheden van het EMI voor het opereren van de Europese Centrale Bank in de derde fase van de EMU, staat het nader naar elkaar toegroeien van de economieën centraal in deze tweede fase van de EMU. Per 1 januari 1999 zal de derde fase van de EMU beginnen. De overgang naar de derde fase van de EMU houdt in dat het monetaire beleid van de lidstaten die deelnemen aan de EMU van het nationale naar het Gemeenschapsniveau wordt overgeheveld en dat de wisselkoersen van de lidstaten die deelnemen aan de EMU onverbrekkelijk aaneengeklonken worden. Het gemeenschappelijke monetaire beleid zal worden bepaald door de Europese Centrale Bank die zo spoedig mogelijk na de besluitvorming over de lidstaten die per 1 januari 1999 deel zullen uitmaken van de EMU doch uiterlijk 1 juli 1998, zal worden opgericht.

#### *1.2 Voorbereiding van de besluitvorming in het weekend van 1–2–3 mei a.s.*

Nederland heeft zich altijd ingezet voor sterke en gezonde fundamenten onder het bouwwerk van de EMU. Eerst tijdens de onderhandelingen in Maastricht, waar mede op aandringen van Nederland strenge convergentiecriteria werden geformuleerd; later bij de onderhandelingen over het stabiliteits- en groeipact dat tijdens het Nederlandse voorzitterschap werd overeengekomen en dat moet bijdragen aan duurzaam gezonde overheidsfinanciën in de Unie. Nu, aangekomen in de laatste fase voor de toetreding tot de EMU, is de opstelling van de Nederlandse regering niet anders.

Het Verdrag van Maastricht legt een solide basis voor de totstandkoming van een duurzame Economische en Monetaire Unie en schept zo de voorwaarden voor een krachtige en solide euro. Een belangrijk element hierbij vormen de convergentiecriteria aan de hand waarvan wordt besloten welke lidstaten voldoen aan de nodige voorwaarden voor de aanneming van één munt (zie hoofdstuk 3). Bij de beoordeling van de potentiële kandidaten wordt expliciet bekeken of de betrokken lidstaat ook over een langere periode bezien binnen de EMU een robuust financieel en economisch beleid kan voeren, zodat het een positieve bijdrage kan leveren aan de geloofwaardigheid van de EMU alsmede aan de stabiliteit van de euro. Het gaat bij de toepassing van de criteria derhalve niet alleen om een zuiver cijfermatige toets van de referentiewaarden, maar ook om een beoordeling van de duurzaamheid van de onderliggende economische convergentie.

Het verankeren van het duurzame karakter van de convergentie is ook de strekking van de strikte en bindende regels voor het begrotingsbeleid zoals die in artikel 104C van het Verdrag zijn opgenomen en die nader zijn uitgewerkt in het stabiliteits- en groeipact. Dit pact houdt kort samengevat in dat de landen die aan de muntunie deelnemen zich verbinden tot een middellange-termijndoelstelling van een begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont. Op die manier kan het begrotingsbeleid een trendmatig karakter krijgen en hoeven bij economische tegenwind niet onmiddellijk maatregelen genomen te worden om overschrijding van de 3%-drempel voor het overheidstekort te vermijden. Op deze wijze kan het budgettaire beleid een bijdrage leveren aan het verminderen van de gevoeligheid van de Unie voor economische schokken. Andere bouwstenen voor een solide, duurzame EMU zijn de overdracht van het monetaire beleid aan een onafhankelijke Europese Centrale Bank met als primaire doelstelling het handhaven van prijsstabiliteit, alsmede de bepalingen over de coördinatie van het economische beleid.

### *1.3 Rol van de Staten-Generaal en De Nederlandsche Bank*

Vanwege het historische belang en onomkeerbare karakter van de toetreding tot EMU heeft de Staten-Generaal bij de ratificatie van het Verdrag van Maastricht instemmingsrecht verkregen met betrekking tot het standpunt dat de regering inneemt bij de toetsing van de convergentiecriteria. Dit instemmingsrecht is neergelegd in de Rijkswet ter goedkeuring van het Verdrag van Maastricht. Artikel 5 van deze wet bepaalt dat «het standpunt dat de Nederlandse regering inneemt bij de toetsing van de in artikel 109J, lid 1, neergelegde criteria, die de grondslag vormen voor de besluitvorming bedoeld in artikel 109J, tweede, derde en vierde lid, vooraf instemming van de Staten-Generaal dient te hebben verworven.»

Bij de advisering over de besluitvorming heeft ook De Nederlandsche Bank een rol. Op de onherroepelijke vaststelling van de wisselkoers van de gulden ten opzichte van de valuta van de lidstaten die deelnemen aan de EMU is de Wet wisselkoers van de gulden van toepassing. Deze voorziet in artikel 2, lid 3 in het uitbrengen van advies door De Nederlandsche Bank. Naar aanleiding van het verzoek van de Nederlandse regering van 6 februari (nummer 25107008), heeft De Nederlandsche Bank op 25 maart jl. een rapport uitgebracht.

In het vervolg van deze nota wordt het standpunt gepresenteerd en toegelicht dat de Nederlandse regering voornemens is in te nemen tijdens het eerste weekend van mei a.s. Hiertoe wordt allereerst in hoofdstuk 2 een beeld geschetst van de besluitvormingsprocedure. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op de convergentiecriteria waaraan de lidstaten dienen te worden getoetst op hun geschiktheid voor deelname aan de EMU. Uitgebreide analyses over de mate waarin wordt voldaan aan de convergentiecriteria zijn beschikbaar in de rapporten van de Commissie, het EMI en De Nederlandsche Bank. Daarop gebaseerd wordt in hoofdstuk 4 het standpunt geformuleerd dat de Nederlandse regering ter instemming voorlegt aan de Staten-Generaal.

## **2. Besluitvormingstraject**

De Europese besluitvormingsprocedure over de deelname aan de muntunie begint, conform artikel 109J, lid 1 van het Verdrag, met de verslagen van de Europese Commissie en het EMI. Daarnaast richt de Commissie een aanbeveling tot de Ecofin, aan de hand waarvan de Ecofin met gekwalificeerde meerderheid van stemmen beoordeelt welke

lidstaten aan de voorwaarden voor toetreding voldoen (artikel 109J, lid 2). Op grond van deze beoordeling richt de Ecofin een aanbeveling aan de Raad in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders. Vervolgens wordt het Europees Parlement geraadpleegd en doet het Europees Parlement zijn advies toekomen aan de Raad in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders (artikel 109J, lid 2). Tenslotte bevestigt de Raad in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders op basis van de aanbeveling van de Ecofin en rekening houdend met het advies van het Europees Parlement en de verslagen van de Commissie en het EMI, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, welke lidstaten voldoen aan de voorwaarden voor toetreding tot de muntunie (artikel 109J, lid 4).

Op 25 maart jl. hebben de Commissie en het EMI hun rapporten gepubliceerd en heeft de Commissie haar aanbeveling bekend gemaakt. De definitieve besluitvorming ten aanzien van de vraag welke lidstaten aan de noodzakelijke voorwaarden voor aanneming van één munt voldoen, zal in het weekeinde van 1 tot en met 3 mei plaatsvinden. Op 1 mei besluit de Ecofin, op aanbeveling van de Commissie, voor welke lidstaten het buitensporig-tekortoordeel kan worden ingetrokken. Vervolgens beoordeelt de Ecofin welke lidstaten aan de nodige voorwaarden voor de aanneming van één munt voldoen en doet een aanbeveling aan de Raad in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders. Op 2 mei wordt het Europees Parlement geraadpleegd en doet het zijn advies toekomen aan de Raad in samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders. Op 2 mei zal de Raad in samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders, bevestigen welke lidstaten voldoen aan de nodige voorwaarden voor de aanneming van één munt.

Na de besluiten omtrent de deelnemende landen zullen Ecofin, Commissie en EMI de bilaterale koersen van deelnemende landen aankondigen, zoals die per 1 januari 1999 zullen gelden. De formele vaststelling van deze conversiekoersen kan volgens het Verdrag niet eerder dan op 1 januari 1999 plaatsvinden. De Ecofin stelt dan, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de ECB, definitief zowel de bilaterale conversiekoersen als de conversiekoersen ten opzichte van de euro vast (artikel 109L, lid 4).

### **3. De convergentiecriteria**

De beoordeling van de Ecofin welke lidstaten voldoen aan de nodige voorwaarden voor de aanneming van één munt zal plaatsvinden aan de hand van de verslagen van het EMI en de Commissie. In deze verslagen wordt nagegaan of er een hoge mate van duurzame convergentie is bereikt aan de hand van de mate waarin elke lidstaat voldoet aan vier criteria. Deze criteria staan beschreven in artikel 109J, lid 1 en hebben betrekking op: i. de inflatie; ii. de overheidsfinanciën; iii. de wisselkoerssituatie; iv. de lange rente. Tevens wordt in de verslagen van het EMI en de Commissie nagegaan of de nationale wetgeving van de betrokken lidstaten, met inbegrip van de statuten van de nationale banken, verenigbaar zijn met artikel 107 en 108 van het Verdrag en de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken.

Alle relevante artikelen, dat wil zeggen artikel 109J, lid 2 en lid 4, en artikel 104C, voorzien in een beoordeling door de Ecofin en/of de Raad in de samenstelling van regeringsleiders en staatshoofden. Immers, de beoordeling of een land duurzaam geconvergeerd is, laat zich niet volledig vangen in vier kerncijfers. Tegen deze achtergrond is de regering van mening dat de afzonderlijke lidstaten niet alleen beoordeeld moeten worden op de cijfers, maar ook op de economische en budgettaire realiteit

die achter deze cijfers schuil gaat. Dit vraagt om een economisch zinvolle interpretatie van de criteria, naar letter en geest van het Verdrag.

### 3.1 Interpretatie van de criteria

#### Inflatie

Het inflatiecriterium wordt in artikel 109 J lid 1 geformuleerd als: «het bereiken van een hoge mate van prijsstabiliteit; dit blijkt uit een inflatiepercentage dat dicht ligt bij dat van ten hoogste de drie Lidstaten die op het gebied van de prijsstabiliteit het best presteren;»

Een nadere omschrijving van dit criterium wordt gegeven in protocol 6 artikel 1: «Het (...) criterium inzake de prijsstabiliteit betekent dat een lidstaat een houdbare prijsontwikkeling heeft en een gemiddeld inflatiepercentage dat, gemeten over een periode van één jaar voor het onderzoek, niet meer dan 1½ procentpunt hoger ligt dan dat van ten hoogste de drie Lidstaten die op het gebied van prijsstabiliteit het beste presteren.»

Het inflatiecriterium geeft een indicatie van de mate van financiële stabiliteit in en monetaire discipline van een lidstaat. Het geeft aan dat een lidstaat in staat is een prijsontwikkeling te realiseren die in lijn is met die van andere lidstaten. Dit is belangrijk omdat bij de start van de muntunie te grote verschillen in inflatie het vaststellen van een gemeenschappelijk monetair beleid bemoeilijken.

De door de Commissie en het EMI vastgestelde referentiewaarden is berekend als 1,5 procentpunt boven de gemiddelde inflatie van de drie best presterende lidstaten, in de periode februari 1997 tot en met januari 1998, gemeten volgens het geharmoniseerde indexcijfer van de consumptieprijzen van de Commissie. Concreet betekent dit dat de stijging van het geharmoniseerde prijsindexcijfer niet hoger mag zijn dan 2,7%.

#### Overheidsfinanciën

Het criterium inzake de overheidsfinanciën wordt in artikel 109J, lid 1 beschreven als: «het houdbare karakter van de situatie van de overheidsfinanciën; dit blijkt uit een begrotingssituatie van de overheid zonder een buitensporig tekort als bedoeld in artikel 104C, lid 6;»

Artikel 104C, lid 2 bepaalt dat er een buitensporig tekort bestaat als:

- «a. of de verhouding tussen het voorziene en feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands product een bepaalde referentiewaarde overschrijdt, tenzij,
- hetzij de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert;
  - hetzij de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft;
- b. of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bruto binnenlands product een bepaalde referentiewaarde overschrijdt, tenzij de verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert.»

De genoemde referentiewaarden voor tekort en schuld staan gepreciseerd in protocol 5 van het Verdrag en bedragen respectievelijk 3% BBP en 60% BBP.

Op dit moment zijn nog voor 10 lidstaten formele buitensporige tekortoordelen van kracht. Op zaterdag 2 mei zal de Ecofin, op aanbeveling van de Commissie, besluiten welke landen in aanmerking komen voor intrekking van dit oordeel. Hiertoe heeft de Commissie op 25 maart jl. aanbevelingen gedaan voor de volgende landen: België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden<sup>1</sup>.

Het belang van het criterium inzake de overheidsfinanciën is dat onvoldoende budgettaire discipline een bedreiging kan vormen voor monetaire stabiliteit. Daar komt bij dat, meer dan bij andere criteria, de overheid in staat is direct invloed uit te oefenen op het realiseren van het tekort- en schuld criterium. Met andere woorden, de stand van de overheidsfinanciën geeft een duidelijk beeld van de mate waarin lidstaten bereid en in staat zijn bij te dragen aan het opbouwen en handhaven van de geloofwaardigheid van de EMU door de vereiste mate van budgettaire discipline in acht te nemen.

De hierboven genoemde criteria voor een buitensporig tekort laten een zekere ruimte voor interpretatie open. Dit geldt vooral omdat naast het niveau van tekort en schuld ook de ontwikkeling ervan voor lidstaten met een tekort of schuld boven de referentiewaarde van belang is. Daarnaast stelt artikel 104C dat in de beoordeling van de overheidsfinanciën ook de omvang van de overheidsinvesteringen en alle andere relevante factoren in aanmerking moeten worden genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn. De regering is daarom van mening dat bij de toetsing van het criterium van de overheidsfinanciën niet alleen naar de cijfermatige uitkomsten over 1997 gekeken moet worden, maar ook naar de vooruitzichten voor de toekomst. Uiteindelijk moet worden beoordeeld of de begrotingspositie zodanig is dat de betrokken lidstaat in staat is een solide financieel beleid te voeren binnen de verplichtingen van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact. Hierbij is het van belang om op te merken dat het criterium van de overheidsfinanciën één criterium is. Dat wil zeggen dat de schuld en het tekort in onderlinge samenhang moeten worden beoordeeld.

#### Wisselkoers

Het wisselkoerscriterium wordt in artikel 109J, lid 1 beschreven als: «de inachtneming van de normale fluctuatiemarges van het wisselkoersmechanisme van het Europees Monetair Stelsel, gedurende ten minste twee jaar, zonder devaluatie ten opzichte van de munt van een andere Lidstaat;»

Aan de hand van dit criterium wordt getoetst in hoeverre sprake is van wisselkoersstabiliteit. De oorspronkelijke interpretatie van dit criterium was dat een lidstaat gedurende twee jaar moest hebben deelgenomen aan het aan het wisselkoersarrangement van het Europees Monetair Stelsel (ERM) en daarbij de in 1992 vigerende marges van 2,25% in acht had genomen, en niet het initiatief had genomen tot een devaluatie van de eigen munt. Dit laatste element is asymmetrisch van karakter, in de zin dat een revaluatie (in tegenstelling tot een devaluatie) van de eigen munt in principe verenigbaar is met het wisselkoerscriterium. Door de EMS-crisis van 1992 en 1993, de daarop volgende verbreding van de banden tot 15% aan weerszijden van de spilkoersen en de latere toetreding van Finland, Oostenrijk en Zweden tot de Europese Unie is het

<sup>1</sup> Voor Denemarken, Finland, Ierland, Luxemburg en Nederland heeft de Ecofin in een eerder stadium geoordeeld dat er geen sprake was van een buitensporig tekort.

nu moeilijker dit criterium, met name op het punt van het respecteren van de normale fluctuatiemarges, op ondubbelzinnige wijze te interpreteren. Dit wil echter niet zeggen dat de ontwikkeling van de wisselkoers als criterium niet belangrijk zou zijn. Indien landen gedurende een lange periode zonder moeite hun onderlinge wisselkoersverhoudingen stabiel houden, is dit een indicatie dat de wisselkoers als aanpassingsmechanisme niet al te zeer gemist zal worden.

De huidige brede marges van het ERM bieden echter onvoldoende houvast om de stabiliteit van de wisselkoersen te beoordelen. Als de munt van een lidstaat de volle marge heeft gebruikt, dat wil zeggen 15% aan weerszijden van de spilkoers, kan nauwelijks nog gesproken worden van wisselkoersstabiliteit. Daarom zal de regering, evenals Commissie en EMI, niet alleen toetsen of er sprake is van formele deelname aan het ERM met inachtneming van de huidige marges, maar ook of er sprake is geweest van materiële wisselkoersstabiliteit in de periode maart 1996 tot en met februari 1998.

#### Rente

Het rentecriterium is in artikel 109J, lid 1 als volgt verwoord:  
«de duurzaamheid van de door de Lidstaat bereikte convergentie en van zijn deelneming aan het Europees Monetair Stelsel, hetgeen tot uitdrukking komt in het niveau van de rentevoet voor de lange termijn.»

Volgens de uitwerking van dit artikel in protocol 6 van het Verdrag betekent dit dat «een Lidstaat, gemeten over een periode van één jaar voor het onderzoek, een gemiddelde nominale rentevoet heeft gehad die niet meer dan 2 procentpunten hoger ligt dan die van ten hoogste de drie Lidstaten die op het gebied van inflatie het best presteren. De rentevoet wordt gemeten op basis van langlopende staatsobligaties of vergelijkbare waardepapieren.»

De referentiewaarde voor het rentecriterium is door het EMI en de Commissie berekend op basis van de gemiddelde rentevoet in de drie lidstaten met de laagste inflatie, gemeten over de periode februari 1997 tot en met januari 1998. Concreet betekent dit dat de referentiewaarde voor de rente 7,8% bedraagt.

#### *3.2 Juridische convergentie*

Naast de mate van economische convergentie zal tevens beoordeeld worden in hoeverre de nationale wetgeving van elke lidstaat, inclusief de statuten van zijn nationale bank, in overeenstemming zijn met de bepalingen in artikel 107 en artikel 108 van het Verdrag. Het gaat hierbij met name om de onafhankelijkheid en doelstellingen van de nationale centrale banken alsmede om de integratie van de nationale centrale banken in het Europees Stelsel van Centrale Bank.

#### *3.3 Beoordeling van totaalbeeld*

Het besluit over de start van de EMU markeert een belangrijke en onomkeerbare stap in de economische en politieke geschiedenis van Nederland. Het is de stellige overtuiging van de regering dat een dergelijke zwaarwegende beslissing niet gereduceerd mag worden tot een eendimensionale rekenkundige oefening. Hiermee handelt de regering geheel in lijn met letter en geest van het Verdrag, dat vraagt om een beoordeling of er een hoge mate van duurzame convergentie is bereikt, «aan de hand van de mate waarin elke Lidstaat aan de volgende criteria voldoet.» (artikel 109J, lid 1). De convergentiecriteria dienen derhalve te



worden opgevat als belangrijke cijfermatige referentiepunten. Uiteindelijk gaat het om de beoordeling van het onderliggende economische beeld en in het bijzonder om de vraag of een lidstaat in staat is bij te dragen aan het stabiliteitskarakter van de EMU en daarmee aan verdere Europese integratie.

Concreet betekent dit dat de regering zich op het standpunt stelt dat de convergentiecriteria niet alleen afzonderlijk, maar ook in onderlinge samenhang moeten worden beoordeeld. Als uitgangspunt voor het in te nemen standpunt kent de regering een belangrijke plaats toe aan de bevindingen van de Commissie, het EMI en De Nederlandsche Bank.

#### **4. Het standpunt van de regering**

Op basis van de uitgangspunten voor de toetsing van de lidstaten zoals weergegeven in hoofdstuk 3 en de uitgebreide analyses per lidstaat in de rapporten van de Commissie, het Europees Monetair Instituut en De Nederlandsche Bank, geeft de regering in dit hoofdstuk het standpunt weer dat zij, conform artikel 5 van de Rijkswet ter goedkeuring van het Verdrag van Maastricht, ter instemming voorlegt aan de Staten-Generaal.

##### *4.1 Algemeen beeld*

Sinds de ondertekening van het Verdrag in 1991 hebben alle lidstaten belangrijke vooruitgang geboekt op het gebied van inflatiebestrijding en het beheersbaar maken van de overheidsfinanciën. In het kielzog van de vooruitgang op monetair en budgettair terrein zijn de Europese lange rentes geconvergeerd naar historisch lage niveaus. Dit laat onverlet dat verdere stappen noodzakelijk zijn teneinde duurzame convergentie van de overheidsfinanciën te verankeren. Op budgettair terrein zijn hierover afspraken gemaakt in het stabiliteits- en groeipact. Alle lidstaten dienen op middellange termijn te komen tot een begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is, dan wel een overschot vertoont. De realisatiecijfers over 1997 en de ramingen voor 1998 maken duidelijk dat vrijwel alle lidstaten verdere stappen zullen moeten nemen teneinde te voldoen aan de vereisten van het stabiliteits- en groeipact.

##### *4.2 Juridische convergentie*

De nationale wetgeving, met inbegrip van de statuten van de nationale centrale banken, is in hoge mate in overeenstemming gebracht met de vereisten die het Verdrag stelt. Wel geldt dat in een aantal lidstaten de door de regering ingediende wetsvoorstellen nog dient te worden aangenomen door het parlement (Luxemburg, Oostenrijk en Spanje) of de bestaande regeringsvoorstellen nog aan het parlement dienen te worden voorgelegd en te worden aangenomen (Frankrijk). Voorts geldt dat in diverse lidstaten onvolkomenheden zijn geconstateerd in de centrale-bankwetgeving die aanpassing behoeven, waarbij De Nederlandsche Bank in haar advies speciale aandacht vraagt voor de onvolkomenheden in de Luxemburgse bankwet en de technische onvolkomenheid in de Nederlandse bankwet. De regering onderschrijft de aanbeveling van De Nederlandsche Bank dat de nog gebleken onvolkomenheden op afzienbare termijn alsnog worden verholpen en dat de aanpassing van de wetgeving op Europees niveau op de agenda moet blijven staan totdat de onafhankelijkheid van de centrale banken en hun integratie in het ESCB tot volle tevredenheid in de nationale wetgeving is verwerkt. Wat betreft de technische onvolkomenheid in de Nederlandse bankwet zal de regering op korte termijn een voorstel tot wetwijziging indienen. De regering deelt het eindoordeel van de Commissie dat de situatie in acht lidstaten kan worden beschouwd als verenigbaar met de bepalingen van het Verdrag

(België, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Nederland, Portugal en Finland), terwijl in drie andere lidstaten de verenigbaarheid met het Verdrag wordt gewaarborgd, mits de bestaande wetsvoorstellen van de regering worden aangenomen (Luxemburg, Oostenrijk, Spanje). In één lidstaat (Frankrijk) dienen de bestaande regeringsvoorstellen zelfs nog aan het parlement te worden voorgelegd en aangenomen om verenigbaarheid met het Verdrag te waarborgen. Voor Zweden geldt dat de huidige ontwerp-wetgeving niet verenigbaar is met het Verdrag. Denemarken en het Verenigd Koninkrijk zijn niet verplicht hun wetgeving volledig aan te passen daar zij ervoor hebben gekozen niet aan de derde fase deel te nemen.

#### *4.3 Standpunt inzake de convergentie per lidstaat*

In de eerste plaats is er een aantal lidstaten dat heeft aangegeven niet te zullen deelnemen aan de EMU per 1 januari 1999. Dit zijn Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, die beide een formele «opt-out» hebben, en Zweden, dat geen formele «opt-out» heeft, maar wel te kennen heeft gegeven vooralsnog niet deel te zullen nemen aan de EMU. Overigens neemt Zweden niet deel aan het wisselkoersarrangement van het EMS en is ook de centrale-bankwetgeving in Zweden niet verenigbaar met het Verdrag en de Statuten van het ESCB. De regering acht het wenselijk dat in de toekomst ook deze lidstaten toetreden tot de EMU, mits zij aan alle voorwaarden voldoen.

Voorts is de regering, in lijn met de Commissie, het EMI en De Nederlandsche Bank, van mening dat Griekenland niet voldoet aan de economische convergentiecriteria en derhalve niet kan deelnemen aan de EMU per 1 januari 1999. Griekenland heeft zelf aangegeven te mikken op deelname aan de EMU per 1 januari 2001. Tegen deze achtergrond verwelkomt de regering de toetreding van de Griekse drachme tot het wisselkoersarrangement van het EMS van 16 maart jl., hetgeen wordt beschouwd als een belangrijke stap op weg naar deelname aan de EMU ter gelegener tijd.

Van de overige elf lidstaten kan onderscheid worden gemaakt tussen lidstaten die reeds gevrijwaard zijn van buitensporig-tekortoordeel, te weten Nederland, Ierland, Luxemburg en Finland en de lidstaten met een buitensporig-tekortoordeel, te weten, Spanje, Portugal, Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk, België, Italië.

Voor de vier lidstaten zonder buitensporig-tekortoordeel geldt dat de realisatiecijfers over 1997 en de vooruitzichten voor 1998 handhaving van de situatie van vrijwaring van een buitensporig-tekortoordeel rechtvaardigen. Voor alle vier lidstaten geldt dat zowel het tekort- als de schuldquote lager zijn dan op het moment waarop het buitensporig-tekortoordeel door de Ecofin is ingetrokken. Dit duidt op voortgezette budgettaire convergentie. De regering is derhalve van mening dat voor de genoemde lidstaten sprake is van een houdbare situatie van de overheidsfinanciën. Voorts voldoen de genoemde lidstaten aan het prijs- en rentecriterium en vormt het wisselkoerscriterium geen beletsel voor deelname aan de EMU. Voor Nederland en Luxemburg is dit laatste evident, gezien hun langdurige deelname aan het wisselkoersarrangement van het EMS en de hoge mate van feitelijke wisselkoersstabiliteit. Het monetaire beleid van beide lidstaten staat reeds jarenlang in het teken van een nauwe koppeling aan de D-mark. Wat betreft Finland is het oordeel van de regering gebaseerd op het feit dat er eveneens sprake is van materiële wisselkoersstabiliteit en dat Finland pas in 1995 is toegetreden tot de Unie, hetgeen een belangrijke verklaring vormt voor late toetreding tot het wisselkoersarrangement. In het geval van Ierland

kan er een kanttekening worden geplaatst bij het koersverloop van het Ierse punt dat zich buiten de oorspronkelijk vigerende marges van plus of min 2,25% heeft bewogen. Wel voldoet Ierland formeel aan de termijn van twee jaar deelname aan het wisselkoersarrangement van het EMS. De 3% revaluatie van het Ierse punt ten opzichte van de overige munten van het wisselkoersarrangement van 16 maart jl. vormt hierbij geen belemmering aangezien het wisselkoerscriterium stelt dat gedurende de termijn van twee jaar er geen devaluatie op eigen initiatief mag hebben plaatsgevonden. Overwegende dat het koersverloop van het Ierse punt niet los kan worden gezien van die van het Britse pond, alsmede dat Ierland gedurende een reeks van jaren zeer goed heeft gepresteerd op het gebied van prijsstabiliteit, de primaire doelstelling van het ESCB, is de regering van mening dat de kanttekening bij het wisselkoerscriterium geen doorslaggevend bezwaar vormt voor deelname aan de EMU per 1 januari 1999.

Van de lidstaten die in 1997 nog een buitensporig-tekortoordeel ontvingen kan in de eerste plaats worden stilgestaan bij Spanje, Portugal en Oostenrijk. De drie genoemde lidstaten voldoen aan het prijs-, rente- en wisselkoerscriterium. Voor Spanje en Portugal is hierbij sprake van een sterke convergentie in de afgelopen jaren van zowel de inflatie als de rente in de richting van het lage Duitse inflatie- en renteniveau. De inflatie en rente van Oostenrijk behoort reeds sinds jaar en dag tot de laagste van Europa. Het op stabiliteit gerichte monetaire beleid dat reeds jarenlang in het teken staat van een nauwe koppeling aan de D-mark ligt hieraan ten grondslag. Op het terrein van de overheidsfinanciën geldt voor alle drie lidstaten dat het tekort over een langere periode is teruggebracht tot duidelijk onder de referentiewaarde van 3% BBP. Daarnaast is in alle drie gevallen weliswaar sprake van een schuldquote boven de referentiewaarde van 60% BBP, maar geldt dat de schuldquote zich in de buurt van de referentiewaarde van 60% BBP bevindt en daalt. Hierbij is in geval van Portugal sprake van voortzetting van een trendmatige daling die reeds in 1993 werd ingezet. Voor Spanje en Oostenrijk is 1997 het eerste jaar waarin de schuldquote daalt. De budgettaire doelstellingen voor de middellange termijn gaan in alle drie gevallen uit van een verdergaande daling van de tekort- en schuldquote. Wel verschillen de lidstaten in ambitieniveaus, waarbij de Oostenrijkse budgettaire doelstellingen als het minst ambitieus kunnen worden bestempeld. Gelet op de gerealiseerde tekortreductie, de omvang en dalende beweging van de schuldquote, alsmede de budgettaire doelstellingen voor 1998 en de middellange termijn, die uitgaan van voortzetting van de trendmatige daling van de tekort- en de schuldquote, is de regering van mening dat voor de genoemde lidstaten er sprake is van een houdbare situatie van de overheidsfinanciën.

Duitsland is onbetwist het anker van het wisselkoersarrangement van het EMS. Duitsland voldoet aan het prijs-, rente- en wisselkoerscriterium. Op het terrein van de overheidsfinanciën is er sprake van een tekort dat is gedaald van 3,4% BBP in 1996 tot 2,7% in 1997, onder de referentiewaarde van 3% BBP. Voorts is er sprake van een schuldquote die weliswaar licht stijgt tot boven de referentiewaarde, maar waarbij zowel de stijging als de overschrijding zeer marginaal zijn. Hiermee is de schuldquote aanzienlijk lager dan het Europese gemiddelde, ondanks de enorme kosten van de Duitse eenwording. De Commissie verwacht dat de schuldquote in 1998 zal dalen en dat zij spoedig weer onder de referentiewaarde zal komen. Ook de tekortontwikkeling toont aan dat Duitsland onder zeer moeilijke omstandigheden in staat is geweest de overheidsfinanciën beheersbaar te houden. Op basis van deze overwegingen en gelet op de budgettaire doelstellingen voor de middellange termijn die uitgaan van voortzetting van de trendmatige daling van het tekort en een daling van de schuld-

quote, is de regering van mening dat er sprake is van een houdbare situatie van de overheidsfinanciën.

Frankrijk voldoet aan het prijs-, rente- en wisselkoerscriterium. Het monetaire beleid staat reeds jarenlang met succes in het teken van een nauwe koppeling aan de D-mark. Op het terrein van de overheidsfinanciën is het tekort aanzienlijk afgenomen van 5,8% BBP in 1994 tot 3,0% in 1997, gelijk aan de referentiewaarde. De schuldquote bevindt zich onder de referentiewaarde van 60%. Wel liggen aan de tekortreductie in 1997 ten dele eenmalige maatregelen ten grondslag, waaronder de pensioenschuif met France-Télécom. Voor 1998 wordt uitgegaan van een stabilisatie van het tekort op 3% BBP. Voor de jaren daarna is er, volgens het convergentieprogramma van het vorige kabinet, sprake van een tekortreductie tot 1,4% BBP in 2001. Voor de schuldquote wordt uitgegaan van een stabilisatie in 1999 op een niveau net onder de referentiewaarde van 60% BBP en een licht dalende trend met ingang van 2000. Gelet op de omvang van de schuldquote, die een maatstaf vormt voor de mate van begrotingsdiscipline in het verleden en de gerealiseerde tekortreductie, is de regering van mening dat kan worden gesproken van een houdbare situatie van de overheidsfinanciën.

Het monetaire beleid van België staat sinds 1983 onverkort in het teken van een nauwe koppeling met de D-mark. Dit uiterst stabiele monetaire beleid heeft zijn vruchten afgeworpen: België voldoet zonder problemen aan het prijs-, rente- en wisselkoerscriterium. Op het terrein van de overheidsfinanciën zijn in de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet op weg naar duurzame convergentie van de overheidsfinanciën. Het tekort is over een langere periode aanzienlijk en voortdurend afgenomen van 7,1% BBP in 1993 tot 2,1% BBP in 1997 en ligt daarmee ruim onder de referentiewaarde van 3%. Voor 1998 verwacht de Commissie dat het tekort verder zal dalen tot 1,7% BBP. De schuldquote bedraagt nog meer dan twee maal de referentiewaarde van 60%, maar is sinds 1993 gestaag gedaald met 13% BBP. Teneinde een verdere daling van de schuldquote te realiseren, heeft de Belgische regering onlangs opnieuw de reeds in het convergentieprogramma van 1997 gedane vaste toezegging bevestigd het primaire overschot van de totale overheid op de middellange termijn te handhaven op het hoge niveau van 6% van het BBP. Tijdens de bespreking in het parlement bleek brede steun te bestaan voor de doelstellingen uit het convergentieprogramma. Gelet op deze committering van de Belgische overheid, waarmee de duurzaam neerwaartse trend van de schuldquote wordt voortgezet, alsmede op de reeds gerealiseerde tekorten en schuldreductie, is de regering van mening dat de situatie van de overheidsfinanciën als houdbaar kan worden bestempeld.

De Italiaanse economie heeft op alle fronten een opmerkelijke convergentie laten zien. Italië voldoet thans aan het prijs- en rentecriterium. Wat betreft het wisselkoerscriterium zal Italië pas in november 1998 formeel hebben voldaan aan de termijn van twee jaar deelname aan het wisselkoersarrangement van het ERM. Wel is er sprake van een toenevende mate van materiële wisselkoersstabiliteit waarbij, vanaf november 1996 toen de interventieverplichtingen ten opzichte van de Italiaanse lire werden hervat, de maximale afwijking van de spilkoers binnen de oorspronkelijk vigerende marges van plus of min 2,25% ten opzichte van de D-mark is gebleven. Op basis van deze overweging en het feit dat Italië nog voor toetreding aan de termijn van twee jaar deelname aan het wisselkoersmechanisme zal hebben voldaan, is de regering van mening dat op zichzelf het wisselkoerscriterium geen doorslaggevend beletsel vormt voor deelname aan de EMU per 1 januari 1999. Op het terrein van de overheidsfinanciën zijn in de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet op weg naar duurzame convergentie. Het tekort is over een langere

periode in sterke mate afgenomen van 9,5% BBP in 1993 tot 2,7% BBP in 1997, lager dan de referentiewaarde van 3%. Hierbij is er sprake van versterkte inspanningen in het jaar 1997. Wel liggen hier ten dele eenmalige maatregelen aan ten grondslag. Tevens baren de «residui passivi» zorgen. De regering verwelkomt dan ook de voornemens van de Italiaanse regering de uitstaande hoeveelheid «residui passivi» geleidelijk te verminderen. De schuldquote bedraagt meer dan twee maal de referentiewaarde van 60%, maar is sinds 1994 elk jaar gedaald. De Commissie verwacht in haar convergentierapport dat de schuldquote in 1998 en in de jaren daarna sneller zal dalen. Dit vereist evenwel dat het primair overschot op een hoog niveau blijft. In dit kader merkt de Commissie op dat de regering heeft bevestigd het primaire overschot op een voldoende hoog niveau te handhaven. Concreet heeft, zo blijkt uit het convergentierapport van de Commissie, de Italiaanse regering onlangs toegezegd het begrotingsbeleid voor de jaren 1999–2001 verder aan te scherpen ten opzichte van het huidige convergentieprogramma. Het tekort zal worden teruggebracht tot 1% BBP in 2001. De schuldquote zal jaarlijks met ongeveer 3% BBP dalen. In het begrotingsbeleid voor de jaren 1999–2001 zullen voorts concrete doelstellingen voor verdergaande privatiseringen worden opgenomen die bijdragen aan een versnelde reductie van de schuldquote. De Commissie verwacht dat de jaarlijkse privatiseringsopbrengsten in de jaren 1999–2001 tussen 0,5 en 0,75% BBP zullen bedragen. Op basis van dit beleid zal de schuldquote in 2003 tot onder de 100% BBP moeten zijn gezakt.

Gelet op de gerealiseerde reductie van de tekort- en schuldquote en de committering van de Italiaanse regering de trendmatige reductie van het tekort en de schuldquote onverkort en met extra inspanningen voort te zetten, kan de regering de aanbeveling van de Commissie onderschrijven, indien naar het oordeel van de regering op het moment van de besluitvorming is gebleken dat de aan de Commissie meegedeelde voornemens ten aanzien van het aangescherpte begrotingsbeleid op voldoende politieke steun in Italië kunnen rekenen.

#### *4.4 Eindoordeel*

Met inachtneming van bovenstaande kwalificaties kan de regering de aanbeveling van de Commissie ten aanzien van de deelname van de daarin genoemde elf lidstaten aan de derde fase van de EMU onderschrijven.

Vooruitkijkend deelt de regering het standpunt van De Nederlandsche Bank dat de thans bereikte mate van convergentie nog pril is en dit in de komende jaren dient te worden versterkt en verankerd. De regering deelt de aanbeveling van de Bank dat bij de besluitvorming in het eerste weekend van mei wordt afgesproken dat alle lidstaten hun stabiliteits- of convergentieprogramma's zo snel mogelijk in de loop van 1998 indienen. Lidstaten zouden zich jegens elkaar ertoe dienen te verplichten zo te handelen alsof het stabiliteits- en groeipact al in werking zou zijn getreden. In het bijzonder zouden lidstaten concrete invulling dienen te geven aan het vereiste in het pact dat op middellange termijn de overheidsbegroting vrijwel in evenwicht is, dan wel een overschot vertoont. De regering is van mening dat lidstaten met een schuldquote van meer dan 100% BBP overschotten moeten vormen teneinde de schuldquote te reduceren tot onder de referentiewaarde van 60% BBP.