Nota inzake het memorandum van de Europese Commissie aan de Raad betreffende de coördinatie van de economische politiek en de monetaire samenwerking in de Gemeenschap (COM(69)150).

1. Inleiding.

Op 12 februari 1969 heeft de Commissie een memorandum aan de Raad gezonden over de coördinatie van de economische politiek en de monetaire samenwerking in de Gemeenschap. Zij heeft daarover advies gevraagd van het Monetair Comité conform art. 105 van het Verdrag. Bovendien is het memorandum toegezonden aan het Comité voor de conjunctuurpolitiek, het Comité des Gouverneurs, het Comité voor economische politiek op middellange termijn en het Comité voor begrotingspolitiek. Het Monetair Comité heeft op 10 mei 1969 zijn advies uitgebracht; het Comité voor de conjunctuurpolitiek heeft dit op 30 mei gedaan. Er moeten nog adviezen binnenkomen van het Comité des Gouverneurs en van het Comité voor economische politiek op middellange termijn.

In het onderstaande zal commentaar worden geleverd op de voorstellen welke de Commissie heeft gedaan. Daarbij zal onderscheid worden gemaakt tussen de twee hoofdbestanddelen van het memorandum: ten eerste de beleidscoördinatie en ten tweede het communautair mechanisme voor monetaire samenwerking (hier na te noemen: mechanisme). Beide bestanddelen vallen weer in twee categorieën uiteen. De beleidscoördinatie bevat enerzijds de onderlinge afstemming van de economische politiek op middellange termijn, met name wat betreft de beleidsdoelstellingen en anderzijds de coördinatie van de conjunctuurpolitiek, dus op korte termijn. Het mechanisme bevat enerzijds de monetaire steun op korte termijn en anderzijds de financiële bijstand op middellange termijn.

2. De harmonisering van de beleidsdoelstellingen op middellange termijn.

Hetgeen de Commissie stelt over de noodzaak van meer convergerende economische beleidsdoelstellingen op middellange termijn (par. 8-10) is juist. Te grote divergenties in het kostenverloop vormen in belangrijke mate de oorzaak van de huidige, ernstige moeilijkheden op de betalingsbalansen van de grootste Gemeenschapslanden. Een gekwantificeerd akkoord over de doelstellingen met betrekking tot groei, werkgelegenheid, toelaatbare prijsstijging en betalingsevenwicht zou moeten worden nagestreefd (par. 8, tweede alinea). De overeengekomen cijfers behoeven niet voor elk land identiek te zijn, zij het dat voor de prijsdoelstelling de marge van verschil slechts klein kan zijn (par.9). Van

© NA, 2.05.313, Buitenlandse Zaken, blok 3, 1965-1974 (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 14311
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S01918

Nederlandse zijde zou men zich akkoord kunnen verklaren met dit betoog van de Commissie en met het akkoord dat de Commissie wil bereiken, waarbij dan wel aan onze zijde het besef dient te leven dat in dat akkoord Nederland - met Frankrijk - naar beneden zal moeten met de toelaatbare prijsstijging en daarbij tegenover Duitsland en Italië zal komen te staan, die omhoog zullen moeten. Het zou overigens een illusie zijn te menen dat bij een geharmoniseerde doelstelling met betrekking tot de prijsontwikkeling de reeds bestaande spanningen, met name tussen Duitsland en de andere landen, zouden worden opgeheven. Slechts wordt een verdergaande divergentie dan voorkomen. De bestaande spanningen zouden op den duur, zonder revaluatie, slechts opgelost kunnen worden indien de Duitse prijzen sneller zouden stijgen dan die van de andere landen; dat zal wel teveel gevraagd zijn van de Duitse autoriteiten, die daarmede waarschijnlijk in strijd zouden komen met hun "Wachstums- und Stabilitätsgesetz".

De harmonisatie van de economische doelstellingen op middellange termijn vormt een onmisbare basis voor de nauwere coördinatie van het economische beleid op korte termijn. Zonder deze prealabele is geen succes ten aanzien van coördinatie van het conjunctuurbeleid te realiseren. Eerst moet de politieke bereidheid worden opgebracht om in gemeenschappelijk overleg deze beleidsdoelstellingen vast te stellen; daarna is pas overeenstemming mogelijk over de beleidsvoering die in de praktijk nodig is om deze doelstellingen te bereiken.

Het valt op dat het krachtige betoog van de Commissie inzake de beleidsdoelstellingen slechts uitmondt in een bescheiden aanbeveling: een debat in de Raad in de herfst a.s. Van Nederlandse zijde moet er op worden aangedrongen dat de Raad deze materie pas bespreekt na een grondige voorbereiding waarbij ook gepoogd is de diverse doelstellingen te kwantificeren. Tevens zal het Comité voor economische politiek op middellange termijn zijn advies moeten hebben uitgebracht dat waarschijnlijk niet unaniem zal zijn.

3. <u>De verbetering van de coördinatie van het economische beleid op korte termijn.</u>

De Commissie betoogt terecht (par.10-11) dat het economische beleid van de Lid-staten, zoals zich dat in de praktijk ontwikkelt, toetsing zal behoeven aan de communautair geharmoniseerde doelstellingen en dat in het algemeen een betere onderlinge coördinatie van dat beleid zeer gewenst is, vooral ook om de conjunctuur in de Gemeenschap beter te kunnen beheersen. Het voorstel dat de Commissie in dit verband doet - het houden van consultaties vooraf over belangrijke beslissingen, maatregelen en standpuntbepalingen - is het nastreven waard. De betreffende gedachte is ontwikkeld in het "rapport intérimaire" van het Monetair Comité, dat in januari jl. aan de Ministers van Financiën is aangeboden.

De Commissie gaat hierbij verder dan het Monetair Comité aanbeval. Het Comité meende dat de voorconsultaties op informele wijze gehouden zouden kunnen worden in de drie Comité's (Monetair, Conjunctuur-, Begrotings-), die in de praktijk wel zouden weten te ontdekken welke maatregelen onder de voorconsultaties behoren te vallen en in welk stadium. De Commissie wil echter de voorconsultatieplicht in een Raadsbesluit vastleggen. Hieraan zou het voordeel verbonden zijn dat de afspraak als zodanig krachtiger en duidelijker tot stand komt; de inhoud ervan blijft echter in algemene termen vervat en zal nu in juridische zin interpretatieproblemen kunnen gaan oproepen. De vraag rijst namelijk wie bepaalt wat voor soort beslissingen etc. aan vooroverleg moet worden onderworpen. Als dit niet alleen de Lid-staat is welke de maatregelen denkt te nemen, kunnen meningsverschillen rijzen tussen deze staat en de partners resp. de Commissie. Het is illusoir te menen dat deze meningsverschillen voorkomen zouden worden door het samenstellen van een lange lijst van nationale beslissingen en standpuntbepalingen die aan voorconsultatie onderworpen zouden moeten worden. Een dergelijke lijst is altijd zowel te onvolledig als te lang.

De door de Commissie voorgestelde juridische constructie roept ook nog andere interpretatieproblemen op: op grond van welke criteria moet worden uitgemaakt of beslissingen wel of niet "belangrijk" zijn; welke vormen van Brussels overleg vallen precies onder de definitie van "overleg vooraf"; wie bepaalt wanneer en door wie dit overleg moet plaatsvinden. Het succes zal het meest afhangen van de politieke bereidheid van de Lid-staten om een systeem van voorconsultaties tot leven te brengen; is die bereidheid aanwezig dan zal in de praktijk de interpretatie van de plicht zelden tot moeilijkheden aanleiding geven.

Tevens doen zich praktische moeilijkheden voor. Ten eerste zal het in veel gevallen moeilijk zijn nog tijdig vooroverleg te plegen wanneer een Lid-staat een snelle beslissing moet of wil nemen. Ten tweede zal deze plicht tot consultatie een zware additionele belasting kunnen vormen voor de diverse comité's. Deze kunnen niet met een zodanige frequentie bijeenkomen dat de consultatieprocedure ontaardt in bijna permanente aanwezigheid in Brussel.

Het valt op dat in het memorandum (par.21) de gedachte wordt gelanceerd dat de verantwoordelijke ministers zelf de grote lijnen van hun ontwerpbegrotingen met elkaar confronteren, zulks aan de hand van een technische voorstudie door het Comité voor begrotingspolitiek. In het ontwerp-Raadsbesluit vindt men deze gedachte niet terug; daarin worden niet meer de ministers genoemd maar alleen de drie Comité's als organen waarin de consultaties moeten plaatsvinden. De door de Commissie voorgestelde vorm van begrotingscoördinatie roept echter - meer dan bij andere beleidsonderdelen - vraagtekens op. Een prealabele consultatie vóór de indiening

van de begrotingen bij de nationale parlementen is om politieke en technische redenen bezwaarlijk; een discussie over de grote lijnen van de begrotingen nà de indiening bij de parlementen zal minder problematisch maar ook van minder betekenis zijn. De door de Commissie voorgestelde prealabele consultaties kunnen namelijk fricties veroorzaken in de verhouding tot de nationale parlementen en wellicht ook in de relaties met de sociale partners. De parlementen zullen zich achtergesteld voelen. Bovendien zal het moeilijker blijken de ontwerp-begrotingen geheim te houden. Dergelijke consultaties roepen wat betreft het monetaire beleid minder problemen op dan ten aanzien van het begrotingsbeleid. Het begrotingsbeleid heeft sterkere politieke implicaties; het heeft een minder directe invloed op de betalingsbalans en dus op de partnerlanden; bij het monetair beleid zijn minder autoriteiten en instanties betrokken dan bij het begrotingsbeleid (geen parlementen, geen ministerraad).

Indien aan het Monetair Comité opdracht zou worden gegeven de modaliteiten van de voorconsultatieprocedure nader te omschrijven - hetgeen de considerans van het ontwerp-Raadsbesluit suggereert -, zou van het resultaat niet teveel verwacht mogen worden. Het Comité heeft, ten behoeve van zijn eigen "rapport intérimaire", reeds geprobeerd een consultatieplicht op monetair, budgettair en loon- en prijsterrein nader te omschrijven en is daar niet bevredigend uitgekomen. Niettemin zou een verdere poging wel kunnen worden ondernomen.

Het ontwerp-Raadsbesluit vermeldt in artikel 1 niet de maatregelen gericht op de betalingsbalans en evenmin het instrument van de monetaire politiek als onderwerpen van voorconsultatie. Dit is kennelijk nagelaten omdat het Monetair Comité reeds zijn voornemen van voorconsultaties op vooral deze terreinen heeft kenbaar gemaakt; de Commissie verwijst hiernaar in par.21 van het memorandum. Het zou niettemin zinvol zijn indien het Raadsbesluit in beginsel het volledige terrein van de voorconsultaties zou regelen.

In het algemeen kan gesteld worden dat het ontwerp-Raadsbesluit nog onvoldoende duidelijk is geformuleerd, op sommige punten te ver gaat en bovendien in dit stadium nog niet gerealiseerd kan worden omdat deCommissie-voorstellen met name ten aanzien van de harmonisatie van de beleidsdoelstellingen op middellange termijn nog te vaag en onvoldoende geconcretiseerd zijn. Daar een beslissing over een dergelijke juridische verplichting derhalve nu nog prematuur is, is het gewenst dat de Raadsbehandeling primair op de inhoud van het memorandum zelf wordt gericht en niet op het ontwerp-Raadsbesluit. Het verdient de voorkeur dat wordt voorgesteld de vertegenwoordigers van de Lid-staten ten teken van hun politieke bereidheid in plaats van een formele verplichting in dit stadium een intentie-verklaring te laten afleggen met betrekking tot deze prealabele consultaties.

Het is wenselijk dat daarbij meer de nadruk wordt gelegd op het voortdurend en systematisch volgen van de ontwikkelingen der afzonderlijke landen - het systeem van "clignotants" kan in dit verband zeer bruikbaar zijn -, waarbij de diverse Comité's

in het geweer komen als zich tekenen voordoen die een strijdigheid indiceren met de doelstellingen op middellange termijn.

De hierboven opgeworpen vragen nemen niet weg, dat het onderhavige deel van de Commissie-voorstellen zeker in grote lijnen steun van Nederlandse zijde zou verdienen.

4. Het mechanisme voor monetaire samenwerking: algemene opmerkingen.

4.1 Een speciale intra-EEG verantwoordelijkheid ?

De vraag rijst of Nederland de gedachte van de Commissie moet ondersteunen dat de toenemende economische integratie binnen de EEG een speciale communautaire monetaire en financiële verantwoordelijkheid creëert en een extra bereidheid tot steunverlening rechtvaardigt vooral vanwege het feit dat het betalingsverkeer en de kans op betalingsbalansverstoringen binnen de EEG meer zijn toegenomen dan ten opzichte van derde landen. Deze stelling van de Commissie wordt niet door de feiten gesteund. Uit de ontwikkeling van de integratie binnen de EEG kan moeilijk een sterke motivering worden gevonden voor instelling van het mechanisme; de crises waarnaar de Commissie verwijst, lijken niet het gevolg te zijn geweest van de onderlinge afbraak van de douanetarieven noch daardoor te zijn verergerd. Bovendien is er geen grote praktische behoefte aan dit mechanisme vanwege het bestaan van diverse steunfaciliteiten in ruimer verband waarin ook de EEG-landen op grote schaal participeren. Dit beroep op de extra solidariteit binnen de EEG mag niet leiden tot het opgeven c.q. verminderen van de bestaande mondiale faciliteiten. Bovendien behoeft het meewerken aan een intern EEG-mechanisme, zowel kort als middellang, geen grote omvang aan te nemen daar het meer als een uiting van financiële solidariteit en goede wil moet worden beschouwd dan als iets dat zakelijk bezien onmisbaar is.

4.2. Het versterken van art.108.

De Commissie acht de in art.108 geregelde "concours mutuel" onvoldoende: de huidige procedure voor activering is te zwaar en niet effectief (zij is tijdrovend; er moet aan vele voorwaarden worden voldaan); de hulp is niet speciaal van monetaire of financiële aard; zij heeft in het verleden een toevlucht tot vrijwaringsmaatregelen ex art. 109 niet kunnen voorkomen (par.11). Men moet de Commissie toegeven dat art.108, zoals het nu wordt gehanteerd, weinig effectief is. Het artikel is tot nu toe dan ook slechts eenmaal toegepast, ten behoeve van Frankrijk in juli 1968. De "concours mutuel" had toen echter niet een monetair of financiëel gedeelte; Frankrijk bleek hier zelf geen behoefte aan te hebben omdat het naast de reeds bestaande omvangrijke faciliteiten (kort: bilaterale swap-faciliteit met de Federal Reserve Bank of New York; middellang: de IMF supergold-, gold- en credittranches) een aanzienlijke additionele swapfaciliteit via de BIB had verkregen waarin ook de EEG-partners

in belangrijke mate participeerden. Dat dit enige geval van toepassing van art.108 geen monetair of financieel karakter droeg kwam niet alleen vanwege de ineffectiviteit van het artikel als instrument van financiële hulp maar ook vanwege zijn overbodigheid als zodanig. Artikel 108 is praktisch een dode letter gebleven omdat het door de feitelijke ontwikkelingen binnen en buiten de EEG is achterhaald en weinig relevant is geworden. Het artikel paste in een verdrag dat werd opgezet tussen landen die bijna alle nog met een zwakke betalingsbalans en een gebrek aan "harde" reserves kampten en die de stap naar herstel van de convertibiliteit van hun valuta's nog moesten zetten.

De Commissie motiveert haar mechanisme o.a. met de stelling dat het meer effectief zal zijn dan het huidige art.108. Zij deelt echter niet duidelijk mee of zij op deze wijze art.108 volledig terzijde wil schuiven - dwz. dat het mechanisme dient ter "vervanging" van art.108 - óf dat het dient ter versterking binnen het kader van art.108.

Het voorstel van de Commissie inzake de korte, monetaire steun wijkt op een aantal essentiële onderdelen zodanig af van de bepalingen van art.108 dat deze korte termijns steun redelijkerwijs niet tot art.108 kan worden gerekend, zoals blijkt uit de volgende punten:

a) Volgens art.108 beveelt de Commissie een land met betalingsbalansmoeilijkheden beleidsmaatregelen aan en stelt zo nodig daarna wederzijdse bijstand, in de vorm van kredieten, voor; in het nieuwe mechanisme is de procedure omgekeerd: eerst neemt het land kredieten op en daarna wordt pas over maatregelen gesproken.
b) Art.108 voorziet in de verlening van kredieten door de Lid-staten "onder voorbehoud van hun toestemming" (dwz. "opting out"); het nieuwe mechanisme kent de mogelijkheid voor "opting out" niet voor de korte steunverlening.

Deze twee afwijkingen zijn zo fundamenteel dat de Commissie om die reden art.108 in dit verband niet genoemd heeft; zij constateert (par.24) dat er een "accord" moet worden gesloten tussen de Lid-staten.

Een van de andere essentiële aspecten van art.108 is dat het betrekking heeft op kredieten tussen de staten. Indien echter het in par.5.4 van deze nota voorgestelde amendement wordt aanvaard dat dit korte mechanisme betrekking behoort te hebben op kredietfaciliteiten tussen centrale banken in plaats van staten, is het volledig uitgesloten het korte mechanisme onder art.108 te brengen. Een van de voordelen hiervan is dat dan art.109 niet kan worden uitgeschakeld - zoals de Commissie wil - met het argument dat art.108 zoveel effectiever is geworden (zie ook par.4.3 van deze nota).

De situatie ligt anders ten aanzien van het middellange gedeelte van het mechanisme. Met enige goede wil is dit deel van de Commissievoorstellen wél als een versterking van art.108 te beschouwen. De procedure genoemd in par.26,

sub a en b, wijkt nl. niet veel af van die van art.108. De Commissie zou volgens mondelinge mededelingen met haar voorstellen vooral beogen de procedure van art.108, wat betreft de parlementaire goedkeuring voor de steunverlening, zodanig aan te passen dat dit artikel in de praktijk beter hanteerbaar wordt. De Commissie wil (par.26 sub c) dat de Lid-staten zich tot bepaalde plafonds explicieet committeren tot deelneming in de middellange steunfaciliteit. Op dit moment zou voor iedere steunverlening ex art.108 eerst parlementaire goedkeuring - althans in Nederland - moeten worden verkregen. Het is duidelijk dat dit moeilijk binnen de gewenste korte tijd realiseerbaar is. De Commissie stelt nu terecht voor dat deze plafonds door de nationale parlementen vooraf worden goedgekeurd, zodat de regeringen a priori machtiging zouden bezitten om aan door de Raad vastgestelde kredieten mee te doen.

Daarvoor zou, wat Nederland betreft, vereist zijn dat een wetsontwerp, vergelijkbaar met dat betreffende de Algemene Leningsarrangementen (GAB) met het IMF, wordt ingediend. De Commissievoorstellen zouden als volgt kunnen worden aangevuld teneinde de wenselijk te achten band tussen het middellange mechanisme en art.108 uitdrukkelijk vast te leggen: de overeengekomen procedures en plafonds worden geïnterpreteerd als "richtlijnen of beschikkingen", door de Raad vastgesteld, "die de voorwaarden en de wijze van toepassing" van de wederzijdse bijstand bepalen (zie art.108, lid (2), tweede gedeelte van de eerste zin). Er is dan een systeem voor de "concours mutuel" geschapen dat als raam dient voor elke afzonderlijke kredietverlening op grond van art.108. Het bovenstaande biedt als additioneel voordeel dat de mogelijkheid van "opting out" duidelijk is vastgelegd; met dien verstande dat het "uitopterende" land niet meer het argument van onmacht wegens gebrek aan parlementair mandaat kan hanteren om niet mee te doen aan de middellange steunverlening (hetgeen trouwens geen indrukwekkend maar wel een effectief argument is).

In tegenstelling tot de steun op korte termijn is het juist dat de regeringen en niet de centrale banken dergelijke middellange kredieten verlenen. Het betreft hier kredieten die buiten de centrale bank-sfeer liggen, o.a. omdat zij gepaard behoren te gaan met beleidsaanpassingen.

4.3. Het uitschakelen van art.109.

De Commissie beoogt met het bereiken van een meer effectieve wederzijdse bijstand dan art.108 nu biedt o.a. een beroep van de Lid-staten op art.109 tegen te gaan. Hoewel het nemen van vrijwaringsmaatregelen zich rechtstreeks kan richten tegen de in de EEG bereikte douane-unie en daarom een hoogst ernstige zaak is, moet betwijfeld worden of om die reden het uitsluiten van de mogelijkheid tot het nemen

van vrijwaringsmaatregelen de hoogste prioriteit moet genieten. Bij deze problematiek moet overigens duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen het handelsverkeer en het kapitaalverkeer. De ontwikkelingen in Frankrijk in 1968 en ook die van Italië in 1963 hebben aangetoond dat door speculatieve kapitaalstromen in diverse vormen (overmaking van saldi naar het buitenland, export van bankpapier, "leads and lags" in de betalingsgewoonten in het lopende verkeer) in zeer korte tijd een enorme ontwrichting op de kapitaalbalans kan worden aangericht. De desbetreffende overheid komt dan voor de belangrijke beslissing te staan: moet zij de reserves laten wegstromen en, ter compensatie, grote schulden jegens het buitenland aangaan ter wille van handhaving van de vrijheid van het kapitaalverkeer of is het verstandiger de reserves te beschermen en de grens met behulp van deviezenrestricties tijdelijk te sluiten voor kapitaalafvloeiing? Het is duidelijk dat in een dergelijke situatie geen afstand kan worden gedaan van de mogelijkheid tot het sluiten van de grenzen. Het zou onzinnig zijn geweest - zowel voor het land zelf als voor de partnerlanden - indien Frankrijk in 1968 passief had moeten toezien hoe een ongelimiteerde kapitaalvlucht (o.a. vrachtwagens vol bankbiljetten gingen de grens over) plaats vond en daardoor verplicht was geweest om omvangrijke steun te vragen bij de EEG-partners. Uitschakeling van art.109 zou in dergelijke situaties de partnerlanden verplichten tot het verlenen van aanzienlijke steun ter compensatie van deze speculatieverliezen. Daar het niet waarschijnlijk is dat al dit speculatieve kapitaal naar de partnerlanden toevloeit, kan deze gang van zaken ook voor deze landen een ernstige en blijvende aanslag op hun reserves betekenen als blijkt dat dit kapitaal niet (geheel) terugvloeit naar het land dat in moeilijkheden verkeerde.

De conclusie is dat art.109 niet voor niets in het Verdrag staat en dat de noodzaak tot beroep daarop zeker niet onder alle omstandigheden door de beschikbaarheid van ruime financieringsmiddelen wordt weggenomen. Integendeel, het niet meer gebruik kunnen maken van dit beroep betekent in sommige gevallen vanuit beleidsoogpunt een kapitale fout. Nederland dient derhalve niet akkoord te gaan met de gedachte van de Commissie om art.109 uit te schakelen.

5. De monetaire steun op korte termijn.

5.1. Het preventieve karakter.

De Commissie stelt (par.14-15) tamelijk naïef dat het door haar beoogde korte mechanisme in staat zou zijn monetaire crises te voorkómen, zulks in tegenstelling tot de bestaande faciliteiten die ad hoc achteraf worden georeëerd en alleen als brandbluswater kunnen dienen. De les van de recente Franse monetaire crises zou vooral zijn dat aan een

dergelijk mechanisme in de EEG behoefte bestaat [1]. Deze behoefte wordt echter in geen enkel opzicht door de Commissie aangetoond. Het is een illusie te menen dat genoemde crises afgewend hadden kunnen worden indien tevoren automatisch beschikbaar en voldoende krediet klaar had gestaan. Toen in juni 1968 de moeilijkheden met de Franse betalingsbalans begonnen, was binnen enkele dagen een swap-faciliteit van in totaal $ 1,3 mrd door de Federal Reserve Bank, de centrale banken in de EEG en de BIB ter beschikking gesteld. In november 1968 werd in Bonn zonder aarzelen een extra bedrag van $ 2 mrd door de centrale banken aangeboden. In geen enkel stadium heeft gebrek aan financieringsmiddelen de Franse autoriteiten parten gespeeld. Het zogenaamde ad hoc karakter van deze omvangrijke en onmiddellijk verleende hulp wordt door niemand buiten de Commissie als bezwaarlijk ondervonden. Geen enkel EEG-land twijfelt eraan dat het werkelijk van zijn EEG-partners en van andere landen monetaire bijstand zal ontvangen wanneer het in serieuze moeilijkheden komt. Bovendien behoort het voorkomen van een monetaire crisis niet onder alle omstandigheden de hoogste prioriteit te hebben; het uitbreken van een crisis met de daarmee gepaard gaande speculatie kan onder sommige omstandigheden zelfs gewenst zijn - en mag dan niet door andere landen worden tegengehouden - om degenen die politiek verantwoordelijk zijn voor het beleid op hun verantwoordelijkheid te drukken en hen tot het treffen van te lang uitgestelde, juiste aanpassingsmaatregelen te dwingen.

5.2. Het te beperkte karakter van een interne EEG-faciliteit.

De Commissie acht het logisch (par.14-15) dat een Lidstaat voor monetaire hulp direct bij zijn EEG-partners aanklopt en niet eerst de Federal in New York benadert. De praktijk wijst echter uit dat deze "logica" geenszins bestaat. Het is namelijk het meest voor de hand liggend dat de landen naar wie het kapitaal van het in moeilijkheden verkerende land toestroomt, hulp bieden. Tot deze landen behoren in de praktijk ook derde landen zoals de Verenigde Staten en Zwitserland; de november-crisis heeft dit duidelijk aangetoond. Vandaar dat de swap-arrangementen steeds deze landen onder de participanten tellen. Een stelsel van wederzijdse kredietfaciliteiten kan des te doelmatiger functioneren naarmate de kring van participanten ruimer - bij voorkeur mondiaal - is, omdat dan de steunverlening zoveel mogelijk kan worden gelegd op de schouders van de landen waar het vluchtkapitaal naar toe is gevloeid. Zolang de EEG geen afgesloten monetaire wereld vormt, dwz. zolang deze kapitaalstromen zich niet louter binnen de EEG voltrekken, is het dus juist onlogisch om een monetaire

---

(1) De implicite voorstelling van deze crises als "accidents de parcours" getuigt reeds van wanbegrip bij de Commissie van de werkelijke aard van de frank - Mark crisis van november 1968 en van de achtergronden daarvan.

faciliteit alleen binnen de EEG op te zetten. Het is zeer wel mogelijk dat een zuiver intern EEG-arrangement helemaal niet goed werkt, nl. wanneer tegenover tekorten van een of meer EEG-landen geen overschotten in andere EEG-landen ontstaan doordat (bijna) al het kapitaal uit de EEG wegstroomt.

5.3. Het automatische en onconditionele karakter.

De Commissie wil (par.25) aan de korte termijns steunverlening een automatisch karakter geven; een Lid-staat die in moeilijkheden verkeert, dient onmiddellijk steun te kunnen krijgen van zijn partners. Een volledig automatisme is echter moeilijk aanvaardbaar. Ook de huidige swap-faciliteiten tussen centrale banken zijn niet volledig automatisch; vóór een trekking vindt steeds overleg plaats waarbij een deelnemer aan wie verzocht wordt bijstand te verlenen, zich kan excuseren vanwege bijvoorbeeld eigen betalingsbalansmoeilijkheden.

De Commissie stelt ook voor dat aan het verlenen van monetaire steun geen condities worden verbonden. Deze vorm van steun is bedoeld voor de financiering van kennelijk tijdelijke betalingsbalanstekorten. Het is wel aanvaardbaar dat voor dergelijke situaties onconditionele kredieten worden gegeven; het betreft hier nl. in principe geen betalingsbalansverstoringen die met behulp van beleidsmaatregelen moeten worden gecorrigeerd.

5.4. Centrale banken in plaats van Staten.

De Commissie stelt voor dat de staten zelf korte termijns steunfaciliteiten aan elkaar verlenen. Een dergelijke constructie is echter - in tegenstelling tot de steun op middellange termijn - ongewenst. Het gaat hier om steun bij kennelijk tijdelijke verstoringen van de betalingsbalans en reservepositie. Dergelijke onevenwichtigheden met een monetair karakter behoren tot de sfeer van de centrale banken. Faciliteiten ter financiering van deze categorie tekorten dienen derhalve door de centrale banken te geschieden; regeringen - en dus de nationale schatkisten - zijn daarvoor niet de juiste instanties. Afgezien van dit principiële punt heeft het ook praktisch weinig zin een nieuwe monetaire kredietfaciliteit tussen de staten te creëren. Er bestaat immers al een omvangrijke - zowel naar aantal deelnemers als naar bedragen gemeten - en effectieve korte steunregeling tussen de centrale banken in de vorm van swap-faciliteiten.

Wel kan ernaar worden gestreefd deze faciliteiten tussen centrale banken wat te accentueren. Allereerst kan de gedachte ondersteund worden dat de centrale banken van de EEG-landen ten teken van bereidheid tot nauwere monetaire samenwerking in de EEG en ter bereiking van een preventief werkend annonceringseffect een intentieverklaring publiceren dat zij in geval van een monetaire crisis elkaar zullen bijstaan "in de geest van een ware Europese solidariteit". Een dergelijke verklaring heeft een precedent in de verklaring die de gouverneurs van de BIB te Bazel op 10 februari 1969 hebben gepubliceerd terzake van speculatieve kapitaalvlucht.

Een verdere stap zou nog kunnen zijn het meer in het kader van de EEG institutionaliseren van de swap-faciliteiten. Dit kan geschieden door het sinds juli 1968 bestaande swap-arrangement met Frankrijk verder binnen de EEG uit te bouwen tot een netwerk van bilaterale arrangementen dat bij moeilijkheden van een EEG-land de eerste klap kan opvangen en/of aanstonds in een dan ad hoc te creëren groter arrangement kan worden ingebracht.

5.5. De omvang van de korte steun.

De Commissie schijnt omvangrijke bedragen in gedachten te hebben voor de steunverlening op korte termijn. De verplichtingen ("engagements") zouden in totaal $ 3.200 mln moeten bedragen, waarvan Nederland $ 500 mln. Het is niet wenselijk dat Nederland dergelijke omvangrijke commitments aangaat voor nu nog onbekende situaties in de toekomst. Het hangt geheel af van de specifieke omstandigheden van een probleemsituatie hoe groot een nog verantwoorde steunoperatie kan zijn en wie het beste in aanmerking komen om de last van de steunverlening op zich te nemen. De ervaring van de centrale bank swaps in de laatste jaren leert dat geen land bereid is bij voorbaat permanente engagementen met omvangrijke vaste bedragen aan te gaan vanwege het feit dat daarop bijna automatisch kan worden getrokken. Uit deze ervaring blijkt ook dat het meest praktische is steeds naar bevind van zaken ad hoc arrangementen c.q. ad hoc bedragen overeen te komen in geval van moeilijkheden. Bij een dergelijke methode zullen veel grotere bedragen op tafel komen dan bij permanente en gefixeerde verplichtingen. Daar de centrale banken reeds omvangrijke verplichtingen op het gebied van wederkerige faciliteiten op korte termijn hebben aangegaan, zouden de additionele vaste engagementen in het kader van het korte mechanisme slechts uit beperkte bedragen kunnen bestaan; dit zou dit deel van het mechanisme weinig zinvol maken, o.a. omdat dan van de preventieve werking welke de Commissie nastreeft, weinig terecht zou komen.

6. De financiële steun op middellange termijn.

6.1. De verhouding tot de IMF-faciliteiten.

Van groot belang is de vraag welke plaats de middellange steun van de Commissie zal gaan innemen ten opzichte van de kredietfaciliteiten van het IMF. De Commissie schijnt voor het middellange gedeelte van het mechanisme te denken aan een termijn van drie tot vijf jaar, dus eenzelfde looptijd als de trekkingen op het IMF. De Commissie wekt de indruk dat de EEG zich voor haar eigen interne kredietbehoeften moet gaan begeven op een terrein dat tot nu toe uitsluitend in mondiaal verband door het IMF is bestreken. Dit streven naar een soort IMF binnen het IMF roept een aantal complicaties op.

Het zou zeer onjuist zijn indien dit EEG-mechanisme in concurrentie treedt met de IMF-faciliteiten door gunstiger

condities te bieden dan het IMF doet. De Commissie doet hierover geen uitspraak maar wekt de indruk (par.26, sub b) dat ook zij denkt aan gelijke voorwaarden. Een andere complicatie heeft betrekking op de prioriteiten. De Commissie geeft helaas niet duidelijk aan welke volgorde zij wenselijk acht bij het vragen van middellange steun: eerst het IMF of eerst het EEG-mechanisme? Waarschijnlijk moet in het licht van de filosofie van de Commissie geconcludeerd worden dat de Lid-staten eerst een beroep moeten doen op de interne EEG-faciliteit en daarna pas op het IMF. Een dergelijke ontwikkeling roept wel bedenkingen op vanwege de aantasting van de positie van het IMF en van de relatie der EEG-landen tot het IMF welke zodoende wordt teweeggebracht. Afgezien van dit principiële punt zijn er ook consequenties voor de omvang van de middellange EEG-faciliteit. Het is nl. moeilijk in te zien dat de EEG-landen de omvang van hun kredietfaciliteiten bij het IMF en daardoor tevens de omvang van hun verplichtingen jegens het IMF (de bedragen waarvoor zij betrokken kunnen worden) kunnen of willen verminderen. Het EEG-mechanisme mag derhalve niet leiden tot een ([illegible]) vervanging van de IMF-kredieten. In tegenstelling tot wat de Commissie wil (IMF-kredieten als aanvulling op omvangrijke interne EEG-kredieten) behoren de EEG-kredieten te fungeren als aanvulling op de IMF-kredieten voorzover aan deze interne EEG-faciliteit dan nog behoefte bestaat.

Een en ander betekent dat de middellange faciliteiten zoals de Commissie deze voorstelt, geen grote omvang kunnen bereiken. Gezien de grote omvang van de bestaande IMF-verplichtingen zouden anders de totale verplichtingen van de EEG-landen tot steunverlening te groot worden, daar deze landen dan dubbel betrokken kunnen worden. In dit licht bezien moeten de verplichtingen welke de Commissie wil creeren, als te vergaand worden beschouwd. Volgens onderhandse informaties streeft de Commissie naar een totaal van $ 4.000 mln voor deze middellange "engagements" waarvan Nederland $ 500 mln voor zijn rekening zou moeten nemen. Het beslag dat zodoende op de Nederlandse reserves kan worden gelegd, bedraagt circa 25 % van de totale officiële goud- en deviezenreserves (circa $ 1.900 mln).

7. De relatie tussen de beleidscoördinatie en het mechanisme.

De Commissie beschouwt de twee hoofdbestanddelen van haar voorstellen als één geheel. De problematiek inzake de relatie tussen deze twee bestanddelen is echter zeer genuanceerd. Inderdaad bestaat er een nauwe band tussen enerzijds de beleidscoördinatie en anderzijds het mechanisme; deze band is echter niet onverbrekelijk. Het eerste deel van de Commissie-voorstellen (nauwere beleidscoördinatie) moet altijd en op zich zelf als wenselijk worden beschouwd. Dit geldt echter niet voor het tweede deel (het mechanisme); de noodzaak hiervan is veel minder evident. Mocht echter dit of een dergelijk mechanisme worden ingevoerd dan dient het gebaseerd te zijn op een nauwere beleidscoördinatie. De nauwere beleidscoördinatie daarentegen kan wél worden

nagestreefd zonder totstandkoming van het mechanisme. Dit betekent dat wél kan worden gestreefd naar alleen het eerste deel van de voorstellen van de Commissie maar niet naar alleen het tweede deel. Dit is in de praktijk een belangrijk punt. Het is namelijk mogelijk dat een Lidstaat zegt beide onderdelen te willen nastreven maar in feite vanwege zijn zwakke externe economische positie alleen geïnteresseerd is in het mechanisme en de nauwere beleidscoördinatie saboteert.

8. De toetredingsproblematiek.

De Commissie stelt (par.28) dat haar voorstellen neutraal staan ten opzichte van de toetredingsproblematiek. Hierbij moet een vraagteken worden gesteld, met name voor wat betreft het mechanisme. Het mechanisme stelt hoge eisen aan de economische gelijkwaardigheid van de partnerlanden. Indien men er van uit zou gaan dat Engeland pas de EEG binnenkomt nadat het zijn huidige economische moeilijkheden heeft overwonnen, kan met enige goede wil het mechanisme als neutraal ten opzichte van de toetredingsproblematiek worden beschouwd; praktisch bezien stelt men zich dan echter impliciet op het standpunt dat die toetreding nog een lange tijd zal vergen. Streeft men echter een toetreding op korte termijn na, waarbij de nog aanwezige economische moeilijkheden van Engeland op de koop toe worden genomen, dan zal het mechanisme - vanwege de vergaande financiële claims op de partnerlanden - de tegenstanders van de Britse toetreding een nieuw argument in handen spelen. Er zal zich hetzelfde afspelen als indertijd bij de discussie rond art.108 en de "sterling balances" gebeurde: de Fransen zullen zich op het standpunt stellen, dat, zelfs al zou Engeland expliciet afstand willen doen van een eventueel beroep op het mechanisme, de economische toestand van dit land en de doelstellingen van het mechanisme (voorkoming van crises en deliberalisaties) de toepassing hiervan op Engeland eenvoudig onvermijdelijk zullen maken. Overigens zullen de Fransen om taktische redenen waarschijnlijk niet terstond met dit argument komen; zij zijn voorstanders van het mechanisme en willen dit argument allerminst tegen het mechanisme laten spelen.

Nederland moet er op aandringen dat de inhoud van dit mechanisme op korte termijn wordt medegedeeld aan de partnerlanden. De raad zal pas definitief beslissingen mogen nemen nadat de kandidaten hun reacties kenbaar hebben gemaakt. Het lijkt ook wenselijk met de kandidaten overleg te plegen over de modaliteiten van het mechanisme. Dit zelfde geldt voor de concretisering van de harmonisatie van de beleidsdoelstellingen welke de Commissie in het eerste deel van haar memorandum voorstelt.

9. Conclusies.

In grote lijnen kan accoord worden gegaan met het eerste gedeelte van het memorandum, nl. de voorstellen tot nauwere harmonisatie van de beleidsdoelstellingen op middellange termijn en tot nauwere coördinatie van het conjunctuurbeleid. Wel blijven hier enige vraagtekens open, o.a. ten aanzien van de wenselijkheid en mogelijkheid van meer coördinatie van het begrotingsbeleid en ten aanzien van de juridische verplichting tot voorafgaande consultaties, neergelegd in een Raadsbesluit.

Het oordeel over het tweede gedeelte, nl. de voorstellen voor een mechanisme tot monetaire samenwerking, moet aanzienlijk ongunstiger zijn; dit ongunstige oordeel geldt overigens meer het steunmechanisme op korte termijn dan dat op middellange termijn. De conclusie kan niet anders zijn dan dat de Commissie met haar voorstel voor een mechanisme, gelet op de bestaande faciliteiten en kanalen, een grotendeels overbodig plan heeft gelanceerd, waarvan de doelstelling, voorzover deze is het voorkomen van monetaire crises, niet met financiële middelen verwezenlijkt kan worden en voorzover deze is het vermijden van vrijwaringsmaatregelen ex art.109, niet onder alle omstandigheden uit beleidsoogpunt gezond is. Het voorstel kan in feite de toetredingsproblematiek bemoeilijken. Het moet gezien worden als een krampachtige poging om, na de politieke en de economisch-monetaire wrijvingen binnen de EEG tijdens het afgelopen jaar, het Europese integratieproces nieuw leven in te blazen. Tegen de achtergrond van de algemene politieke doelstellingen welke met de EEG worden nagestreefd, is het voorstel in die zin verwerpelijk dat het een regionale afzondering beoogt op een terrein - de internationale monetaire relaties - dat van nature wereldwijd is en waarvoor wereldwijd werkende instellingen aanwezig zijn (IMF). Met deze instellingen wordt in concurrentie getreden zonder dat op regionaal niveau een bepaalde vooruitgang wordt bereikt waarvan de regio direct en de gehele wereld indirect profiteert, zoals met de Europese economische integratie als geheel het geval is.

Om bovengenoemde redenen zou het Commissie-voorstel voor een "mechanisme" van Nederlandse zijde in eerste aanleg zeer terughoudend moeten worden benaderd. Bekend is dat de EEG-partners, behalve Frankrijk, ook terughoudend zijn; zij zullen dit rechtstreeks laten blijken of mogelijk een enigszins neutraal oordeel omgeven met een aantal onvervulbare voorwaarden.

In de sfeer van het compromis zou gedacht kunnen worden aan een gemeenschappelijke intentie-verklaring van de centrale banken van de EEG-landen om elkaar te (blijven) helpen bij moeilijkheden met kort krediet, in plaats van

een systeem van korte termijns steunfaciliteiten tussen de staten. Ten aanzien van de middellange faciliteiten zou gestreefd moeten worden naar een Raadsbesluit inhoudende kredietplafonds ten behoeve van "concours mutuel" die in het kader van art.108 wordt verstrekt. Deze plafonds zouden door de parlementen geratificeerd moeten worden teneinde de regeringen een meer effectieve beslissingsbevoegdheid te geven bij elke activering van art.108. In dit Raadsbesluit zou echter moeten worden vastgelegd, dat op deze interne EEG-faciliteit niet getrokken mag worden vóórdat een beroep wordt gedaan op het IMF; de EEG-kredieten dienen pas te worden gebruikt bij additionele behoeften, nadat de IMF-faciliteiten zijn benut of eventueel pari passu met het IMF. De voorwaarden mogen die van het IMF niet doorkruisen. In dit verband geplaatst zouden de plafonds laag moeten zijn.

Er moet worden aangedrongen op een nadere uitwerking en concretisering van de diverse voorstellen door de Commissie. Bovendien zullen de diverse Comité's nader moeten adviseren over bepaalde onderdelen van het memorandum: met name het Comité des Gouverneurs over het korte termijns mechanisme en het Comité voor politiek op middellange termijn over de beleidsdoelstellingen.

Tenslotte lijkt het niet wenselijk dat de Raad op 17 juli a.s. het ontwerp-Raadsbesluit goedkeurt. Evenmin dient accoord te worden gegaan met het memorandum in zijn geheel; hoewel bepaalde onderdelen in grote lijnen wel aanvaardbaar zijn, blijven op andere punten voorlopig nog ernstige bezwaren bestaan.

Ministerie van Financiën,
Directie B.B.V.,
Afdeling Monetaire Zaken.

25 juni 1969.