

# De EMU en de omwegen van de Europese integratie\*

JAN LUITEN VAN ZANDEN

*Hoogleraar economische en sociale geschiedenis  
Universiteit Utrecht*

Dat de geschiedenis vaak omwegen en kronkelpaden bewandelt, laat zich fraai illustreren aan het verhaal van de Europese integratie. Historici hebben zich de afgelopen decennia intensief bezig gehouden met de vraag waarom in Europa na de Tweede Wereldoorlog

dit proces van samenwerking op gang gekomen is. Hierbij is meer inzicht ontstaan in de dynamiek ervan, een dynamiek die ons nog steeds – aan de vooravond van de EMU – voortstuwt. In de meer populaire geschiedschrijving wordt dit proces vooral toegeschreven aan lessen die zijn getrokken uit de Tweede Wereldoorlog. Direct na 1945 werd in reactie hierop door een aantal denkers en politici de Europese Beweging opgericht, die pleitte voor een samengaan op Europees vlak. De denkbeelden die door de Europese Beweging naar voren gebracht werden, zouden geleid hebben tot verschillende initiatieven om te komen tot Europese samenwerking, waarvan de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) van 1953 en de EEG van 1958 de bekendste zijn geworden. De zes landen die daaraan deelnamen, ontdekten al spoedig hoe voordelig de economische samenwerking was, waarna dit proces zich als een olievlek uitbreidde: de EEG werd uitgebreid en omgevormd tot een veel omvattender Europese Gemeenschap, later de Europese Unie.

## *Een wereld van economisch nationalisme*

Zo eenvoudig is het niet gegaan, is de boodschap van historici als Alan Milward en Richard Griffiths.<sup>1</sup> De generatie na-oorlogse politici die vorm hebben gegeven aan het integratieproces was in eerste instantie geïnteresseerd in het oplossen van praktische economische problemen. De staat had in de na-oorlogse periode – mede onder invloed van het denken van Keynes – een zeer grote invloed in het economisch leven verworven en werd door de

bevolking verantwoordelijk geacht voor het wel-slagen van herstel en reconstructie. Dit herstel vond echter plaats in een wereld van economisch nationalisme, waarin internationale kapitaalbewegingen sterk aan banden waren gelegd, de handel werd gedomineerd

door quota's en torenhoge tarieven en de internationale politiek door gedetailleerde onderhandelingen over bijvoorbeeld de vraag hoeveel gloeilampen Italië van Nederland zou afnemen in ruil voor een zeker quantum rijst. In een dergelijke wereld was voortdurend intensief overleg nodig om de internationale economie aan de gang te krijgen – wat vooral voor de kleine landen van enorm belang was – en werden instituties ontwikkeld om dit type onderhandelingen te vereenvoudigen. De Organisatie van Europese Economische Samenwerking (de latere OECF) en de Europese Betalings Unie, die overigens beide onder invloed van de Verenigde Staten werden opgezet, waren daar voorbeelden van.

De EGKS – in de hagiografie van de Europese Unie vaak gezien als de eerste fase op de weg die naar het verenigd Europa zou leiden – is een mooi voorbeeld van dit type ontwikkeling. De Franse industrie was sterk afhankelijk van de invoer van kolen uit Duitsland; het ontstaan van de Bondsrepubliek Duitsland (uit de voormalige bezettingszones) betekende echter dat de gegarandeerde aanvoer van kolen in gevaar kwam. Dit was voor de politici die verantwoordelijk waren voor de Franse *planification indicative* – de planning van de industrialisatie – een groot probleem. Ter oplossing hiervan ontwikkelde Jean Monnet, de geestelijke vader van de Franse planning, het idee voor een kolen- en staalunie tussen beide landen. Hieruit werd in 1953, na de nodige omzwervingen, de EGKS geboren. Nederland deed daaraan mee omdat men er niet buiten wilde blijven en omdat België, waarmee

men in het Benelux-avontuur was verwickeld, al vroeg had laten merken hierin een oplossing te zien van een ander nationaal probleem, de sterk verouderde steenkolenmijnbouw van het land. De meeste Nederlandse politici waren overigens weinig enthousiast over het plan; een socialist als Drees zag in de Europese samenwerking voornamelijk een bedreiging voor de positie die de sociaal-democratie na jaren van strijd eindelijk had weten te veroveren.

Een van de weinige Nederlanders die werkelijk geestdriftig waren over deze initiatieven was minister van Landbouw Sicco Mansholt, die in Europese samenwerking een oplossing zag voor het meest nijpende probleem waar de Nederlandse landbouw toen mee worstelde, namelijk de enorme zuiveloverschotten. Deze waren het gevolg van het in de jaren dertig ingevoerde beschermingsbeleid van de landbouw, waarbij minimumprijzen voor landbouwproducten werden vastgesteld die gewoonlijk veel hoger waren dan de prijzen op de wereldmarkt. Omdat Nederland grote hoeveelheden landbouwproducten exporteerde – de productie groeide vele malen sneller dan de binnenlandse consumptie – werd deze politiek steeds duurder. Mansholt moest daarom op zoek naar markten waar Nederland zijn relatief dure landbouwproducten kon afzetten. Oorspronkelijk ontwikkelde hij plannen voor een *Green Pool* – een soort EGKS maar dan voor de landbouw. Uiteindelijk kwam dit initiatief terug bij de onderhandelingen over het verdrag van Rome (1957), zodat daarin een aparte landbouwparagraaf werd opgenomen waarin een gemeenschappelijk landbouwbeleid werd aangekondigd. Mansholt werd bovendien de eerste Europese Commissaris van landbouw en kreeg daarbij veel ruimte om dit Gemeenschappelijk Landbouwbeleid te gaan opzetten. Zoals bekend heeft Nederland zeer geprofiteerd van dat beleid.

Het is de moeite waard om even stil te staan bij deze voorbeelden omdat ze duidelijk maken waarom het integratieproces in de jaren vijftig op gang kwam. In beide gevallen was de achtergrond de oplossing van concrete problemen met de internationale handel (steenkooltekorten respectievelijk landbouwoverschotten), die voortkwamen uit de hoge mate van overheidsinterventie in de nationale economieën in die jaren. De betrokken politici gingen vervolgens

naar oplossingen zoeken die in belangrijke mate in het verlengde lagen van het economisch nationalisme waaruit ze voortkwamen. Men koos voor constructies – het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de Hoge Autoriteit van de EGKS – die eveneens een hoge mate van overheidsinterventie impliceerden; deze supra-nationale organen kregen dwingende bevoegdheden om de internationale problemen te reguleren.

In deze jaren waarin de basis werd gelegd voor verregeande economische samenwerking binnen Europa, ondervond men tegelijkertijd dat vergelijkbare plannen om te komen tot vormen van politieke of militaire samenwerking steeds mislukten. Daar was een eenvoudige reden voor. Bij onderhandelingen over economische problemen konden *win-win* situaties ontstaan, waarbij alle partijen baat hadden, wat bij de noodzakelijke unanieme besluitvorming een absolute vereiste was. Dat Duitsland zijn markt voortaan moest openzetten voor *Frau Antje* en dat Nederland zonder restricties Volkswagens moest importeren, tastte in beide landen vrijwel geen gevestigde machtsposities aan. Bij onderhandelingen over vormen van politieke en militaire samenwerking bleek dit veel lastiger, zo niet onmogelijk: daar betekende de grotere macht van de een haast per definitie het verlies aan invloed van de ander. Het scheppen van sterke Europese organen op dit terrein betekende bovendien dat alle landen politieke invloed moesten prijsgeven, waartoe ze niet bereid waren. De Europese Defensie Gemeenschap (1954) en de Europese Politieke Unie (begin jaren zestig) mislukten dan ook omdat één partij (Frankrijk respectievelijk Nederland) zich er tegen bleef verzetten. Of in de woorden van Milward, de EEG was niet in het leven geroepen om de nationale staat af te breken, maar om de problemen ervan – in de specifieke naoorlogse context – te helpen oplossen.

#### *Spanningen tussen economie en politiek*

Vanaf het prille begin was er dus sprake van een wanverhouding tussen de economische en de politieke dimensie van het integratieproces. De economische samenwerking werd voortdurend intensiever, mede doordat de Europese economieën sterk reageerden op de nieuwe impulsen en zeer nauw met elkaar vervlochten raakten. Tegelijkertijd won de nationale staat nog aan kracht en invloed: de wel-

\* Het volgende is grotendeels gebaseerd op J.L. van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht: Het Spectrum, 1997.

1. A. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, London: Routledge, 1992; R.T. Griffiths (ed.) *The Netherlands and the integration of Europe*, Amsterdam: Neha, 1990.

vaartsstaat werd uitgebreid, door de staat betaald onderwijs en onderzoek werden steeds belangrijker, in de jaren zeventig werd veel verwacht van werkgelegenheidspolitiek en industriepolitiek, enz.

In de loop van de jaren tachtig werd echter duidelijk dat de nationale staat steeds meer onder druk kwam te staan van de processen van internationalisering en vervlechting. Misschien kan men de eerste jaren van Mitterrand (1981/83) zien als het laatste grote experiment om deze spanning in het voordeel van de nationale staat te beslechten (en het kabinet Den Uyl als een van de voorlaatste experimenten). De opkomst van 'nieuw rechts' (Thatcher, Reagan), die samenviel met een crisis in de welvaartsstaat en in de overheidsfinanciën, betekende een belangrijke wending: zeker in Nederland en Engeland werden de pretenties van de nationale staat omlaag geschroefd. In de praktijk bleef de staat natuurlijk alomtegenwoordig. Maar in theorie lijkt althans de Nederlandse staat zich te hebben neergelegd bij de kracht van de globalisering.

In Brussel werd en wordt natuurlijk dezelfde spanning ervaren: hoe de EEG/EG/EU draaiend zien te houden, terwijl de echte politieke macht nog steeds in London, Parijs, Bonn, in Kopenhagen en Athene gevestigd is? Uit de periodieke crises die het integratieproces doormaakte kon de les getrokken worden dat de tamelijk fragiele structuur alleen bij elkaar gehouden kon worden door het stellen van nieuwe, ambitieuze doeleinden op economisch vlak. Zo wist Delors de problemen halverwege de jaren tachtig rond het uit de hand gelopen landbouwbeleid en de Britse obstructie op dat punt te overwinnen door het plan te lanceren voor een Europa zonder binnengrenzen, te realiseren in 1993. Met dit plan werd de EG opnieuw een krachtig voertuig voor de liberalisering van de verhoudingen binnen Europa; het vrijmaken van het internationaal kapitaalverkeer werd er zeer door bespoedigd, evenals de liberalisering van het vliegverkeer, om twee voorbeelden te noemen. En, nog voordat men op adem was gekomen van dit initiatief (dat overigens veel minder banen opleverde dan was voorspeld), formuleerde het Verdrag van Maastricht de doeleinden van de Economische en Monetaire Unie – een nieuw ambitieus doel voor het nieuwe millennium. Door dit wenkende perspectief werd de ineenstorting van het Europees Monetair Stelsel in 1992/93 'verwerkt' zonder trauma's achter te laten.

Deze strategie van Europa is wel vergeleken met

die van de fietser: gezien de labiele structuur betekent stilstaan onvermijdelijk dat fiets en berijder omvallen; voortgang, gericht op nieuwe doelen, is dus nodig om Europa bijeen te houden. En omdat deze doeleinden alleen in de economische sfeer met succes gerealiseerd kunnen worden, neemt de economische integratie steeds meer toe, waardoor de spanning met de stagnatie in de politieke sfeer voortdurend dreigt op te lopen.

Zoals in het voorgaande kort is aangegeven, is dit een haast onvermijdelijk gevolg van het ontwikkelingspad dat het integratieproces in de jaren vijftig gekozen heeft. Het 'democratisch tekort' van Europa is inherent aan deze ontwikkelingslijn (al moet dit tevens verbonden worden met het ontbreken, op Europese schaal, van een *civic society* waar een vitale democratie in moet wortelen).

#### *De gok van de EMU*

De geschiedenis van 'Europa' is een opeenstapeling van paradoxen. Begonnen als een beweging om de internationale problemen van de nationale staat op te lossen, knaagt Brussel nu aan de machtsbasis van dezelfde nationale staat. 'Brussel' zal wel altijd het Janusgezicht behouden dat in de genen ingebakken zit: opgezet als supra-nationaal orgaan om te interveniëren in de nationale economieën, bespoedigt het tegelijkertijd processen van internationale vervlechting.

De grote gok van de EMU is nu of de nationale staat zodanig verzwakt is dat deze zich fundamentele onderdelen van het begrotings- en het monetaire beleid laat afnemen. Kan de EU zoveel druk uitoefenen op de partners, die nu in staat blijken te zijn om op korte termijn aan de criteria van het verdrag van Maastricht te voldoen, dat deze ook op de lange termijn hun gedrag door (voor hen) nieuwe normen zullen laten bepalen?

Een van de problemen die zich daarbij voordoen is dat er bepaalde prikkels in het systeem ingebouwd zijn die het niet nakomen van de regels belonen. Een gemeenschappelijke munt kan gezien worden als een collectief bezit waar alle betrokkenen van kunnen profiteren. Een van de baten ervan is het vermogen van de staat – en in dit geval van alle betrokken staten – om door geld (in feite schuldtitels waarvoor geen rente vergoed wordt) uit te geven inkomsten te verwerven. De (nadelige) gevolgen daarvan – hogere inflatie en een hogere rentestand – kunnen onder de EMU grotendeels afgewenteld worden op de overige lidstaten. Kortom, het is voor

elke staat rationeel om zich niet aan de strikte regels van het Verdrag van Maastricht en vooral het Stabilisatiepact te houden.

Het doel van het Stabilisatiepact is om zodanige sancties op dit 'free rider' gedrag te zetten dat de eventuele baten daar niet tegenop wegen. Dit veronderstelt echter dat een volledige registratie van de geldschepping mogelijk is en dat het gezag en de bevoegdheden van Brussel en van de Europese Centrale Bank zodanig zullen zijn dat ze de sancties met succes kan opleggen. Vergelijkbare historische voorbeelden laten echter zien dat (a) staten in dergelijke situaties zeer creatief kunnen zijn in het ontlopen van de precieze regels en criteria en (b) dat het buitengewoon moeilijk is om autonome politieke eenheden dwingende sancties op te leggen als de betrokken politieke elites zich daar tegen verzetten.

#### *Brussel: het Den Haag van 1780?*

Een van de beste voorbeelden op dit terrein vormt de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, een coalitie van zeven autonome gewesten die een gemeenschappelijke munt en een gemeenschappelijke begroting (voor onder andere defensie) hadden. Het 'free rider' gedrag van een aantal gewesten – van Zeeland bijvoorbeeld op het gebied van de munt en van bijna alle gewesten buiten Holland op het gebied van de gemeenschappelijke uitgaven – leidde niet alleen tot veel moeilijkheden op monetair gebied, maar tevens tot een voortgaande verzwakking van de politieke structuur van de Republiek waaraan ze uiteindelijk tenonder gegaan is.<sup>2</sup>

Nu kan men natuurlijk tegenwerpen dat de structurele beperkingen waaraan overheidsgedrag in de 17e en 18e eeuw onderhevig was fundamenteel anders waren dan nu, waardoor Brussel nu tot veel meer in staat is dan Den Haag in 1780. Maar dit geldt ook voor de free rider: zoals de voorbereiding voor het examen over de regels van 'Maastricht' dat in mei afgenomen zal worden heeft laten zien, zijn de nationale staten tot zeer creatief boekhouden in staat – en dit is natuurlijk nog maar het begin van de problemen.

Nauw verweven met deze problematiek is de vraag of de nationale staat momenteel zodanig verzwakt is dat ze fundamentele instrumenten als het

begrotingsbeleid en het monetair beleid uit handen zal geven. Dit probleem ligt voor de verschillende staten heel anders. In Italië en België is de staat vermoedelijk zodanig verzwakt dat Europa het enige alternatief naast desintegratie lijkt te zijn. Vooral in Italië is het begrotingstekort in het verleden gebruikt als middel om de spanningen binnen het politiek bedrijf te beheersen – ergo, snelle inflatie, zwakke munt etc.. De weerstand die vooral in Nederland lijkt te bestaan tegen opname van Italië in de EMU is daarop gebaseerd. Daar staat tegenover dat in dat land een 'nieuwe' politieke elite zich tracht te legitimeren door zich juist wel – zoveel als binnen de Italiaanse context mogelijk is – te conformeren aan de Europese regels. Sterker nog, de steun voor de deelname aan de EMU is juist in Italië zo groot omdat de burgerij daarmee een soort garantie hoopt te krijgen voor een – in ieder geval op monetair en financieel vlak – meer solide overheidsbeleid; met andere woorden, de disciplinerende van de politieke elite die van de EMU uitgaat, wordt door delen van de bevolking vanuit het gegroeide wantrouwen tegen deze elite positief verwelkomd. De kans bestaat dus dat Italië een redelijk trouwe deelnemer aan de EMU wordt.

In een aantal 'kleine' sterkere staten – waarvan Nederland een goed voorbeeld is – heeft het neoliberalistische gedachtegoed zodanig wortel geschoten (en zijn de economische problemen voorlopig zodanig onder controle) dat eveneens, in ieder geval op de korte termijn, niet veel weerstand tegen het opgeven van deze bevoegdheden verwacht mag worden. Dat ligt echter anders in de twee landen die in belangrijke mate de Europese agenda bepalen. In Frankrijk zijn de verkiezingen in de afgelopen jaren steeds gewonnen door die partij die beweerde door een omvangrijk pakket van overheidsmaatregelen de werkloosheid te zullen gaan oplossen. Dit tekent de afhankelijkheid van de Franse politiek van het begrotingsbeleid. Omdat dit instrument in feite niet meer voor deze doeleinden gebruikt kan worden, dreigt een groot probleem te ontstaan. Misschien wordt dit in de Franse politiek nog niet als zodanig onderkend, omdat men geneigd is te denken dat men Europa naar eigen hand kan zetten. In zekere zin is de EU in Franse ogen een

2. Vgl. de recente dissertaties van M.S. Polak, *Historiografie en economie van de 'muntchaos'*. Amsterdam: Neha, 1998 en T. Pfeil, *Tot Redding van het Vaderland. Het primaat van de Nederlandse Overheidsfinanciën in de Bataafs-Franse tijd 1795-1810*. Amsterdam, 1998.

voortzetting van het grote project om de rest van de wereld naar Frans model te civiliseren.

De andere zwakke schakel in het EMU-spel is de zeer sterke staat Duitsland, die misschien nog wel meer dan Frankrijk geteisterd wordt door ernstige economische problemen. Ook hier kan de politiek niet machteloos toezien, maar staat ze in feite – mede door de structurele problematiek van het voormalige Oost-Duitsland – met lege handen. De Duitse problematiek wordt nog verergerd door het feit dat de sterke D-mark het krachtigste symbool van het *Wirtschaftswunder* en daarmee van de Duitse natie na 1945 is. Er dreigt een soort identiteitscrisis als dit symbool plotseling ingeruild moet worden voor een munt die men maar met mate vertrouwt en apprecieert.

Om nog even terug te keren naar het voorbeeld van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden: de samenhang in deze statenbond werd in stand gehouden door het dominante Holland, dat als belangrijkste gewest het algemeen belang vertegenwoordigde en daardoor de steeds weerkerende financiële problemen oploste (tot ze zelf na 1780 ook uitgeput raakte). Bovendien slaagde Holland erin om regels op te leggen voor onder andere het monetair beleid, waardoor totale chaos op dit terrein voorkomen kon worden. In zekere zin zou men van Duitsland – de grootste financier van de EU – een vergelijkbare rol mogen verwachten; het zijn immers ook in belangrijke mate de Duitse criteria voor een gezond financieel en monetair beleid die in het Verdrag van Maastricht zijn vastgelegd. De tragiek van de EU is echter dat het economisch overwicht van onze Oosterbuur sterk tanende is. Nederland heeft daar als 'free rider' in het systeem van vaste wisselkoersen rond de Mark – door de lonen 'kunstmatig' laag te houden en de concurrentiepositie sterk te verbeteren – een steentje aan bijgedragen. Deze verzwakking van de spil van het Europese integratieproces is daarom een zorgelijke

zaak, want het is zeer de vraag of de spanningen die met de komst van de EMU dreigen te ontstaan zonder een krachtige, dominante partij als de Duitse wel beheersbaar zijn.

#### *Fin de Siècle*

In het voorgaande heb ik getracht duidelijk te maken door welke krachten het Europese integratieproces vanaf de jaren vijftig wordt voortgestuwd. Het lijkt er op dat Europa een eigen ontwikkelingspad moet afleggen, dat gepaard gaat met grote – misschien wel toenemende – spanningen tussen de economische en de politieke dimensie van het integratieproces en tussen de nationale staten en Brussel. Deze spanningen worden echter kunstig aan het oog onttrokken door de strategie van de 'vlucht naar voren'. De komst van de EMU is een beslissende sprong voorwaarts in dit proces, waarvan de gevolgen nog niet overzien kunnen worden. Op meer pessimistische momenten dringt zich de vergelijking op met een ander groot Europees project van de twintigste eeuw, dat een even dwangmatig ontwikkelingspad moest volgen voordat het in 1989 – voor iedereen onverwacht – ineens stortte met de val van de Muur. Even onverwacht kwam in de afgelopen jaren een eind aan het wonder van de Aziatische tijgers. De Japanse economie, ooit de lieveling van alle economen, zit nu al sinds 1987 in de lappenmand. Het onvoorstelbare gebeurt dus aan het eind van de 20e eeuw, en nadat het gebeurt is kunnen alle experts precies uitleggen waarom het wel moest gebeuren. Gezien de omwegen en kronkelpaden waarlangs de geschiedenis voortbeweegt is onvoorspelbaar of ook het onvoorstelbare met de Europese Unie zal gebeuren. De ingrediënten voor een spannend uiteinde van deze eeuw en een zenuwslopend begin van de volgende zijn volop aanwezig.