

# De Europese integratie in vogelvlucht

A.E. Kersten\*

**V**anaf het begin is de Europese integratie een moeizame aangelegenheid geweest. Dat neemt niet weg dat belangrijke doorbraken konden worden gerealiseerd, vooral de besluiten van Den Haag (1969) om de Gemeenschap uit te breiden en te verdiepen, en de lancering van het 1992-programma in 1986. Met het Verdrag van Maastricht lijkt evenwel de eindfase van het integratieproces te zijn bereikt.

Tussen de eerste en tweede wereldoorlog zijn al initiatieven voor economische en politieke samenwerking in Europa genomen, maar het beginpunt van het proces van Europese integratie, dat in het Verdrag van Maastricht (december 1991) een zeker culminatiepunt heeft bereikt, ligt onmiskenbaar in de jaren na 1945.

Europa was door de tweede wereldoorlog materieel en moreel ontredderd achtergelaten, maar tegelijkertijd leefde in de jonge generatie een elan om zich voor de opbouw van een betere maatschappij in te zetten. Internationaal voelde Europa zich bedreigd door het totalitaire communisme en die bedreiging stimuleerde Europese samenwerking en eenwording. Ten slotte waren er de ervaring van de jaren dertig, waarin nationalisme en economisch protectionisme de politieke en economische crisis hadden verdiept. Tegen die achtergrond leek samenwerking en eenwording het panacee voor Europa. Op nationaal en transnationaal niveau bewerkten voorstanders van Europese eenwording de publieke opinie en politici. Dank zij Amerikaanse stimulansen en druk groeide ook bij regeringen de belangstelling voor Europese, vooral Westeuropese integratie.

Achter de gemeenschappelijke terminologie 'Europese eenwording' ging een verscheidenheid aan richtingen schuil, die tot vandaag toe van invloed zijn geweest op het integratieproces. Aan de ene kant van het spectrum stonden voorstanders van de onmiddellijke oprichting van een Europese federatie waarbinnen de eenheid zich zou kunnen ontwikkelen; aan het andere uiteinde trof men de pleitbezorgers aan van een geleidelijk proces van samenwerking tussen regeringen, waarvan de eindtermen niet duidelijk omschreven waren.

## Ontwikkelingen 1945-1957

In de jaren 1945-1955 ontspan zich een tumultueus proces van aanzetten tot intergouvernementele en supranationale integratie op economisch, politiek en militair gebied. De Benelux (1944) was de eerste aanzet tot monetaire en economische samenwerking. De aankondiging van de Marshallhulp in juni 1947 bracht ook een intensivering van de koude oorlog met zich en vormde als zodanig een impuls voor de integratie-

beweging. De initiatieven en concrete samenwerkingsverbanden volgden elkaar in snel tempo op. In maart 1947 gingen de Benelux-landen met Frankrijk en Groot-Brittannië in de Westerse Unie een militair verbond aan; in april kwam de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES) tot stand; in mei 1949 de Raad van Europa; in mei 1950 lanceerde de Franse minister van Buitenlandse zaken Robert Schuman zijn plan voor een supranationale Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), in oktober volgde het Plevin-plan voor een Europese Defensiegemeenschap (EDG), in mei 1952 het plan voor een Europese Politieke Gemeenschap (EPG). Het was een proces, dat aan zijn eigen voortvarendheid ten onder ging. Een supranationale EDG was voor Frankrijk, dat de motor voor dit integratieproces vormde, een stap te ver. Met de verwerping van het EDG-verdrag in augustus 1954 leek de supranationale integratie ten dode opgeschreven.

In dit eerste decennium waren vooral onder druk en aanmoediging van de publieke opinie en pressiegroepen organisaties tot stand gekomen die de Europese eenwording dichterbij konden brengen. Dat had geleid tot een grote verscheidenheid naar doelstelling, vorm en leden. Vanaf 1955 was er sprake van een meer gecoördineerd integratieproces. Dat was mogelijk, doordat voor het cruciale Europese veiligheidsprobleem en met name de rol van Duitsland daarin een oplossing was gevonden. Na het débâcle van de EDG was het ideaal van het verenigd Europa niet dood. Natuurlijk bleven naast Jean Monnets Comité pour les Etats-Unis de l'Europe vele andere voorstanders van Europese eenwording aan de weg timmeren, maar hun invloed verminderde aanzienlijk. Een herbezinning over de voortzetting van het integratieproces leidde tot een keuze voor de economische integratie via een douaneunie naar een economische unie op supranationale grondslag. Uitgangspunt voor dit plan van de Nederlandse minister van buitenlandse zaken, Beyen, was dat de basis voor een verenigd Europa alleen tot stand kon komen door middel van een 'fusion des intérêts' van de betrokken volken.

\* De auteur is bijzonder hoogleraar in de diplomatieke geschiedenis aan de Rijksuniversiteit te Leiden.

## EEG

Het EEG-verdrag van maart 1957 legde de beginse-len en de koers vast voor deze ontwikkelingsgang. De EEG zou moeten leiden tot een gemeenschappelijke markt met een vrij verkeer voor kapitaal, arbeid en goederen. Dank zij de gunstige economische omstandigheden verliep dat proces voorspoedig. De interne handel verdubbelde tussen 1958 en 1962 en de afbraak van de binnengrenzen werd in de eerste jaren versneld. In 1968 waren de handelsbelemmeringen geslecht. Dank zij de expansie van de interne handel kwam het gemeenschappelijke buitentarief zonder de verwachte confrontatie tussen voorstanders van vrijhandel (Benelux en Bondsrepubliek) en protectionisme (Frankrijk en Italië) tot stand. Tijdens de zogenoemde Kennedy-ronde in de jaren '60 over verlagings van invoerrechten kon de EEG demonstren dat het geen protectionistisch blok vormde. Kortom, een voorspoedige ontwikkeling in het economische vlak, waarbij ook de realisering van een gemeenschappelijke landbouwpolitiek in 1962 kan worden gevoegd.

Toch kon nauwelijks gezegd worden, dat in het EEG-beleid van de lidstaten de 'fusion des intérêts' waarneembaar was. De tegenstellingen leken eerder op de voorgrond te treden. Drie vraagstukken droegen hieraan bij:

- de uitbreiding van de EEG met nieuwe leden, met name Groot-Brittannië;
- de verbreding van het werkterrein naar andere domeinen; en
- de institutionele ontwikkeling van de EEG.

### *Uitbreiding EEG*

Tegen de verwachting van Whitehall in was de EEG tot stand gekomen. De Britse poging door de vorming van een Europese Vrijhandelszone van de OEES-landen een alternatief voor de EEG te bieden, was gestrand op Parijs. De oprichting van de Europese Vrijhandels Associatie (EVA) door de overgebleven OEES-leden was een schamel alternatief. Het leek dan ook een kwestie van tijd totdat Londen zich voor het lidmaatschap van de EEG zou aanmelden. Dit gebeurde in juli 1961, maar de Franse president De Gaulle maakte aan de toetredingsonderhandelingen in januari 1963 abrupt een einde. Met een hernieuwde Britse aanvraag in mei 1967 maakte De Gaulle binnen een week korte metten door deze op een persconferentie af te wijzen.

### *Verbreding werkterreinen*

De EEG zou ook de ontwikkeling naar politieke eenwording moeten stimuleren, zo stelde het Verdrag van Rome. Kort na zijn aantreden als president kwam De Gaulle met voorstellen tot coördinatie en ontwikkeling van een gemeenschappelijke buitenlandse politiek door de Zes. Op zichzelf was dit geen revolutionair voorstel, maar De Gaulles afkeer van de supra-nationale geest van de EEG en diens voor-nemen deze samenwerking buiten de bestaande EEG-structuur te realiseren, maakten deze heropening van het debat over de politieke integratie tot een splijtzwam. Het aanvankelijk principiële Nederlandse verzet tegen deze zogenoemde Fouchet-plannen groeide via Belgische steun uit tot een confrontatie tussen Frankrijk en de andere vijf. In 1962 trok De Gaulle zijn voorstel in.

### *Institutionele patstelling*

De Gaulle's verzet tegen implementatie van de verdragsbepalingen over uitbreiding van de bevoegdheden van de Europese Commissie, besluitvorming in de Raad van ministers bij meerderheid en geringe verruiming van de bevoegdheden van het Europese Parlement, veroorzaakte in 1965 een ernstige crisis. Frankrijk boycotte met zijn lege-stoelpolitiek anderhalf jaar de zittingen van de Raad en volhardde ook na het compromis van Luxemburg (december 1966) in zijn verzet tegen deze drie punten.

De jaren '60 toonden aan dat vooruitgang op de weg naar de gemeenschappelijke markt geen opening hoefde te bieden voor positieve ontwikkelingen op andere terreinen. Onmiskenbaar was aangetoond, dat de Franse houding voor het integratieproces doorslaggevend was. De Gaulle slaagde erin de toch al dominerende Franse positie te versterken door het Frans-Duitse vriendschapsverdrag (januari 1963): de as Parijs-Bonn werd een kader voor regulier voor-overleg tussen de twee voornaamste lidstaten van de EEG. De Bondsrepubliek kreeg daardoor nog minder ruimte zijn groeiende economische betekenis te gebruiken voor machtsvorming binnen de Zes. Frankrijk was onder De Gaulle bereid tot samenwerking binnen de EEG, zolang dit voordelen opleverde, niet alleen vanwege de vergroting van de markt, maar vooral vanwege de grote voordelen van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek. Alle andere zaken blokkeerde het, of het nu de uitvoering van het verdrag van Rome betrof of de uitbreiding met nieuwe leden.

Deze Franse politiek bracht de kleine landen binnen de EEG ertoe hun positie te markeren. De Benelux-landen beschouwden de supranationale structuur van de EEG als een garantie voor hun positie als kleine landen en tegen een hegemoniale positie van Frankrijk. Zij waren huiverig medewerking te verlenen aan de voor de hand liggende fusie van de EGKS, EEG en Euratom: Frankrijk zou de fusie kunnen gebruiken om de supranationale structuur te verwateren. Voor hen ging een samenvoeging van de drie commissies ver genoeg. Deze kwam in juli 1967 tot stand. Daarna trad een stagnatie in die zou voortduren tot het aftreden van De Gaulle in 1969.

### **De besluiten van Den Haag**

De nieuwe Franse president, Pompidou, probeerde de malaise in de Europese integratie te doorbreken met een voorstel tot het houden van een topconferentie over het voltooiën van de Gemeenschap. Ondanks een overvloed aan scepsis en voorwaarden vooraf werden op de Haagse topconferentie (1-2 december 1969) een drietal cruciale besluiten genomen:

- voltooiing van de gemeenschappelijke markt;
- versterking van de Gemeenschap door uitbreiding naar nieuwe beleidsterreinen, en
- uitbreiding van de EEG met nieuwe leden.

De besluiten van Den Haag waren niet revolutionair, maar zij openden de weg naar oplossing van de bestaande problemen. Nog voor het einde van 1969 moest de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid geregeld worden door de bijdragen van de lidstaten geleidelijk te vervangen door eigen middelen van de Gemeenschap, terwijl als logisch uitvloeisel daarvan het Europese Parlement op begro-

tingsgebied enige bevoegdheden zou krijgen. In 1970 zou een plan op tafel moeten liggen voor een stapsgewijze verwezenlijking van een economische en monetaire unie, terwijl een Europees reservefonds schommelingen in de valutaverhoudingen zou helpen opvangen. De technologische samenwerking zou worden versterkt, terwijl aan Euratom een nieuwe impuls gegeven zou worden. Ten slotte kwamen de regeringsleiders van de Zes overeen zo snel mogelijk de voorbereiding voor de toetredingsonderhandelingen met Groot-Brittannië, Ierland, Denemarken en Noorwegen te voltooien.

Zakelijk gezien hadden de Haagse besluiten het karakter van een werkprogramma voor de ontwikkeling in het volgende decennium. De bereidheid hieraan uitvoering te geven bleek uit de voortvarendheid waarmee voor het einde van 1971 de noodzakelijke besluiten werden genomen.

De Haagse besluiten hadden ook een minder positieve strekking. In afwijking van het verdrag van Rome bleef unanimiteit voor beslissingen vereist, terwijl ook de positie van de Europese Commissie tegenover de Raad van Ministers niet wezenlijk werd versterkt, dat wil zeggen het intergouvernementele karakter van de Gemeenschap werd versterkt ten koste van het supranationale. Evenmin kwam in het slotcommuniqué de term politieke unie voor, ook al werd met zoveel woorden gezegd dat de Gemeenschap haar rol in de wereld zou moeten spelen. De vertaling van deze doelstelling in concrete afspraken vertrouwden de regeringsleiders toe aan de ministers van buitenlandse zaken.

### **Uitbreiding EG**

Dat de Europese integratie weer op stroom lag bleek in de volgende jaren. De toetredingsonderhandelingen met de kandidaat-leden verliepen soepel. Zij aanvaardden de gemeenschappen in hun huidige toestand met inbegrip van de Haagse plannen voor de verdere ontwikkeling. Inzet van de onderhandelingen was de duur en het regime van de overgangperiode. De hoofdelementen van de onderhandelingen met Groot-Brittannië vormden de hoogte van de Britse bijdrage, de landbouwpolitiek, invoer van suiker uit de Caraïben en Nieuwzeelandse zuivelproducten. De toetredingsovereenkomsten werden op 22 januari 1972 in Brussel ondertekend en de toetreding werd op 1 januari 1973 een feit. Noorwegen bleef buiten de Europese Gemeenschappen, omdat de bevolking zich in een referendum tegen toetreding uitsprak.

Op de uitbreiding van de Europese Gemeenschap naar het noorden volgden eind jaren zeventig besprekingen over toetreding van enkele Zuideuropese landen. Griekenland, Portugal en Spanje konden pas na terugkeer tot een democratisch bestel hun kandidatuur stellen. Griekenland deed dat in 1975. Een Turkse aanvraag, geïnspireerd door de rivaliteit met Griekenland, werd vanwege de economische ontwikkeling niet in behandeling genomen. Portugal en Spanje stelden hun kandidatuur in 1977. Hoewel met de toetreding van deze drie de geografische balans in de Gemeenschap zou worden hersteld, bracht zij ook een aantal grote economische problemen met zich. Het bnp lag ver beneden dat van de EG, de lonen waren laag, de inflatie hoog en de valuta was zwak. De Gemeenschap zou verbetering van

de economische infrastructuur financieel moeten ondersteunen. Met hun agrarische produktie zouden zij voor Frankrijk en Italië belangrijke concurrentie op de interne markt opleveren, terwijl zij in voor de Negen gevoelige sectoren als de scheepsbouw, textiel en staalindustrie de confrontatie met de Negen aankonden. Ook kon het vrije verkeer van arbeidskrachten de werkloosheid in de andere EEG-landen versterken. Ten slotte waren er institutionele vraagstukken: zou de uitbreiding de institutionele structuur niet verzwakken en dreigde niet het gevaar van verlamming door handhaving van de unanimiteitsregel?

Met het oog op de complexiteit van de problemen besloten de Negen eerst met Griekenland te onderhandelen. In 1981 trad Griekenland toe. Trager verliepen de onderhandelingen met Portugal en Spanje vanwege grote problemen in de landbouwsector. Toetreding van Spanje betekende immers een verhoging van de agrarische produktie met eenderde. Dit vergde een grondige aanpassing van de Europese landbouwpolitiek, omdat verhoging van het totaal van de landbouwsubsidies niet aanvaardbaar was. Na moeilijke onderhandelingen kwam een herziening van de Europese landbouwpolitiek tot stand, die voorzag in een verlaging van de subsidies en beperking van de produktie. De toetredingsonderhandelingen met Spanje en Portugal vorderden langzaam, omdat simultaan wijzigingen binnen de Europese Gemeenschap tot stand werden gebracht. Op 1 januari 1986 werd het lidmaatschap een feit.

### **Economische en Monetaire Unie**

#### *Monetaire Unie*

De versterking van de Europese integratie met een economische en monetaire unie bleek geen gemakkelijke onderneming. Tot uitvoering van een besluit uit 1970 de monetaire unie vanaf 1971 in etappes te realiseren kwam het niet vanwege de internationale valutacrisis. Pas nadat internationaal enige rust was hersteld zou in 1978 overeenstemming worden bereikt over een bescheiden begin van monetaire samenwerking tussen de lidstaten in het Europese Monetaire Stelsel, een stelsel van onderling afgestemde wisselkoersen en de invoering van de ecu als Europese rekenmunt, opgebouwd uit de nationale munten. Groot-Brittannië besloot buiten het EMS te blijven. Op de weg naar de monetaire unie was het EMS slechts een eerste bescheiden stap, maar hij demonstreerde wel de bereidheid een gemeenschappelijk monetair beleid te voeren. Winstpunt van de onderhandelingen was bovendien geweest, dat de samenhang van het economisch en monetair beleid in haar volle omvang ter tafel was gekomen. Het voeren van een gemeenschappelijk economisch en monetair beleid betekende afstaan van nationale beleidsbevoegdheid aan Europese instellingen. Het zou tot december 1991 duren alvorens de meeste regeringen te Maastricht daarvoor wilden tekenen.

#### *Economische Unie*

Ook de ontwikkeling in de richting van een economische unie en gemeenschappelijke markt voltrok zich langs de weg van de kleine stappen. Na de slechting van de handelsbarrières kwamen andere belemmeringen onder het mes die gelijke mededinging in de

weg stonden. Een gemeenschapsbeleid kwam op steeds meer terreinen, doorgaans met veel moeite, tot stand: visserij, vervoer, energie, industrie, energie, milieu en regionale ontwikkeling. Het bleek een uiterst ingewikkelde zaak een economische unie tot stand te brengen, omdat steeds weer nationale (groeps)belangen stonden tegenover dat van de Gemeenschap als geheel.

De beslissende doorbraak was de lancering van het '1992'-programma in 1986. De totstandbrenging van de gemeenschappelijke markt bracht de economische unie aanmerkelijk dichterbij (Zie Pelkmans in deze ESB). Zozeer zelfs, dat er al snel stemmen opgingen om de interne markt met één gemeenschappelijke munt te bekronen.

### **Europese Politieke Unie**

Het derde besluit van de Haagse conferentie van 1969 betrof het begin van buitenlandse politieke samenwerking als voorbereiding op de politieke eenwording.

Bij de uitvoering ging men uiterst behoedzaam te werk. In feite ging het om een proces in drie fasen. Buiten de gemeenschapsorganen werd begonnen met informatie-uitwisseling en consultatie op ambtelijk en ministerieel niveau op basis van de aanbevelingen van de commissie-Davignon (1970). Een volgende stap was de harmonisatie van de opvattingen waaruit dan ten slotte gemeenschappelijke actie zou kunnen voortvloeien. Veiligheidsvraagstukken en militaire aangelegenheden werden in eerste aanleg stilzwijgend buiten de Europese Politieke Samenwerking (EPS) gehouden. De coördinatie van het buitenlands beleid van de Negen op de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) betekende een stap in de goede richting, maar in internationale vraagstukken als Vietnam, Zuid-Afrika en het Arabisch-Israëliësch geschil bleek het moeilijk een gemeenschappelijk standpunt te bepalen.

Een extra impuls kreeg de samenwerking na 1979 door de Sovjet-inal in Afghanistan, het conflict tussen de Verenigde Staten en Iran en de Iraans-Iraakse oorlog. De vooruitgang werd verwoord in de verklaring van Londen (1981) die de EPS het centrale element in de buitenlandse politiek van de EG-leden noemde. Een heikel onderwerp bleef echter bespreking van veiligheidsvraagstukken, ook al opende de verklaring van Stuttgart (1983) hiertoe de mogelijkheid. Hierbij kwamen evenals bij de relaties met de Verenigde Staten wezenlijke zaken als de prioriteit voor de Navo of neutraliteit (Ierland) in het geding, die behandeling in EPS-verband in de weg stonden. Verdere vooruitgang op bovengenoemde gebieden blijkt uiterst moeizaam. In het kader van de Europese Politieke Unie is slechts een bescheiden vooruitgang geboekt door de (aanzet tot) vergemeenschappelijking van het buitenlandse beleid van de lidstaten. Het veiligheidsbeleid (naast justitionele en politionele samenwerking) kon echter alleen in intergouvernementele zin in het Verdrag van Maastricht worden opgenomen.

### **Institutionele ontwikkelingen**

Op institutioneel gebied deden zich na 1969 belangrijke ontwikkelingen voor. Het Europese Parlement bleef ondanks de toekenning van een beperkt budgetrecht (1975) en rechtstreekse verkiezingen (sinds

1979) de belichaming van het democratisch deficit. De toetreding van Groot-Brittannië versterkte de vooral door Frankrijk ondersteunde ontwikkeling van het intergouvernementele overleg in plaats van versterking van de positie van de Europese Commissie. Een bijeenkomst van regeringsleiders in december 1975 nam belangrijke beslissingen: de Raad van ministers zou besluitvorming over technische en ondergeschikte punten delegeren aan de Raad van Permanente Vertegenwoordigers. Besluitvorming op ministerieel niveau zou geleidelijk op meerderheidsbasis plaatsvinden.

De oprichting van de Europese Raad van regeringsleiders als permanent orgaan van de Gemeenschap buiten de verdragen om gaf aan, dat de Europese Commissie niet langer beschouwd kon worden als een embryo voor een Europese regering. De regeringsleiders zouden voortaan de cruciale beslissingen nemen en de conflicten oplossen. De Commissie werd daarmee niet gedegradeerd tot een administratief instituut, omdat het voeren van onderhandelingen namens de Gemeenschap veelal aan haar werd toevertrouwd. Ook werd het belang van de Commissie onderstreept door de aanwezigheid van de voorzitter bij de bijeenkomsten van de Europese Raad.

### **Tot slot**

De Europese Akte van 1986 heeft een belangrijke impuls gegeven aan het moeizame Europese integratieproces door de doelstelling van een politiek, economisch en monetair verenigd Europa vast te leggen. De coördinatie en ontwikkeling van een gemeenschappelijke buitenlandse politiek kreeg hiermee een formele basis. Het Verdrag van Maastricht concreteert de plannen voor een economische, monetaire en politieke unie. Een nieuw Europees bewustzijn leek zich door de 'Europa 1992'-campagne ook bij de burgers te ontwikkelen, maar het perspectief van de samenwerking veranderde sterk door de ontwikkelingen in Oost-Europa en op de Balkan en de Duitse vereniging. De kaders waarbinnen het denken over de Europese eenwording sinds 1945 waren geplaatst veranderden hierdoor fundamenteel. Van grote invloed is ook, dat de eindfase van het integratieproces aangebroken lijkt te zijn, zonder dat het einddoel, confederatie of federatie, duidelijk omschreven is. Dat het zwaartepunt via een federatieve opzet in Brussel zou komen te liggen, lijkt minder waarschijnlijk nu door de introductie van het subsidiariteitsbeginsel een confederatieve structuur meer in de rede ligt. De Brusselse bureaucratie, die De Gaulle in zijn verzet tegen de EEG had gebruikt, blijkt in 1992 nog even bruikbaar als schrikbeeld. Het perspectief van het prijsgeven van nationale symbolen als de eigen munt, een eigen buitenlands beleid en een eigen veiligheidsbeleid, of tenminste de perceptie ervan, stimuleren een huiver om verder te gaan op weg naar een monetaire unie en politieke integratie. Van een 'fusion des intérêts', die in economisch opzicht is gerealiseerd, is op politiek gebied nog geen sprake. De nationale identiteit is te zeer vereenzelvigd met die van de nationale staat en zijn attributen om daarvan bij Verdrag van Maastricht binnens afzienbare termijn afstand van te doen.

**A.E. Kersten**