

Nederland in Europa, 1952-1992

Na het verlies van Indonesië was Europese integratie voor Nederland de enige realistische optie voor toekomstige welvaart en stabiliteit. De sprong in het duister heeft goed uitgepakt, mede omdat interne integratie goede externe betrekkingen niet in de weg heeft gestaan.

Gaat men terug tot vlak na de tweede wereldoorlog, dan wordt men zich pas bewust welk een radicale verandering van het politiek-economisch perspectief van ons land sindsdien heeft plaatsgevonden. Het is bijna uit de herinnering weggezakt, maar toentertijd waren ook zeer velen, die niet in de bestending van de rijksoverheid met Indonesië geloofden, niettemin overtuigd van de onmisbaarheid voor Nederlands en Indonesië's herstel van de hervatting van de vooroorlogse economische relaties, de transitiehandel en het driehoeksverkeer Nederland-Indonesië-rest van de wereld. Een dergelijk schema past ook goed in het destijds vigerende bilateralisme. "Indië verloren, rampspoed geboren" was een door velen letterlijk genomen voorspelling die in het licht van de vooroorlogse cijfers onbetwistbaar leek.

Volgens berekeningen van Tinbergen en Derksen, nadien door Baudet en Wijers bijgesteld, zou het loslaten van Indië in 1938 een daling van tegen de 14% in het Nederlandse nationale inkomen teweeg hebben gebracht¹. Geen wonder dat een herstel van deze oude relatie na augustus 1945, na de capitulatie van de Japanners, een van de pijlers leek waarop de economie van het verwoeste vaderland weer kon worden opgebouwd.

Van bi- naar multilateralisme

De geschiedenis zou echter anders beslissen: terwijl de relatie met Indonesië, na een tijdelijke opleving, eindigde in de confrontatie over Nieuw-Guinea en een tijd lang tot nul werd teruggebracht, deden zich in West-Europa ontwikkelingen voor die voor de Nederlandse economie geheel nieuwe openingen boden. Het afsterven van het een liep vrijwel gelijk op met het opkomen van het andere: de overgang van bilateralisme in het handels- en betalingsverkeer naar multilateralisme, met dank zij het

Marshallplan sterke nadruk op de Westeuropese economische ruimte. Midden in de voorbereidingen voor de ronde-tafelconferentie die eind 1949 het uiteengaan van Nederland en Indonesië zou bezegelen, publiceerde minister Van den Brink zijn eerste Industrialisatienota; daarin werd met geen woord over de betrekkingen met Indonesië gerept. De wissel was omgezet, al beseftte niet iedereen dat het Nederlandse buitenlandse-economische beleid voortaan zijn bedding zou vinden in de multilaterale aanpak, in de voorhoede daarvan en met partners die Nederland zich uit gevoelsoverwegingen niet zou hebben uitgezocht. Dit waren echter wel de partners met wie een vast kader kon worden geschapen voor de in gang gezette industrialisatie, respectievelijk de stabilisatie en expansie van de landbouwmarkten.

Benelux

Tijdens het interbellum had Nederland samen met de zuiderburen een vergeefse poging gedaan om een multilaterale doorbraak van het verstarrende bilateralisme op gang te brengen door met België af te spreken en de overige handelspartners aan te bieden om op basis van wederkerigheid een substantiële reductie van de douanerechten door te voeren en na gebleken succes op die weg verder te gaan. Met verwijzing naar de meest-begunstigingsclausule uit bilaterale verdragen werd deze poging door de grote landen, met name door het Verenigd Koninkrijk, gefrustreerd; Nederland en België mochten best tegenover elkaar hun douanerechten halveren, maar waren dan gehouden dat ook tegenover de andere handelspartners te doen, die daar echter niets tegenover behoeften te stellen. Deze zeer ontzuichterende ervaring had de lage landen er niet van weerhouden om tijdens de oorlog te besluiten een douane-unie en een economische unie tot stand te brengen;

dit leidde er later toe dat de Benelux-landen in Parijs bij het op gang brengen van de Marshallhulp met één delegatie optraden. De Amerikanen waren hier zeer van onder de indruk. Nederland werd zo het braafste jongetje van de multilaterale klas; wrijvingen uit de nadagen van het Nederlands-Indonesische conflict waren spoedig vergeten en minister Stikker reisde als 'mr Europe' de wereld rond om de vorderingen bij de Europese economische samenwerking breed uit te meten.

OEES en Betalingsunie

De resultaten waren dan ook indrukwekkend: het liberalisatieprogramma van de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES, voorloper van de OESO) garandeerde een geleidelijke maar gestage opheffing van quota's terwijl de Europese Betalings Unie de bilaterale deviezenregimes verving door een multilaterale regeling, die een aanmerkelijke verruiming van het betalingsverkeer met zich meebracht.

Nadat dit alles bereikt was, stagneerde het OEES-programma echter; de organisatie slaagde er niet in de douanerechten (die na het wegvallen van de contingenteringen en de deviezenobstakels zichtbaar werden als volgende handelsbarrières) aan te pakken, noch om greep te krijgen op de landbouwproblematiek in Europees perspectief, dan wel het vervoersbeleid meer onder één noemer te brengen. Pogingen om buiten de OEES om met een kleinere groep een douane-unie te ontwerpen, mislukten ook.

EGKS

De stagnatie in de voortgang der economische integratie werd doorbroken door Frankrijk, in samenwerking met de kersverse Bondsrepubliek Duitsland, toen in mei 1950 door Parijs werd voorgesteld de kolen en staalnijverheid onder een gemeenschappelijk beheersorgaan te stellen en in een 'gemeenschappelijke markt' (de eerste maal dat deze term, die spoedig gemeengoed zou worden, gebruikt werd) te laten opereren. Het Franse voorstel sloot naadloos aan bij Adenauers beleid om de nieuwe Westduitse staat in de westelijke wereld te verankeren. Het aanbod kwam van Frankrijk, bij uitstek de historische antagonist; eenzijdig geallieerde controle op de Duitse zware in-

1. Cijfers ontleend aan H. Baudet, M. Fenema e.a., *Het Nederlands belang bij Indië*, Het Spectrum, 1983.

dustrie werd in een klap opgeheven en vervangen door een gemeenschappelijk beheersregime; en de nieuwe organisatie zou niet berusten op het drijfzand van tijdelijke allianties en arrangementen, doch op het functioneren van gemeenschappelijke instituties met eigen bevoegdheden. De Britse regering hield zich echter buiten dit nieuwe experiment. In 1950 was het VK een wereldmacht op het gebied van kolen en staal. Daarnaast garandeerden de 'commonwealth preferences' een geprivilegieerde positie in het handelsverkeer met andere continenten.

EG en toetreding VK

Ook aan de oprichting van de EEG en Euratom in 1957/'58 wilden de Britten niet deelnemen. Doch reeds in het begin van de jaren zestig kwam de regering-McMillan in Londen tot de conclusie dat zij aansluiting bij de Europese Gemeenschappen moest zoeken: het Europa van de zes had zich ontwikkeld tot een uiterst dynamische pool van groei en innovatie, waar de Britse eilanden flets bij afstaken. De zes hadden zelfs onderlinge consultaties op het terrein van de buitenlandse politiek, waarvan niet-leden uiteraard uitgesloten waren. Een Britse poging om het oprichten van de EEG vergezeld te doen gaan van het instellen van een Europese vrijhandelszone waarin die EEG een soort kerngebied zou vormen, was mislukt. Dat alles leidde tot het verzoek om te onderhandelen "om vast te stellen of de voorwaarden van toetreding wederzijds aanvaardbaar zouden zijn". De onderhandelingen liepen vast in allerlei details, waarna de Franse president De Gaulle er bruusk een einde aan maakte.

De Gaulles veto gaf een schok, maar de Gemeenschap bleek daardoor niet verlamd; zelfs niet toen De Gaulle twee jaar later zijn machtswoord intern gebruikte en uit politieke verontwaardiging over een ambitieus voorstel van de Europese Commissie alle Franse vertegenwoordigers op één na uit het Brusselse vergadercircuit terugtrok. Frankrijk had uiteindelijk de Gemeenschap evenzeer nodig als de Gemeenschap Frankrijk: het conflict eindigde in een patstelling, ten onrechte als het 'compromis van Luxemburg' bestempeld.

Pas onder president Pompidou is Frankrijk meegegaan met de onderhandelingen die het VK, Ierland en Denemarken begin 1973 binnen de Europese Gemeenschappen brachten. Al die tijd was aan de oorspron-

kelijke Europese verdragen, die van Parijs (EGKS) en Rome (EEG en Euratom) slechts op twee punten iets veranderd: het samenvoegen van de bestuursorganen tot de Europese Commissie en de Raad van Ministers alsmede het invoeren van financiële autonomie voor EEG en Euratom. Nauwere monetaire samenwerking was op vrijwillige basis tot stand gekomen, maar niet in verdragen geconsolideerd.

Institutionele vormgeving

In Nederland werd Jean Monnets idee van een geheel onafhankelijk gezagsorgaan voor kolen en staal aanvankelijk met scepsis begroet. Echter, toen Frankrijk het Benelux-voorstel van een Raad van ministers als *trait d'union* tussen de in te stellen Hoge Autoriteit en de EGKS-lidstaten zelfs met enig enthousiasme aanvaardde, was de basis voor de instituties gelegd die vandaag de dag nog altijd de leiding aan de Gemeenschap geven:

- een onafhankelijk communautair gezagsorgaan dat bij enkelvoudige meerderheid van stemmen besluiten neemt;
- een Raad van ministers, die met gekwalificeerde meerderheid of met unanimité beslist,
- een parlementaire vergadering die het gezagsorgaan controleert en met een motie van wantrouwen tot aftreden kan dwingen, en
- een gerechtshof, dat genomen besluiten aan het verdragsrecht en het daarvan afgeleide recht toetst.

In de EEG vond men analoge organen, doch met enkele belangrijke mutaties: de rol tussen het communautaire orgaan (Commissie) en het orgaan van de regering (Raad) werd omgedraaid: beslissingen door de Raad konden alleen op voorstel van de Commissie genomen worden, en alleen met eenstemmigheid geamendeerd worden.

Dat strookte weer met een ander belangrijk verschil: in het EEG-verdrag moesten vele regels nog door de Gemeenschapsorganen gemaakt worden aan de hand van de doelstellingen en de basisregels van het verdrag van Rome. In het verdrag zelf al gegeven regels, zoals die over concurrentie, moesten echter net als in de EGKS alleen door het communautaire orgaan, de commissie, toegepast worden, zonder tussenkomst van de Raad van ministers. Beide systemen voorzagen financiële autonomie voor de Gemeenschap, doch bij de EGKS was deze al in het verdrag gedefinieerd;

in de EEG moest die nog worden uitgewerkt en dat duurde tot 1970, niet toevallig vlak voor het begin van de definitieve toetredingsonderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken.

Was veel in het EEG-verdrag dus overgelaten aan nadere wetgeving door de Gemeenschapsorganen zelf, ook de rol die de Gemeenschap in de wereld zou spelen was aan nadere besluitvorming voorbehouden: de handelspolitiek werd een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap, met de Commissie als onderhandelaar en de ministerraad in de dubbele functie van gever van 'richtlijnen' en bevestiger van de bereikte akkoorden. Uitgangspunt was het in het verdrag vastgelegde gemeenschappelijke douanetarief, zijnde het rekenkundig gemiddelde van de tarieven der verschillende lidstaten. Dat gemiddelde lag uiteraard hoger dan de relatief lage tarieven van de Bondsrepubliek en de Benelux; dat leidde tot bezorgdheid in Nederland.

Fort Europa?

Was de deelname aan de EGKS nog een overzienbare, duidelijk afgebakende participatie in een direct met Nederlandse belangen verbonden organisatie geweest, toetreden tot de EEG leek veel meer een sprong in het duister. De ratificatiedebatten in 1957 waren niet zonder emotie: het spookbeeld van het ons anderhalve eeuw eerder door Napoleon opgelegde continentale stelsel werd met de EEG in verband gebracht en de 'grand old man' van het vaderlandse economische establishment, dr K.P. van de Mandele, waarschuwde in dit zelfde tijdschrift ernstig voor de heilloze gevolgen die een ons afsluiten van de (Angelsaksische) wereld, via een protectionistische EEG, voor onze economie zou hebben.

Er was nog een andere vrees: Nederland was een lage-lonenland, het had de voordelen van de zware devaluaties na de tweede wereldoorlog beter weten vast te houden dan de concurrenten, en vreesde onder harmonisatiedrang die troefkaart te verliezen. En wat zou er in de Gemeenschap gebeuren met de positie van Rotterdam, zou die niet afgesnoerd worden? Neêrlands vrees in bange dagen werd echter allerminst werkelijkheid. Integendeel, de eerste jaren van de Gemeenschap leidden tot een grote euforie en een sterke economische expansie. Het gevreesde gemeenschappelijke douanetarief, dat in de overgangstijd van twaalf jaar bereikt zou wor-

den, kwam nooit tot toepassing aanzien wereldhandelsrondes tot substantiële verlagingen leidden, waar dan weer concessies van de andere handelspartners tegenover stonden. De toename van de interne handel in de Gemeenschap ging gepaard met een regelmatige groei van de buitenlandhandel. Juist door het bestaan van de Gemeenschap vonden de Verenigde Staten nu een partner tegenover zich die gelijkwaardige concessies kon aanbieden, maar dus ook bedingen. Tot nog toe is iedere interne vooruitgang van de Gemeenschap dan ook gepaard gegaan met externe liberalisatie, en dat moet zo blijven.

Het groene front

De Uruguay-ronde heeft de schijnwerpers weer gericht op het Europese landbouwbeleid, eens het boegbeeld van de EEG, nu een zorgenkind. In tegenstelling tot het bevrijden van het handelsverkeer binnen de Gemeenschap voor industrieproducten, vergde de eenmaking van de landbouwmarkten het opgaan van allerlei verschillende nationale steunmaatregelen in één homogeen systeem. Met het gelukken van deze uiterst moeilijke operatie is de naam van Mansholt onverbrekkelijk verbonden. De sturingsmechanismen van het systeem konden echter onvoldoende gehanteerd worden ten gevolge van de uiterst moeizame besluitvorming in de ministerraad. Een steeds stijgende produktiviteit leidde tot stijgende overschotten en gesubsidieerde exporten die de wereldmarktprijzen drukten. Drastische hervormingen werden onvermijdelijk, kregen eerder dit jaar hun vorm op initiatief van McSharry, en moesten daarna vertaald worden in concessies in het kader van de GATT-onderhandelingen. Commissaris McSharry en onze landgenoot Andriessen hebben moed getoond door als EG-onderhandelaars hun eigen verantwoordelijkheid ten volle te nemen.

De Interne Markt

Zoals de wereldhandelsonderhandelingen na de aanval op de douanetarieven geconfronteerd werden met non-tarifaire belemmeringen, zo ging het de Gemeenschap uiteraard ook. Terugblikkend kan men vaststellen dat de auteurs van het verdrag van Rome twee zaken verkeerd hebben ingeschat waar het het tot stand brengen van een 'level playing field' op de binnenmarkt betreft: de monetaire dimensie en de non-tarifaire belemmeringen. De laatste zijn in het verdrag

niet vergeten, doch onderschat in hun ingeniositeit en taaierheid. Artikel 100-EEG onderwerpt het "nader tot elkaar brengen van wettelijke en bestuurlijke bepalingen" die de werking van de gemeenschappelijke markt beïnvloeden aan de eis van eenparige goedkeuring door de raad van ministers. Jarenlang hebben Europese commissarissen hun tanden stuk gebeten op dit voorschrift, totdat via het witboek van Lord Cockfield de Europese Akte hiervoor meerderheidsbesluiten toeliet, alsmede lichtere vormen van harmonisatie en wederzijdse erkenning van voorschriften invoerde. Sinds 1987 is aldus het grootste deel van het witboekprogramma afgewerkt.

Monetaire samenwerking

Anders ligt het met de monetaire dimensie, die de euforie over 'Europa 1992' inmiddels geheel heeft overschaduwd. Het EEG-verdrag bevat oorspronkelijk aan monetaire bepalingen eigenlijk alleen een ondersteuningsmechanisme voor de Bretton Woods-orde. Na het wegvallen daarvan heeft de Gemeenschap met vallen en opstaan getracht daar een eigen orde voor in de plaats te stellen, aanvankelijk met varianten van de 'slang', later met het wisselkoersarrangement van het Europees Monetair Stelsel, en ten slotte met het Verdrag van Maastricht.

Het is overigens niet het EMS dat het de laatste maanden heeft laten afweten, het zijn de spelers die er de grondregels niet van hebben gerespecteerd. Het zijn ook niet alleen economische factoren die het arrangement onder druk hebben gezet, maar evenzeer fundamentele politieke onzekerheden over de vastbeslotenheid van de twaalf partners om de Europese marktintegratie met een monetaire component te voltooien.

Edinburgh

De Europese top van Edinburgh heeft deze problemen niet opgelost, maar wel verhelderd en aldus hopelijk hanteerbaar gemaakt. Het kader voor de financiering van de Gemeenschap tot het eind van de eeuw is vastgesteld; zelfs de zetelkwestie is voor het Europese Parlement tot een – niet ideale – oplossing gebracht en kan nu voor ettelijke andere organen een volgende keer worden geregeld. Juridisch goochelwerk staat Denemarken toe het verdrag van Maastricht te ratificeren zonder het uit te voeren, maar ook zonder het te saboteren. In Edinburgh werd duidelijk gemaakt dat er een scheiding der geesten

dreigt: indien voor de zomer van 1993 de Britten en de Denen niet in de boot zijn gestapt, dan gaan de overige lidstaten zonder hen verder, zij het met smart en teleurstelling.

Tot slot

Nederland heeft, met aanvankelijke aarzeling, in de Europese Gemeenschap al spoedig een vertrouwd kader gevonden dat economische perspectieven en stabiliteit in zich verenigde. De Gemeenschap is geen beletsel gebleken, zoals sommigen vreesden, om vruchtbare betrekkingen met andere delen van de wereld te onderhouden. Dat 70% van ons handelsverkeer plaatsheeft met de Europese economische ruimte (EG en EVA) belet niet dat Nederland een van de grootste investeerders in Amerika is, en ook elders in de wereld actief is.

Nederland heeft er steeds naar gestreefd om Groot-Brittannië volwaardig aan de Europese integratie mee te laten werken, al vergemakkelijkte dat onze positie niet altijd. Indien echter het Verenigd Koninkrijk – of Dene-marken, of wie dan ook – het integratieproces voortijdig af wil breken dan wel verdagen, dan kan niet meer van de partners verlangd worden dat deze zich daarbij neerleggen. De uit zulk een stagnatie voortvloeiende politieke – en daardoor ook monetaire – onzekerheden zijn te groot dan dat de huidige structuren daartegen eendeloos bestand zouden zijn. Het Europees Monetair Stelsel is nooit bedoeld om er eeuwig in te verblijven (en nog minder om er naar believen in en uit te lopen). In deze tijd van overal opkomend nationalisme is het zaak de cohesie tussen de staten van onze regio met alle middelen te bewaken en te versterken. Stilstand is te riskant. Overigens: regeringsleiders die pretenderen naar een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid op weg te zijn, zouden niet het leeuwedeel van hun halfjaarlijkse discussies aan interne onenigheden en wrijvingen moeten besteden, doch zich eindelijk richten op de hen omringende hartverscheurende problemen, in hun eigen deel van de wereld alsook elders. Daar was in Edinburgh nog maar een beetje tijd en aandacht voor over, van enkelen. Dat is beschaamd; het zou omgekeerd moeten zijn.

E.P. Wellenstein

De auteur is oud-directeur generaal buitenlandse betrekkingen van de EG.