



Vijftig jaar Verdrag van Rome

Op 25 maart 1957 werd in Rome het verdrag ondertekend waarbij de Europese Economische Gemeenschap, de voorloper van de Europese Unie, werd opgericht. Bij dit vijftigjarig jubileum blikken we terug op het verleden en vooruit naar de toekomst.

De start van de Europese Unie (EU) ligt niet in 1957 maar eigenlijk al in 1951 toen bij het verdrag van Parijs de EGKS, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, werd opgericht. De EGKS heeft gefungeerd als een testopstelling voor de EEG en later voor de EU (Molle, 2002).

Gesterkt door een aantal jaren ervaring met deze sectorintegratie kwamen in juni 1955 in Messina (Italië) vertegenwoordigers van zes Europese landen bijeen en besloten een werkgroep in te stellen om de mogelijkheden te verkennen tot het instellen van een gemeenschappelijke markt. Deze werkgroep, onder voorzitterschap van de Belgische minister Spaak, heeft de zaken voortvarend aangepakt. In april van het jaar 1956 werden de voorstellen van de werkgroep gepubliceerd. In ESB werden de kernelementen daaruit in een reeks artikelen gepresenteerd. Dit betrof achtereenvolgens de algemene opzet (instituties), de douane-unie en het gemeenschappe-

lijke beleid (Kupers, 1956). Tenslotte kwam ook de aparte situatie van het Verenigde Koninkrijk (dat niet mee deed) aan de orde (Vos, 1956).

Bij de onderhandelingen in Brussel stonden voor Nederland grote belangen op het spel. Het georganiseerde bedrijfsleven liet dan ook al gauw van zich horen. Om de diverse geluiden te coördineren stelde de SER in juni 1956 een commissie in, die over alle onderwerpen uit het conceptverdrag heeft geadviseerd (SER 1957). Om de effectiviteit van deze adviezen te vergroten werd er zelfs een kleine afvaardiging van de SER commissie aan de Nederlandse onderhandelingsdelegatie toegevoegd. Die heeft inderdaad een aantal punten weten te realiseren zoals het buiten het verdrag houden van de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden.

Het (ontwerp)verdrag (1957)

Begin 1957 wordt het verdrag ondertekend. Essentie daarvan is de realisatie van een douane-unie binnen 12 jaar. Om in werking te treden moet dat verdrag natuurlijk worden geratificeerd. Die ratificatie was geen vanzelfsprekendheid want er bestond in Nederland grote weerstand tegen essentiële onderdelen van het verdrag.

Volgens een van de meest vooraanstaande vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, Van der Mandele

WILLEM MOLLE

Hoogleraar aan de Erasmus
Universiteit te Rotterdam

(een man die toch op velerlei gebied getoond had over veel visie te beschikken), was het verdrag niet in het belang van ons land omdat het tot een verlies van hele bedrijfstakken zou kunnen leiden. Nederland moet dus “indien de meerderheid van ons volk van oordeel zou zijn, dat dit verdrag – volgens de vrijwel unanieme opinie in Nederland economisch gezien een slechte zaak – om politieke redenen niet zou kunnen worden verworpen” naar uitwegen zoeken om de pijn te verzachten (Van der Mandele, 1957).

Een wat gematigder geluid laat Valk (1957) horen die vindt, dat het doel van de gemeenschappelijke markt wel goed is, maar dat het tijdschema onverantwoord kort is; het zou veel beter zijn om alle daarvoor benodigde aanpassingen geleidelijk door te voeren en daarvoor een halve eeuw te nemen. Als we deze opvatting gevolgd hadden waren we nu dus net klaar geweest met het voltooiën van een gedeeltelijke douane-unie.

Er zijn echter ook voorstanders. Hun positie wordt in ESB verwoord door Franken (1957) die stelt dat de nadelen van de aanpassing op korte termijn niet zwaarder mogen wegen dan de voordelen op langere termijn. Het korte advies luidt dan ook: “aanvaardt dit verdrag en tracht er het beste van te maken”.

De Redactie van ESB in 1957 vindt dat er met te weinig kennis van zaken meningen en oordelen gegeven worden. Zij schrijft: “De staatkundige en politieke betekenis van de verdragen tot instelling van de Europese Economische Gemeenschap en Euratom voor de toekomst wordt zowel in het Kremlin als in Washington duidelijk beseft, terwijl velen binnen het Europa van de Zes zich uitsluitend bezig houden met speculaties over de gevolgen voor bepaalde sectoren van het economisch leven”. ESB pakt de zaken nu gedegen aan en publiceert een reeks artikelen van Ramaer (1957), waarin helder en op goede gronden wordt uiteengezet, ten eerste, wat de diverse verdragen inhouden, ten tweede, wat de logica is achter het beginnen met de integratie van markten, ten derde, waarom men daarvoor het beste meteen de vorm van een douane-unie kan kiezen, ten vierde, dat een periode van twaalf jaar voldoende ruimte biedt voor aanpassingen, ten vijfde, dat een bepaalde coördinatie van beleid vereist is om de douane-unie goed te laten functioneren en ten zesde, dat sterke instellingen vereist zijn om de continuïteit te verzekeren. Met als conclusie: “Bij het waarden van voor en nadelen menen wij te mogen stellen dat dit verdrag valt te prefereren boven een afwijzen van het verdrag, zowel voor Europa als voor Nederland”.

Nederland ratificeert uiteindelijk (niet van harte en als laatste in december 1957) zodat het verdrag als voorzien in 1958 in werking kon treden. Als eenmaal de beslissing genomen is, beseffen ook de aanvankelijke tegenstanders, dat een nieuw tijdperk is aangebroken en dat men nu aan de slag moet (Van der Mandele 1958).

De realisatie van de marktintegratie (1958–1983)

Door de voortvarende aanpak van de integratie in de zestiger en begin zeventiger jaren werden de belangrijkste doelstellingen van het verdrag gerealiseerd (Van Esch, 1982). Ook werd de Gemeenschap uitgebreid tot negen lidstaten waaronder het Verenigd Koninkrijk. Echter in het begin van de tachtiger jaren bleek dat de economie goed in het slop was geraakt. Als gevolg daarvan was de stemming in 1982 bij het zilveren jubileum van het verdrag alleszins somber. De oorzaken van de malaise lagen maar gedeeltelijk in Europa zelf. De beide oliecrises van de jaren zeventig en het eind van de lange golf hadden hun tol geëist in termen van verlies aan dynamiek, concurrentiekracht, werkgelegenheid en monetaire stabiliteit. Dat er wat moest gebeuren stond voor iedereen vast. Maar veel van de voorgestelde oplossingen gingen uit van een nationale schaal en als gevolg daarvan nam de roep om protectie toe. Gelukkig waren er echter ook mensen die een breder perspectief hanteerden en zagen, dat het vlot komen van de economie afhankelijk zou zijn van verdere integratie (Tinbergen, 1982).

Een nieuwe start; de voltooiing van de interne markt (1983–1992)

De Europese Commissie stelde in haar beleidsvoornemen van 1981/1982 dat absolute prioriteit gegeven moest worden aan productieve investeringen en aan een concurrerend niveau van productiekosten. Daartoe diende de EU ten volle gebruik te maken van de potentie van de interne markt. Maar de nationale regeringen waren terughoudend. Die houding deed de hoofdredacteur van dit blad verzuchten: “Ambitieuze hervormingen of doorbraken zijn in dit klimaat niet te verwachten. Pas wanneer er weer economische perspectieven gloren, kunnen de kansen voor Europa keren en kan er weer enige hoop ontstaan op het doorbreken van de verstarring en op het voortzetten van het integratieproces” (van der Geest, 1982).

De Commissie laat echter niet af. Zij komt na grote druk van het Europese bedrijfsleven met het ambitieuze plan om de interne markt voor 1992 te voltooiën en alle daarvoor nodige nevenmaatregelen te treffen. De Commissie realiseert zich ook dat de voortgang op dit terrein wel eens zou kunnen afhangen van gelijktijdige voortgang op het gebied van de interne cohesie en de stabilisatie van de munten (diverse auteurs, 1987). Dit te meer omdat de zware opgave tot verdieping gelijktijdig vervuld moet worden met een zware opgave ter verbreding; in casu de uitbreiding met drie landen in het Middellandse Zee bekken die relatief zwak ontwikkeld zijn. De EU besluit dan tot een drieslag; voltooiing van de interne markt, aanmerkelijke versterking van het cohesie beleid (met name het regionale beleid) en voorbereiding van de EMU.

Aan het eind van de planperiode gekomen wordt door Pelkmans (1992) de balans van de Interne Markt opgemaakt. Hij constateert, dat niet alleen de geplande maatregelen zijn gerealiseerd, maar dat bovendien een nieuwe dynamiek op gang gekomen is omdat het liberalisatieproces veel verder gaat dan de aanvankelijke plannen.

De EMU (1989–2000)

Gesterkt door de voortgang op de Interne Markt begint de EU met de aanpak van de volgende fase van integratie: de Economische en Monetaire Unie. Eerdere opzetten (Werner et al., 1970) waren afgeketst en met tussenvormen (het wisselkoersmechanisme) had de EU gemengde ervaringen opgedaan. Er moet dus een hele nieuwe start gemaakt worden. Onder leiding van Commissievoorzitter Delors (1989) levert een brede werkgroep een duidelijk plan in om in tien jaar tijd een volledige Monetaire Unie te realiseren. De plannen komen op een historisch gunstig moment. Door de val van de Berlijnse muur komt de hereniging van Duitsland in zicht en de Duitsers zijn bereid om hun D-mark op te geven voor een Europese munt om duidelijk te maken dat het nieuwe Duitsland vast in de EU wordt ingekaderd. De plannen worden dus uitgewerkt en in een verdrag neergelegd. Nederland had geen moeite met het monetaire gedeelte van de EMU; het had immers al lang zijn monetaire soevereiniteit opgegeven in een quasi-monetaire unie met Duitsland. Sceptis bestaat er echter over onze partners en Oort (1991) schat de waarschijnlijkheid laag in, dat een voldoende aantal landen aan de voorwaarden kan voldoen om een in 2000 een start te maken.

Maar de EU blijkt een grotere dynamiek te vertonen dan velen beseffen en de EMU wordt volgens het vastgestelde tijdschema in fasen ingevoerd; in 1994 start de voorloper van de ECB, en in 1999 wordt de euro geïntroduceerd en volgt de overdracht van het monetair beleid aan de ECB. In eerste instantie doen elf landen mee; later wordt ook Griekenland toegelaten en recentelijk kon Slovenië de euro invoeren.

Uitbreiding met Oost Europa (1989–2007)

Van uitzonderlijk historisch belang is de integratie van de landen van Centraal- en Oost-Europa in de EU geweest. Na de val van de muur stonden deze landen voor zeer moeilijke keuzes ten aanzien van de opbouw van een markt economie en het vernieuwen van hun instituties. De EU heeft ze een duidelijk perspectief geboden, door de voorwaarden te formuleren waarop zij zouden kunnen toetreden tot de EU. Dat betekende ook de overname van de economische en politieke instituties, die in het Westen hun bruikbaarheid hadden bewezen. Europa heeft bovendien door het openstellen van zijn markten en door het geven van steun aan de noodzakelijke transitie de opname van deze landen vergemakkelijkt.

Overzicht van de veranderingen (1957–2007)

Vijftig jaar geleden bestond de EU uit zes West-Europese landen die nauwelijks van de verwoestingen van de tweede Wereldoorlog waren hersteld. Hun doel was om te komen tot welvaartsverbetering door marktintegratie. Die integratie besloeg overigens nog maar beperkte terreinen: voor goederen (de meeste industrie en landbouw producten), voor diensten (alleen de commerciële diensten), voor personen (alleen werkenden), voor kapitaal (alleen directe investeringen). Om de marktintegratie goed te laten verlopen moest er een zekere beleidsintegratie komen. Die was ook beperkt en lag op de terreinen van externe handelspolitiek, sociale maatregelen te compensatie van herstructurering, mededingingsbeleid (anti-kartel) en enige macro economische coördinatie.

Nu bestaat de EU uit 27 lidstaten, inclusief een tiental uit het voormalige Oostblok. De welvaart is overal sterk toegenomen en de verschillen in welvaart tussen landen zijn aanmerkelijk teruggebracht. De integratie van markten is praktisch voltooid. Voor de oude lidstaten bestaat nu vrij verkeer voor alle personen en alle vormen van kapitaal. Een dertiental landen (samen goed voor circa driekwart van het Europese Binnenlands Product) heeft daarenboven een Muntunie ingevoerd. De oude beleidsterreinen van de EU zijn verdiept (in het mededingingsbeleid is b.v. een controle op fusies ingevoerd; in het sociale beleid zijn er nu regels voor arbeidsomstandigheden). Bovendien zijn er aan de EU nieuwe beleidstaken toebedeeld; deze taken betreffen b.v. budgetpolitiek, milieubehoud, consumentenbescherming en terrorismebestrijding (Molle 2006). Deze ontwikkelingen in de werkerreinen van de EU zijn mogelijk gemaakt door een drietal majeure verdragwijzigingen (Maastricht, Amsterdam en Nice) die de institutionele structuur en de wijze van besluitvorming hebben aangepast aan de behoeften van de gegroeide ambities.

Evaluatie

Terugkijkend kunnen we dus stellen, dat de EU een duidelijk succesverhaal is. Dat is overigens niet alleen zo op economisch gebied; we moeten niet vergeten dat een van de belangrijkste doelstellingen van de oprichters was om tot een zone van vrede te komen waarin alle lidstaten de democratische beginselen en de mensenrechten respecteren. Ook die doelstellingen zijn ruimschoots bereikt. Nu het succes na vijftig jaar zo duidelijk is komt de vraag aan de orde waarin de kernfactoren gelegen zijn die dit succes bepaald hebben. Dat is een vraag die ook al bij het veertigjarig jubileum gesteld is. Velen van hen die een belangrijke rol in het integratieproces hebben gespeeld waren van mening dat dit vooral ligt aan drie factoren (Tindemans & Lastenouse (1999):

- De gekozen aanpak, door Monnet (1976), de ‘vader’ van Europa als volgt kernachtig omschreven: “L’Europe ne se fera pas d’un coup, ni dans une construction d’ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d’abord une solidarité de fait”. Dat laatste zou lukken als men steeds het gezamenlijke voordeel voor ogen zou houden.

- De wijsheid van de institutionele opzet die in de verdragen is neergelegd, met name wat betreft de rollen van de Commissie en van het Gemeenschapsrecht.
- De zeldzame combinatie van verbeeldingskracht en stuurmanskunst die door sleutelfiguren als Monnet, Cockfield, Delors en Kohl is aangewend op kritische momenten in de ontwikkeling.

Dit laatste staat in schril contrast met de voortdurende zorgen en de gevoelens van malaise die in de afgelopen vijftig jaar vrij algemeen (ook in ESB) zijn geuit als het over de EU ging. Niemand lijkt ooit tevreden over de economische situatie, met de plannen die gelanceerd worden of met de manier waarop ze worden uitgevoerd (nadat ze ondanks hun bezwaren toch zijn aangenomen). Er is dus een opvallend verschil tussen mislukking in de beeldvorming en succes in de werkelijkheid. Het lijkt belangrijk die discrepantie weg te nemen. Hier is niet alleen een taak weggelegd voor politieke en communicatie-wetenschappers maar ook voor ons economen.

Hoe verder in Europa (2007–2017)

De vraag is nu hoe Europa verder zal gaan. Het voorstellen van ontwikkelingen is altijd een hachelijke zaak. Het wordt echter wat minder hachelijk als men zich kan baseren op een praktisch toepasbaar denkmodel. Gezien de methode Monnet die ten grondslag ligt aan het gehele Europese integratieproces zou zo'n model moeten nagaan op welke terreinen het waarschijnlijk is dat in de toekomst de voordelen van integratie gaan opwegen tegen de nadelen. De aanpak met zo'n model heeft in het verleden tot achteraf gezien verrassend accurate voorspellingen geleid met betrekking tot de voltooiing van de Interne Markt (Molle, 1985), de introductie van de EMU (Molle, 1989, de Grauwe, 1992) en de uitbreiding van de EU met Oost Europese landen (Molle, 1992). Als men die aanpak voor de toekomst doorzet kan men echter niet langer in termen denken van stadia van integratie (handel, productiefactoren, monetair). De EU heeft nu een zeer hoog stadium van integratie bereikt en de discussie over verdere Europese integratie is nu een kwestie geworden van maatwerk. Zij gaat enerzijds over het borgen van de voorwaarden voor het succes van de bestaande verworvenheden (Oosterwijk, 2004, 2007). Anderzijds over een ander model: dat van de toepassing van beginselen over de verdeling van bevoegdheden over diverse lagen van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Als we dat laatste model toepassen dan blijkt bijvoorbeeld dat de EU meer moet doen aan veiligheid en minder aan landbouw (Alesina et al. 2005). Europa zal in de toekomst op meerdere terreinen nadrukkelijker aanwezig zijn (bijvoorbeeld energie, milieu, veiligheid) maar dit zal via kleine stappen gebeuren, die geen spectaculair karakter zullen hebben, maar eerder een geleidelijk patroon zullen vertonen. Ook wat de uitbreiding van de EU betreft is de dynamiek minder duidelijk dan in het verleden. Politieke factoren meer dan economische zullen de doorslag geven bij het binnenlaten van nieuwe leden (met name Turkije).

Europa en de wereld

Het Europese model voor integratie en samenwerking is een uniek en succesvol experiment. In de andere delen van de wereld is dat zeer goed gezien. Op nogal wat plaatsen zijn initiatieven ontwikkeld om door regionale integratie vergelijkbare voordelen te behalen. Hoewel het Europese model niet direct overdraagbaar is naar andere situaties zijn er toch duidelijke lessen te trekken. Een daarvan is het belang van sterke instituties. Zelfs voor de integratie op wereldniveau zijn er belangrijke lessen te trekken. Die geven aan dat het Europese model, dat gebaseerd is op wederzijds economisch voordeel, op overleg en respect voor pluriformiteit meer kansen heeft op succes dan het ideologisch missionaire unilateralisme van de Verenigde Staten. Het is nu aan ons om daar vorm aan te geven. Daarbij zou wat minder somberen en wat meer geestdrift niet misstaan (Leonard 2005; Molle 2006).

Tenslotte

In het voorgaande heb ik vastgesteld dat Europa onterecht voortdurend onbemind geweest is. Voor een gezonde ontwikkeling van ons sociaaleconomische stelsel is dat geen goede zaak. Er zijn dus maatregelen nodig, die bevorderen dat EU burgers zonet trots zijn op de EU dan toch de EU positief waarderen. Dat vraagt allereerst om een versterking van de identiteit en van de daadkracht van de EU (Wesseling, 2007). Op beide punten brengt de ontwerp-constitutie verbeteringen aan en Nederland zou dus goed aan doen in ieder geval deze twee onderdelen van het ontwerp-verdrag te accepteren. Verdragen zijn, zo heeft het voorgaande geleerd, zeer belangrijk om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Maar in de praktijk dienen concrete stappen gezet te worden om bepaalde zaken ook echt te realiseren. Zulke concrete stappen zijn er te over en sommigen daarvan hebben geen verdragswijziging nodig om doorgevoerd te worden. Ik wil hier een zo'n stap bespreken, die op typisch economisch gebied ligt. Voor velen is de nationale munt een van de belangrijkste elementen van hun identiteit. De euro is, op economische criteria beoordeeld, een duidelijk succes. Toch is bij het afgelopen referendum over de constitutie de euro door de burger sterk negatief gewaardeerd. Om er voor te zorgen dat hij ook als positief wordt gepercipieerd heb ik eerder in ESB een lans gebroken voor het vanzelfsprekend gebruik van de euro als norm in alle (financiële) berichtgeving (Molle, 2002). Ik heb toen de Europese en nationale autoriteiten opgeroepen om daartoe als eersten een bijdrage te leveren. Jammer genoeg is daar geen gehoor aan gegeven. Overigens, vijf jaar na dato is mijn pleidooi nog steeds geldig. En dus hoop ik dat het nu wel zal worden opgepakt en zal worden geplaatst in het kader van een langer lopend Europa breed offensief. Mogelijk dat daardoor Nederland ook weer wat van zijn getaande prestige zal kunnen terugwinnen.

LITERATUUR

- Alesina, A. & I. Angeloni and L. Schulknecht (2005) What does the European Union do? *Public Choice*, 123, 275-319.
- Delors Committee (1989) *Report on the Economic and Monetary Union in the European Community*, CEC Brussels.
- Diverse auteurs (1987) *ESB*, 72/3636.
- Esch, J.C.P.A. van (1982) Economische effecten van markt-integratie, *ESB*, 67/3353, 470-2.
- Franken, N. (1957) De kritiek op de Europese integratie, *ESB*, 42/2080, 364-6.
- Geest, L. van der (1982) Het Europa van de tweede generatie, *ESB*, 67/3358, 577.
- Grauwe, P.de (1992) De toekomst van de muntunie in Europa, *ESB*, 77/3891, 1246-8.
- Kupers, F. (1956) De Europese Integratie, *ESB*, 41/2029, 424-6; Het Brusselse rapport over de gemeenschappelijke markt; een markt, *ESB*, 41/2030, 441-2; Gemeenschappelijk beleid, *ESB*, 41/2031, 464-7
- Leonard, M. (2005) *Why Europe will run the 21st century*, PublicAffairs, New York.
- Mandele, K.P. van der (1957) Een sprong in het duister, *ESB*, 42/2073, 224-9.
- Mandele, K.P. van der (1958) Aan de poort van Europa, *ESB*, 43/2114, 24-6.
- Molle, W.T.M. (1985) De Europese markt voltooid? *ESB*, 70/3520, 837.
- Molle, W.T.M. (1989) De Europese Gemeenschap in 2000, *ESB*, 74/3738, 1271-3.
- Molle, W.T.M. (1992) De uitbreiding van de Europese Gemeenschap, *ESB*, 77/389, 1241-5.
- Molle, W.T.M. (2002) Van overmoed naar weemoed, *ESB*, Vol. 87/4370, 547.
- Molle, W.T.M. (2002) Nog steeds niet van ons allemaal, *ESB*, 87/4386, 859.
- Molle, W.T.M. (2006) *The Economics of European integration; Theory, practice, policy*, (5th ed) Ashgate, Aldershot met name de hoofdstukken 19 en 20.
- Monnet, J. (1976) *Memoires*, Fayard, Parijs, 355.
- Oort, C.J.(1991) Een Europese muntunie vóór 2000? *ESB*, 76/3789, 26-7.
- Oosterwijk, J.W. (2004) Europa in een hogere versnelling, *ESB*, 89/4423, 4-7.
- Oosterwijk, J.W. (2007) Maatwerk en modernisering in Europa, *ESB*, 92/4501, 4-7
- Pelkmans, J.(1992) De uitbating van de interne markt, *ESB*, 77/3891, 1236-40.
- Ramaer, J.C. (1957) De Euromarkt (serie van 8 artikelen) *ESB*, vanaf 42/2081, 387 tot *ESB* 42/2097, 710.
- Redactie ESB (1957) Voorwoord, *ESB*, 42/2081, 387.
- SER (1957) Verslag van de werkzaamheden van de Commissie Europese Economische Integratie van de Sociaal Economische Raad, *Publicatie van de SER*, 1957.6
- Tinbergen, J. (1982) Eurovisie gevraagd, *ESB*, 67/3351, 392-4.
- Tindemans, L. & J. Lastenouse (eds) (1999) 40 years of the treaties of Rome; or the capacity of the treaties to advance the European integration process, *Proceedings of the 1997 colloquium*, Bruylant, Brussel.
- Valk, W.L. (1957) Een halve eeuw werk, *ESB*, 42/2069, 148-52.
- Vos, F.I.H. (1956) Het Verenigd Koninkrijk en de gemeenschappelijke Europese markt, *ESB*, 41/2052, 915-6.
- Werner, P. et al. (1970) Report to the Council, Commission on the realisation by stages of the Economic and monetary Union in the Community, *Bulletin of the EC*, 11, supplement.
- Wesseling, H.L. (2007) Europa leeft als wij het willen, *NRC/Handelsblad M*, maart, 32-36.