

# Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 13

**Continuïteit in het Nederlandse beleid ten aanzien  
van de Europese samenwerking**

Dirk M. Ligtermoet

Rapport van een literatuur-onderzoek, verricht tijdens een stage bij de  
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

's-Gravenhage, februari 1986

Verkoopprijs f 10,--. Exemplaren van deze uitgave zijn uitsluitend te bestellen door vooruitbetaling op giro 751, ten name van Distributiecentrum Overheidspublikaties DOP, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, onder vermelding van het ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN: 90 346 0775 5

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Het onderzoek werd afgesloten in november 1984.

## INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	1
1.1	<u>Afbakening van het onderwerp</u>	2
1.2	<u>Verantwoording, opzet en probleemstelling</u>	4
2.	CONTINUITEIT IN HET VOORROLOGSE BUITENLANDS BELEID VAN NEDERLAND	7
2.1	<u>De vooroorlogse competentiestrijd</u>	7
2.2	<u>Een veelheid van gelijksoortige tradities</u>	8
2.2.1	De koopman en de dominee	9
2.2.2	De systematiek van Voorhoeve	9
2.3	<u>De maritiem-commerciële traditie van Nederland</u>	11
3.	CONTINUITEIT OP HET EUROPESE TERREIN	18
3.1	<u>Inleiding</u>	18
3.2	<u>Een literatuur-evaluatie</u>	19
3.2.1	De vier thema's van Voorhoeve	19
3.2.2	Bodenheimer en de officiële principes	22
3.3	<u>Een alternatief van drie Europese tradities</u>	24
3.3.1	De prioriteit van de Atlantische alliantie	24
3.3.2	Anti-protectionisme als uitgangspunt voor de Gemeenschap	25
3.3.3	De legalistische principes en het Verdrag van Rome	26
4.	DE ATLANTISCHE SAMENWERKING	29
4.1	<u>Inleiding</u>	29
4.2	<u>Nederland in WEU en NAVO</u>	30
4.3	<u>Geen militaire integratie in EG-verband</u>	32
4.4	<u>Reserves ten aanzien van politieke samenwerking en integratie</u>	35
4.4.1	De NAVO en een politieke unie	35
4.4.2	De NAVO en de EPS	39
4.5	<u>Verplichte Britse toetreding</u>	41

5.	HET MONDIALE ANTI-PROTECTIONISME	46
5.1	<u>Inleiding</u>	46
5.2	<u>Economische samenwerking in West-Europa</u>	47
5.2.1	Verschillende vormen van Europese samenwerking	48
5.2.2	Een zo breed mogelijke Gemeenschap	49
5.2.3	De EG als economische wereldmacht	51
5.3	<u>Een liberaal extern beleid van de EEG</u>	51
5.4	<u>Interne vrijmaking in de EEG</u>	53
6.	HET VERDRAG VAN ROME	57
6.1	<u>Inleiding</u>	57
6.2	<u>Een supranationale Gemeenschap</u>	58
6.3	<u>Geen aantasting van de EG</u>	61
6.4	<u>Een ware parlementaire controle in de EG</u>	63
7.	CONCLUSIES	68
7.1	<u>Europese tradities als afgeleiden van de maritiem- commerciële traditie</u>	68
7.2	<u>De Europese tradities geconfronteerd, 1945-1969</u>	71
7.3	<u>De Europese tradities in de jaren zeventig en tachtig</u>	75
	GERAADPLEEGDE BRONNEN	80

## 1. INLEIDING

In de buitenlandse politiek gelden, meer dan op enig ander beleidsterrein, woorden als daden. Er zijn immers niet veel andere mogelijkheden dan praten en onderhandelen om invloed uit te oefenen op een autonome staat. Dit geldt zeker voor een kleine staat als Nederland. Ons belangrijkste machtsmiddel is wellicht het woord. We kunnen bijna nooit met economische maatregelen dreigen en zeker nooit met militaire.

In het voorliggende rapport wordt ingegaan op de historische achtergrond van het Nederlandse beleid ten aanzien van de Europese samenwerking. Nagegaan is welke beleidscontinuïteit op lange termijn in het Europees en ook in het "algemene" buitenlands beleid van Nederland aanwezig is. Deze continuïteit zal, indien aanwezig, ook een bepaalde invloed hebben op toekomstige beleidsmogelijkheden, zij het wellicht minder direct merkbaar, op de achtergrond en als randvoorwaarde.

Door velen wordt betwijfeld of men via al dan niet officiële uitlatingen van beleidsvoerders de ware politiek en de ware motieven achter deze politiek kan ontdekken. Men neemt aan dat woorden alleen verhullen. Zonder hier al te diep op in te gaan moet wel het volgende gezegd worden. Zeker voor het terrein van de internationale betrekkingen lijkt deze kritische veronderstelling niet op te gaan. Immers, op elk terrein is toch beleidsvoering niets anders dan wetgeving, regelgeving en het uitspreken van beleidsvoornemens. En voor het buitenlands beleid is wetgeving dan nog nauwelijks van belang.

Wellicht wordt met deze kritiek dan ook iets anders bedoeld, dat veel minder makkelijk onder woorden te brengen is. Men vertrouwt "woorden" niet en gaat ervan uit dat er ook nog zoiets als "daden" is. Maar wat dat laatste dan moet inhouden wordt nooit goed uitgelegd.

In ieder geval ligt achter deze kritiek de veronderstelling dat er andere, betere en meer objectieve onderzoeksmethoden zijn. De politieke wetenschap wordt tegenover de economische en juridische gesteld. Door een onderzoek niet te baseren op "woorden" zouden de uitkomsten betrouwbaarder zijn. Deze veronderstelling is voor dit onderzoek onzinnig. Zeker wanneer het gaat om tradities in het buitenlands beleid kan men met zo'n uitgangspunt weinig beginnen. Men kan wel duidelijk de economische situatie analyseren en de internationale belangen aantonen, maar dan nog moet er een causaal verband worden aangetoond met het werkelijke gevoerde beleid. Niet alle beleid op het internationale veld is immers gebaseerd op economische overwegingen. Het aantonen van een verband tussen een bepaalde situatie en gevoerd beleid is altijd moeilijk, ongeacht de aard van die situatie: economisch, juridisch, militair, politiek.

### 1.1 Afbakening van het onderwerp

Onderwerp van deze studie is de verscheidenheid aan tradities in het Nederlandse beleid ten aanzien van na-oorlogse Europese samenwerking en integratie. Bij deze omschrijving moeten verschillende zaken verduidelijkt en gepreciseerd worden.

Met "het Nederlandse beleid" wordt alleen het beleid van de Nederlandse regering bedoeld, waarin wellicht een bepaalde invloed van pressiegroepen en van de ambtelijke dienst verdisconteerd zit.

Er is - zo zal uit deze studie blijken - een zeer nauwe verwevenheid van standpunten ten aanzien van Europese samenwerking en standpunten in het meer algemene buitenlandse terrein. Het Europese beleid komt heel duidelijk tot stand in samenhang met het mondiale buitenlands beleid. Daarom is in dit rapport ook aandacht besteed aan continuïteit in het Nederlandse buitenlands beleid in het algemeen.

De afbakening in de tijd is een zeer eenvoudige. Het einde van de Tweede Wereldoorlog - 1945 - brengt in zeer veel opzichten een grote verandering met zich mee. Vooral van belang is de na-oorlogse overtuiging dat Europese samenwerking noodzakelijk is. Waar de onderzoeksperiode te

beëindigen, is een moeilijker zaak. Er is in de jaren zeventig en tachtig geen moment te vinden waarop de Europese zaak een zodanige verandering ondergaat dat het gerechtvaardigd zou zijn op dat moment de onderzoeksperiode af te sluiten. Daarom is gekozen voor het moment van schrijven - november 1984 - als het eindpunt van deze studie.

Ook de bewoording "Europese samenwerking en integratie" behoeft verduidelijking. Niet alle vormen van na-oorlogse samenwerking in Europa vallen binnen het kader van dit stuk. Belangrijkste criterium is de directe betrokkenheid van Nederland. Alle bilaterale samenwerkingsvormen in Europa werden echter buiten beschouwing gelaten.

Ten slotte moet nog verduidelijkt worden wat met beleidscontinuïteit en -tradities bedoeld wordt. Tot voor kort werd er weinig aandacht besteed aan de grote lijnen in de geschiedenis van het Nederlandse buitenlands beleid. Met het opleven van de interesse hiervoor, werden ook pogingen ondernomen enige orde te scheppen in de wirwar van termen die een bepaalde continuïteit moeten suggereren. Historici hebben in het verleden termen gebruikt als tendentie, traditie en constante, in verschillende betekenissen en zonder duidelijke definiëringen.

In de voorliggende studie is hierbij vooral van belang dat continuïteit in het buitenlands beleid, in welke termen dan ook verpakt, op zeer verschillende abstractieniveaus valt waar te nemen. Wellicht is het juist om in het woordgebruik dit niveauverschil tot uitdrukking te brengen. Gekozen is voor het uitsluitende gebruik van de term "traditie"; een term die moet aangeven dat we in deze studie niet willen afdalen naar al te concreet terrein. Een traditie beweegt zich op het niveau van beleidsprincipes en geeft dus continuïteit in de fundamentele uitgangspunten van het beleid aan. Traditie is hier een volstrekt neutrale term, zonder een negatieve bijklank van conservatisme. Tradities in het buitenlands en Europees beleid uiten zich op verschillende manieren, kennen verschillende meer concrete uitwerkingen. Deze "afgeleiden" moeten dus niet worden gezien als elementen van waaruit een traditie wordt opgebouwd, maar als concrete beleidspunten waarin de continuïteit van de traditie tot uitdrukking komt.



Een voorbeeld zal veel verduidelijken. Voorhoeve constateert in de Nederlandse houding ten aanzien van Europese integratie vier centrale thema's, waaronder "open the community" (2). Een thema dat zich, volgens Voorhoeve, ook uit in de ijver (vooral in de jaren zestig), om het Verenigd Koninkrijk (VK) te betrekken bij de EEG. Nu kan men de "openheid" een traditie noemen, en de ijver voor Britse toetreding een afgeleide daarvan, om aan te geven dat er een onderschikkende relatie tussen deze twee thema's is (3). Daarnaast komt ook de relatie met continuïteit in het algemene buitenlandse beleid hier duidelijk naar voren. De traditie van "openheid" is namelijk een uitwerking van een eeuwenoude traditie in het buitenlandse beleid van Nederland: het anti-protectionisme.

De verschillende historische lijnen uit dit voorbeeld zijn nu op schematische wijze als volgt weer te geven:

- tradities in het buitenlandse beleid (in dit voorbeeld "vrijhandel");
- tradities in het beleid ten aanzien van Europese samenwerking ("openheid");
- afgeleide beleidspunten inzake Europese samenwerking ("Groot-Brittannië").

Met deze schematische indeling wordt de sterke relatie tussen Europees en buitenlands beleid nog niet duidelijk. Een bij deze indeling en bij het gebezigde woordgebruik passend gezichtspunt is tradities in het Europese beleid te zien als afgeleiden van tradities in het buitenlandse beleid.

## 1.2 Verantwoording, opzet en probleemstelling

Voor deze studie is gebruik gemaakt zowel van literatuur als van officiële bronnen (Kamerstukken).

- Literatuur over de coördinatieproblemen en tradities in het buitenlandse beleid en over de geschiedenis van Nederland in de Europese samenwerking. Waarbij technische literatuur (zoals veel over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het Europese Monetair Stelsel) ter zijde werd gelegd. Het gaat hier immers om algemene beleidstradities en dus om een globaal beeld.

- Kamerstukken vanaf het zittingsjaar 1945/46 tot en met 1983/84, vooral de begrotingen van vijf departementen (Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Landbouw en Visserij, Defensie, Financiën) en de begrotingsdebatten in de Kamers.

Zoals eerder vermeld rechtvaardigt de sterke doorwerking van het buitenlands beleid op het Europese beleid een aparte uiteenzetting over tradities in dat buitenlands beleid. Na een schets van (de problemen bij) de organisatie van het buitenlandse beleid volgt daarom een uiteenzetting over die tradities. Daarna komen de tradities en constanten in het Nederlandse beleid ten aanzien van Europese samenwerking aan bod. Eerst in een korte schets van door anderen onderscheiden tradities en later in drie aparte hoofdstukken over een eigen onderscheid van drie tradities.

NOTEN (hoofdstuk 1)

- 1) Zie hiervoor C.B. Wels, "De historicus en de constanten in het buitenlands beleid", in: B.R. Bot e.a., Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984, blz. 9-28.
- 2) J.J.C. Voorhoeve, Peace, profits and principles: a study of Dutch foreign policy; The Hague, Martinus Nijhoff, 1979, blz. 187.
- 3) Hoewel deze indeling in vier thema's van Voorhoeve later in dit stuk wordt bekritiseerd, doet dat niets af aan het nut van dit voorbeeld.

## 2 CONTINUITEIT IN HET VOORROORLOGSE BUITENLANDSE BELEID VAN NEDERLAND

Nederland voert nu bijna vier eeuwen een zelfstandig buitenlands beleid. Een periode die lang genoeg is om tradities in de buitenlandse politiek te ontwikkelen. Dit maakt het opvallend dat in Nederland op wetenschappelijk terrein zo weinig aandacht wordt besteed aan de historische achtergronden van het nationale buitenlands beleid. Het aantal wetenschappers dat zich intensief met de bestudering van tradities in de buitenlandse politiek bezighoudt, of heeft beziggehouden, is op de vingers van één hand te tellen (1).

In dit hoofdstuk zal eerst worden ingegaan op de organisatie van het buitenlands beleid. Vervolgens komen verschillende auteurs aan bod met hun ideeën over de tradities in de Nederlandse buitenlandse politiek. Ten slotte wordt een globaal beeld geschetst van de ontwikkeling van de hoofdlijnen in deze politiek.

### 2.1 De vooroorlogse competentiestrijd

De constatering dat het buitenlands - en dus ook het Europees - beleid niet alleen het terrein is van het ministerie van Buitenlandse Zaken is bijkans triviaal. Nederland kent een lange geschiedenis van competentiegeschillen inzake het buitenlands beleid tussen verschillende ministeries. De relatie tussen deze competentiekwesties en tradities in het buitenlands beleid is directer dan op het eerste gezicht lijkt. Men kan namelijk stellen dat er in de Nederlandse buitenlandse politiek een "organisatorische" traditie bestaat: door de betrokkenheid van verschillende departementen - met uiteenlopende belangen - heeft het Nederlandse beleid altijd een ongecoördineerd, onsamenhangend en weifelend karakter gehad (2).

Naast de veiligheidspolitiek is voor elk land de economische politiek een belangrijk bestanddeel van het buitenlands beleid. Rond de eeuwwisseling hield Buitenlandse Zaken zich vooral met economische en veel minder met militair-politieke zaken bezig. Dit kan gezien worden als

een gevolg van de traditionele neutraliteitspolitiek. Het militair-politieke veiligheidsbeleid werd nogal verwaarloosd omdat internationaal-politieke verwickelingen voor het neutrale en afzijdige Nederland minder belangrijk waren.

Deze nadruk op de economische betrekkingen bij Buitenlandse Zaken leidde tot een zekere spanning met Economische Zaken. De formatie, in 1918, van de Directie Economische Zaken bij Buitenlandse Zaken was een uiting van het belang van de buitenlands-economische betrekkingen voor Nederland. De directie kon haar in eerste instantie grote invloed niet lang continueren in de snel veranderende internationale situatie. Terwijl in het buitenland - en zeker ook in onze buurlanden - steeds meer een protectionistische politiek zichtbaar werd, hield Buitenlandse Zaken vast aan de aloude vrijhandelspolitiek. Het Nederlandse bedrijfsleven vroeg echter steeds krachtiger om een genuanceerd loslaten van de vrijhandelstraditie en kreeg daarbij steun van Economische Zaken. De economische crisis van de jaren dertig - met in het buitenland golven van protectionisme - werkte sterk polariserend in dit geschil tussen twee departementen. Economische Zaken tornde steeds duidelijker aan de bevoegdheden van Buitenlandse Zaken. De ministerraad velde eind 1983 een oordeel in deze competentiestrijd: het primaat inzake de buitenlands-economische betrekkingen werd aan Economische Zaken toegewezen. Voor Buitenlandse Zaken betekende dit een groot verlies (3).

## 2.2 Een veelheid van gelijksoortige tradities

De overheersing van de economische betrekkingen komt duidelijk naar voren in de tradities in de buitenlandse politiek. Alle auteurs wijzen op de importantie van de internationale handel voor de Nederlandse buitenlandse tradities. De meeste auteurs hebben dan ook weinig verschillende ideeën over tradities in het buitenlandse beleid; hoogstens zijn er verschillen in formuleringen en indelingen. Het is daarom nuttig de belangrijkste indelingen uitvoerig te bekijken.

### 2.2.1 De koopman en de dominee

Het bekendste beeld van het Nederlandse verleden op internationaal gebied is dat van "de koopman en de dominee". Toch lijken de ideeën over deze twee typeringe nogal eens te verschillen - niet iedereen bedoelt hetzelfde. Enerzijds worden de twee karakteriseringe tegenover elkaar gesteld: de pragmatische, niet aan lange-termijn effecten denkende geldwolf tegenover de idealistische, goedbedoelende moralist. Anderzijds worden ze gezien als twee kenmerken van één en hetzelfde Nederlands buitenlands beleid: een economisch-pragmatisch beleid met een moralistische omlijsting, waartussen wel spanning kan bestaan, maar niet noodzakelijkerwijs. Dit tweede beeld lijkt dichter bij de werkelijkheid te staan. Natuurlijk botste de op economische belangen gerichte "koopman" weleens met de ethisch-moralistische "dominees"; maar Klein betoogt - in een korte kritiek op deze karakteriseringe - terecht dat de koopman en de dominee in het verleden vaak op één lijn zaten: de koopman had niet altijd oogkleppen en de dominee kon ook wel pragmatisch denken (4).

Aan het karakteriseren van het traditionele buitenlandse beleid van Nederland via de twee termen koopman en dominee kleven grote bezwaren: beide termen dekken niet de lading van historische lijnen die men ermee wil omvatten. Zo moet bij de typering "dominee" gedacht worden aan moralistische, ethische, maar ook aan idealistische en legalistische (veel, of zelfs overdreven belang hechtend aan juridische regelingen en regels) aspecten. En bij de term "koopman" moet zowel gedacht worden aan een traditie van anti-protectionisme als van neutralisme.

### 2.2.2 De systematiek van Voorhoeve

Voorhoeve besteedt in zijn werk over het Nederlandse buitenlandse beleid veel aandacht aan de historische achtergronden van het hedendaagse beleid. Een verdienste van hem is zijn poging de verschillende werken over tradities samen te vatten en systematisch weer te geven. Andere auteurs gebruiken vaak een meer verhalende toonzetting, terwijl Voorhoeve zoveel mogelijk systematiek

in de historische lijnen wil brengen. Dit brengt hem tot een samenvatting van de vele constanten in drie tradities (5):

1. de maritiem-commerciële traditie. Vanuit de geografische positie van Nederland groeide een handelstraditie, die voornamelijk op zee gericht was. De daaruit ontstane belangen werden verdedigd via een anti-protectionistische politiek en een legalistische inslag. Bij deze constellatie van ideeën en belangen past ook de anti-continendale mentaliteit die bij vele Nederlanders naar voren komt.
2. de neutraal-absentionistische traditie. Vanuit de belangenverdediging van de regenten ontstond een politiek van afzijdigheid, niet-betrokkenheid en neutraliteit. Dit zijn termen met nuanceverschillen, die aangeven dat de politiek van Nederland zich bewoog tussen gradaties van afzijdigheid.
3. de internationaal-idealistische traditie. Nederland was gebaat bij mondiale rust en vrede. Dit belang leidde tot een internationaal-, volkenrechtelijk-idealistische houding. Daarnaast speelden de onervarenheid in de internationale machtspolitiek en de humanistische en calvinistische achtergronden een rol. Maar ook legalisme hoort bij deze traditie, evenals moralisme, anti-militarisme, supranationalisme, "mondialisme" en afwezigheid van patriottisme.

Hoe duidelijk deze indeling op het eerste gezicht mag lijken, nadere bestudering brengt twijfel aan de juistheid ervan. De tweede en derde traditie zijn, Voorhoeve erkent dat, voortgekomen uit de eerste. Maar dit is niet de enige verbinding. Onderdelen van de eerste traditie zijn ook weer terug te vinden bij de andere: legalisme bij de internationaal-idealistische traditie bijvoorbeeld. Een derde punt is de grote verscheidenheid aan onderdelen binnen een traditie. Dit blijkt vooral bij de internationaal-idealistische traditie. De band tussen idealisme en anti-militarisme is zeker niet een directe. De keuze voor juist deze drie tradities verliest zo veel van haar waarde. Met even zoveel recht kan men een veel groter aantal tradities onderscheiden of deze drie tradities samenvoegen tot één geheel van samenhangende constanten. Het grote voordeel van deze "integrale"

benadering is dat de dwarsverbindingen tussen de constanten veel duidelijker uitkomen. Bij andere indelingen rijzen dezelfde problemen: de motieven om de constante lijnen juist op diè manier in te delen overtuigen niet (6).

J.C. Boogman, de pionier op dit terrein, heeft ook eigenlijk altijd een "integrale" opzet gekozen, wellicht ook om de grote verwevenheid en vele verbanden aan te tonen (7). Gezien de bezwaren tegen een beschrijving via twee (koopman en dominee) en drie (volgens Voorhoeve) tradities is het beter in het vervolg te spreken van één traditie; een veelomvattende traditie die in zeer veel maatschappelijke velden is doorgewerkt.

### 2.3 De maritiem-commerciële traditie van Nederland

Vele auteurs hebben, met een steeds opvallend groot gemak, een naam gegeven aan de door hen geconstateerde traditie in het buitenlands beleid. Elke naam lijkt echter hetzelfde nadeel te hebben: de vlag dekt de lading niet. De gekozen naam is vaak of te pretentius of te beperkt. Van groot belang is dat in de naam de belangrijkste, centrale punten van de traditie naar voren komen. Wanneer we de nadruk willen leggen op het fundamentele in de vele historische lijnen, is het niet onjuist om de naam "maritiem-commerciël" te gebruiken. Alle historische lijnen vinden hun belangrijkste grond in deze bijzondere situatie: het verdedigen van de maritieme handelsbelangen, met hiervan afgeleide constanten als vrijhandelsstreven, legalisme en afzijdigheid.

Dit wil niet zeggen dat de maritiem-commerciële belangen als de enige oorzaak voor tradities in het buitenlandse beleid moeten worden gezien. Andere factoren spelen zeker ook mee bij het tot stand komen van de constante principes in het buitenlands beleid. Genoemd kunnen worden:

- de speciale positie van en relatie met Groot-Brittannië;
- de relatief grote geestelijke tolerantie in Nederland;
- en vooral de (territoriaal) beperkte grootte van Nederland.

Dit is zeker geen volledige opsomming van bepalende factoren bij de vorming van de maritiem-commerciële traditie. Eén



factor kan wèl als een echt "basis-gegeven" worden gezien: de geografische positie van Nederland. Een land, doorsneden door vele rivieren, liggend aan de Noordzee en aan de monding van drie grote, belangrijke rivieren en dus bij uitstek geschikt als commerciëel centrum, als knooppunt van handelswegen.

Hoewel de Tachtigjarige Oorlog in commerciëel opzicht niet gezien kan worden als een groot breukpunt, is de totstandkoming van een zelfstandige staat van de Nederlanden wel een belangrijke gebeurtenis voor het buitenlandse beleid (8). De losse unie van gewesten kende Holland een hoofdrol toe (9). De feitelijke leiding van het Nederlandse buitenlandse beleid was in handen van de Hollandse raadspensionaris, een man die vooral opkwam voor de Hollandse commerciële en regenten-belangen (10). Nu voor het eerst van een "Nederlands" buitenlands beleid kon worden gesproken, was dat in de praktijk heel vaak een "Hollands" buitenlands beleid.

De grondleggers van de maritiem-commerciële traditie, de koopmannen en regenten van Holland, hadden in hun tijd constant een strijd te voeren met een niet onbelangrijke groep tegenstanders: de expansionistische, continentaal gerichte, strijdbaar-calvinistische royalisten. Ook in latere eeuwen speelde deze tegengestelde tendens een grote rol. De prins- en (later) koningsgezinden vormden een niet te veronachtzamen groep. In de geschiedenis van het Nederlandse buitenlandse beleid zijn er (korte) perioden geweest, waarin de continentale expansionisten het beleid bepaalden. Nog in de zeventiende eeuw leden de Hollandse regenten een gevoelige nederlaag toen Prins Maurits en zijn aanhangers Oldenbarnevelt - raadspensionaris van Holland - buitenspel zetten en lieten onthoofden (1618). De versterking van de positie van Maurits was in het buitenlandse beleid duidelijk merkbaar: de beëindiging van de oorlog met Spanje leek direct weer veel minder nabij. Het in Spaanse handen verkeren van de Zuidelijke Nederlanden was bijvoorbeeld een doorn in het oog van de royalisten, waar ook iets aan gedaan moest worden, terwijl de Hollandse koopmannen de

bestaande situatie niet zo verschrikkelijk vonden en een militair ingrijpen te duur (11).

Centraal in het Nederlandse buitenlandse beleid stond zo meestal het beschermen en uitbreiden van de Hollandse belangen. Het instandhouden van zoveel verschillende contacten vraagt om een open, vrijhandelsgezinde politiek. Nederland schermde de eigen belangen niet totaal af in de hoop dat andere landen die openheid zouden volgen. Protectionisme zou fataal zijn voor Nederland. Daarnaast kon Nederland, als kleine staat met beperkte middelen, het zich financieel niet veroorloven die belangen militair te beschermen. Dat kon in enkele specifieke situaties, maar niet constant of in alle delen van de wereld. Anti-protectionisme en afzijdigheid (op militair-politiek gebied) waren daarom noodzakelijk. Nederland mocht niet bij grote conflicten betrokken raken. Vanuit deze zeventiende eeuwse belangen groeide een traditie die uitwerkingen had op verschillende terreinen. Er zijn economische, militair-politieke en mentale aspecten te onderscheiden (12).

De economische traditie in het buitenlandse beleid is hiervoor al ten dele behandeld. Maritiem-commerciële belangen leidden tot een economisch-pragmatische benadering van alle buitenlandse verwickelingen en vooral tot een nadruk op vrijhandel. Zelf was Nederland het voorbeeld, naast Groot-Brittannië, van het voeren van een open politiek en men verwachtte van anderen een soortgelijke houding. Deze anti-protectionistische koers is in ons buitenlands beleid altijd zeer evident gebleven.

Daarnaast ontstond er ook een soortgelijke traditie op militair-politiek gebied: Nederland hield zich gaarne ver van het wapengekletter; vooral van continentale en wat minder van maritieme oorlogen. Dat hierbij pragmatische motieven speelden behoeft geen betoog. Toch kunnen de enigszins idealistische Nederlandse ideeën - waarover straks meer - niet volledig gezien worden als afgeleide van economische belangen. De afzijdigheidspolitik heeft in de loop der geschiedenis veel nuanceverschillen te zien gegeven. Er werden ook verschillende benamingen voor gebruikt: afzijdigheid, niet-betrokkenheid, neutraliteit en zelfs "zelfstandigheid" (13). Van al deze termen kan evenwel gezegd worden

dat ze zich puur tot het veiligheidsbeleid beperkten: internationaal-economisch was er zeker geen "niet-betrokkenheid" te constateren.

In het buitenlands beleid speelt ook een bij de afzijdigheidspolitiek aansluitende traditie op meer juridisch terrein. Niet alleen probeerde de Nederlandse regering zelf (militaire) conflicten te vermijden; men zag ook graag de andere maritieme machten in pais en vree met elkaar leven. Alle conflicten zouden namelijk schadelijk kunnen zijn voor Nederland, gezien de meestal zwakke strijdmacht en gezien de economische belangen. Het ontlopen van betrokkenheid bij conflicten leidde zo tot het ijveren voor vrede, orde en rust.

Dit ijveren voor een wereldorde sluit aan bij een juridische en mentale Nederlandse traditie. Het streven naar machtsevenwicht en conflictoplossingen op niet-militaire wijze leidde tot een legalistische benadering van de internationale politiek. Inbreuk op de status quo moest vermeden worden. Een voorliefde voor verdragen en, meer in het algemeen, het volkenrecht vloeide hieruit voort en ondersteunde dit.

In de loop der tijd bracht deze legalistische benadering ook een traditie op mentaal terrein. De legalistische inslag, de juridische kennis verleidde Nederland maar al te vaak tot het heffen van een waarschuwend vingertje. Wij waren gebaat bij een rustige, ordelijke wereld en hielden ons meestal keurig aan allerlei verdragen. De Nederlanders kregen door de eeuwen heen dan ook steeds meer de neiging zich moreel superieur te voelen: wij hielden ons buiten conflicten en aan de volkenrechtelijke spelregels en de anderen waren alleen maar uit op macht en belangenverdediging. Dit superioriteitsgevoel culmineerde in ideeën over Nederland als "de natie die voorbestemd was om een leidende rol te spelen bij de handhaving van de internationale rechtsorde" (14). Het meest sprekende voorbeeld is de bekende uitlating van minister-president De Geer, in 1939, over "Nederland als een lichttoren in een duistere wereld" (15). In ditzelfde kader kan de Nederlandse neiging tot het spelen van een "zendelingrol" geplaatst worden: de

anderen overhalen zich ook aan de spelregels te houden. Ook past hierbij de Nederlandse afschuw van "powerpolitics".

Aan het begin van de twintigste eeuw stonden de aloude principes in het buitenlandse beleid, met als voornaamste het neutralisme, anti-protectionisme en legalisme, nog vast overeind. Alleen kort na de Eerste Wereldoorlog was er een verzwakking van de neutraliteits-traditie te constateren. Dit werd vooral veroorzaakt door het in Nederland groeiende geloof dat alle staten gemeenschappelijk de internationale rechtsorde zouden moeten herstellen en behouden, met Nederland natuurlijk voorop lopend op de weg naar een vreedzame aarde. In dit licht moet het Nederlandse lidmaatschap van de Volkenbond worden gezien. Rond 1933 keerde de regering echter terug naar een volstreekte neutraliteitspolitiek, aangezien toen ook in Nederland de hernieuwde oorlogsdreiging duidelijk voelbaar werd. Gedurende de twintigste eeuw is de relatie tussen de buitenlandse politiek en de mondiale handelsbelangen van Nederland veel meer versluierd geweest dan in de eeuwen daarvoor. Idealistische beleidsmotiveringen gingen steeds meer overheersen; economisch pragmatisme leek - officieel - uit den boze.

Uit het voorgaande blijkt dat een puntsgewijze behandeling de enorme verwevenheid van de verschillende constanten onvoldoende zou laten uitkomen. Dit betekent niet dat we niet enkele aparte tradities kunnen noemen; er moet alleen aan gedacht worden dat deze tradities veel verbindingslijnen kennen.

NOTEN (hoofdstuk 2)

- 1) Vooral J.C. Boogman, H. Daalder, C. Smit en C.A. Tamse verdienen vermelding.
- 2) R. de Bruin, Les Pays Bas et l'intégration européenne 1957-1967; Paris, 1977, blz. 254.
- 3) A.E. Kersten, Buitenlandse Zaken in ballingschap: groei en verandering van een ministerie, 1940-1945, Alphen a/d Rijn, Sijthoff, 1981, blz. 27-29.
- 4) P.W. Klein, "Opvatting van koopman en dominee is aan herziening toe", NRC-Handelsblad, 22-10-1983.
- 5) J.J.C. Voorhoeve, Peace, profits and principles: a study of Dutch foreign policy; The Hague, M. Nijhoff, 1979, blz. 42-54 ("Holland's foreign policy traditions").
- 6) Genoemd mag worden de indeling van Chr. L. Baljé, die drie tradities onderscheidt: een legalistisch-moralistische, een abstentionalistische en een traditie van non-militarisme en afkeer van machtspolitiek. Hier worden weer dezelfde constante lijnen geconstateerd, zij het anders gerangschikt. Zie Chr. L. Baljé, Enige notities over het Nederlandse buitenlandse beleid, Groningen, 1973. Schaper onderscheidt, in navolging van J.C. Heldring, een maritieme gerichtheid; een afkeer van machtsspel, moralisme; legalisme; een streven naar evenwicht in de regio. Zie H.A. Schaper, "De geschiedenis als wapenkamer", in: B.R. Bot e.a., Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984, blz. 29-46.
- 7) J.C. Boogman, "Achtergronden, tendenties en tradities van het buitenlandse beleid van Nederland (eind zestiende eeuw - 1940)", in E.H. van der Beugel e.a., Nederlands buitenlandse politiek: heden en verleden; Baarn, In Den Toren, 1978, blz. 9-28.
- 8) Zelfs met de Spanjaarden werd in de oorlog veel handel gedreven. Het einde van de oorlog is op commerciëel vlak hoogstens een verandering omdat de zeeroverij en kaapvaart moesten inbinden.
- 9) J.C. Boogman, *ibid.*, blz. 9. Zie ook C.B. Wels, "De historicus en de constanten in het buitenlands beleid", in: B.R. Bot e.a., Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984, blz. 15-18.
- 10) In de beginjaren van de Republiek is de tegenstand van de Orangisten en Prins Maurits het felst geweest.
- 11) Dit is een mooi voorbeeld van de uiteenlopende belangen van prins en kooplieden: Amsterdam vond het zeker niet vervelend dat Antwerpen in Spaanse handen was. De blokkade van de Schelde kon voortduren; een concurrent bleef uitgeschakeld. Zie J.C. Boogman, *op.cit.*, blz. 11.
- 12) Dit "zeventiende eeuws" betekent niet dat de Hollandse kooplieden voor die tijd niet belangrijk waren of zich op andere terreinen bezighielden. Wel

is het duidelijk dat juist in de Gouden Eeuw de wortels van het huidige buitenlandse beleid het snelst groeiden.

- 13) Neutraliteit geldt meestal als het meest extreme. Een nog extremer alternatief als isolationisme is in het Nederlandse beleid nooit van toepassing geweest. Waarschijnlijk lieten de economische belangen dit niet toe.
- 14) J.C. Boogman, *Achtergronden...*, blz. 25.
- 15) J.C. Boogman, M. Bos, H.W. von der Dunk e.a., Nederland, Europa en de wereld: ons buitenlands beleid in discussie; Meppel, Boom, 1970, blz. 42-46, Baljé, op.cit., blz. 2.

### 3 CONTINUITEIT OP HET EUROPESE TERREIN

#### 3.1 Inleiding

Het is verbazingwekkend te moeten constateren dat er zeer weinig historische analyses van het Nederlandse beleid ten aanzien van Europese samenwerking bestaan. Analyses van het Nederlandse beleid op een bepaald moment (case-studies) zijn er voldoende, maar over lange-termijn veranderingen is in de literatuur zeer weinig te vinden. De kennis van de Nederlandse standpunten in de enkele decennia van na-oorlogse Europese samenwerking is dan ook onvoldoende te noemen. Baljé constateert hierbij: "In plaats van reële kennis treedt mystificatie en mythevorming op. Het ontbreken van voldoende rekenschap heeft gevolgen voor de beleidsvorming; het missen van inzicht in de fundamentele ontwikkelingen en het uitblijven van een leerproces ten aanzien van "gemiste kansen" (1). Juist doordat het aantal studies over de uitgangspunten van het Europese beleid van Nederland zo beperkt is, kunnen we uitgebreid stilstaan bij de belangrijkste daarvan.

Wat we eerder constateerden voor het algemene buitenlands beleid, geldt ook voor het Europees beleid; niet alleen Buitenlandse Zaken maakt het beleid. Dit heeft nogal ingrijpende repercussies voor het beleidsvormingsproces.

Jansen c.s. constateren dat bijna alle departementen weleens in aanraking komen met het Europese beleidsterrein. Maar er zijn natuurlijk gradaties in deze betrokkenheid. Vier departementen zijn constant tot vaak betrokken bij EG-kwesties: Buitenlandse Zaken, Financiën, Economische Zaken en Landbouw & Visserij. Voor Sociale Zaken & Werkgelegenheid en Verkeer & Waterstaat is de betrokkenheid iets minder. Wij beperken in deze studie onze aandacht tot de vier eerstgenoemde departementen, met daaraan toegevoegd Defensie, omdat het Europees beleid meer omvat dan alleen de Europese Gemeenschap.

Het is niet verwonderlijk dat deze situatie - met zoveel betrokken departementen - leidde tot onderlinge spanningen. Op het organisatorische vlak is dit al vanaf het begin van de jaren vijftig het geval. Centraal stond steeds

de vraag welk departement de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het Europees beleid zou hebben, welk departement de beleidsvorming zou coördineren en hoe de inspraak van alle departementen geregeld zou worden. In de jaren vijftig en zestig bestond er over deze vragen nog grote onzekerheid; het DG voor Buitenlandse Economische Betrekkingen (BEB - van Economische Zaken) en het DG Europese Samenwerking (DGES - van Buitenlandse Zaken) wedijverden constant om de eindverantwoordelijkheid inzake het EEG-beleid. De groei van de Gemeenschap vergrootte de coördinatieproblemen (2). Uiteindelijk brachten de jaren zeventig meer duidelijkheid en een versterking van de positie van de minister van Buitenlandse Zaken. Behalve in de uitdrukkelijke formulering van zijn coördinerende rol, is deze ontwikkeling ook te zien in het feit dat de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken voorzitter werd van de Coördinatie-Commissie voor Europese Integratie- en Associatiezaken (CCEIA of CoCo) (3). Naast een versterking van de positie van Buitenlandse Zaken valt een groeiende betrokkenheid van de minister-president te constateren; als voorzitter van de Raad voor Europese Zaken (REZ), maar vooral ook door zijn aanwezigheid in de Europese topconferenties. De verwachting van Voorhoeve dat de Europese samenwerking de rol van de premier zal vergroten lijkt tot nu toe bewaarheid (4).

### 3.2 Een literatuur-evaluatie

Alvorens met een eigen indeling van tradities in het Europees beleid van Nederland te komen, zullen we eerst stilstaan bij de indelingen van verschillende auteurs. Men constateert meestal dezelfde continuïteit in van het beleid; de verschillen zitten meer in de aan de onderscheiden tradities toegekende waarde.

#### 3.2.1 De vier thema's van Voorhoeve

Voorhoeve poogt in "Peace, profits and principles" de geschiedenis van het Nederlandse beleid in de Westeuropese samenwerking samen te vatten in vier thema's (5):

- open de Gemeenschap
- controleer de grote lidstaten (check the big members)



- bouw een supranationale Gemeenschap met een echt parlement
- houd Europa buiten machtspolitiek (keep Europe out of powerpolitics).

Deze vier thema's bepalen, samen met vier thema's in het veiligheidsbeleid en vier in het "mondiale beleid", het gezicht van de Nederlandse na-oorlogse buitenlandse politiek (6).

Wat bedoelt Voorhoeve nu precies met deze vier Europese thema's?

- Het thema van "openheid" heeft zowel politieke als economische kanten. Erachter zit de angst dat onder invloed van de enkele grote staten in de EG deze Gemeenschap een derde (of vierde) grootmacht in de wereld gaat worden. Een kleine, beperkte EG zou misschien als tegenwicht tegen de NAVO willen optreden. Europese integratie in een kleine Gemeenschap zou dan voor Nederland een vergrote afhankelijkheid van de BRD en Frankrijk betekenen en een verzwakking van de (veiligheids)banden met de VS. Daarnaast zou een ontwikkeling naar autarkie en protectionisme in de Gemeenschap de eeuwenoude mondiale belangen van Nederland schaden. Nederland is immers het land van de internationale (vrij)handel. In de praktijk uitte dit thema zich op verschillende manieren. Nederland ijverde voor toetredingen (van vooral Groot-Brittannië) en associaties. Daarnaast trad Nederland op als de verdediger van de belangen van buitenstaanders en was het de grootste voorstander van een laag buitentarief.
- De controle van de grote lidstaten (vooral van de Bondsrepubliek en Frankrijk en veel minder van het VK) is vooral een politieke zaak en een traditie waar andere auteurs wat te snel overheen stappen. Het past namelijk niet bij de Nederlandse afkeer van "powerpolitics". Toch is het zeker een constante factor in de Nederlandse politiek: de angst voor dominantie van Frankrijk of Duitsland is altijd aanwezig geweest. Dit thema uit zich bijvoorbeeld in het streven naar "openheid", in het supranationalisme en in de democratische ijver voor een sterker Europees Parlement.

- De zeer federalistische houding van Nederland (het beleid is gericht op een supranationale Gemeenschap met echte parlementaire controle) brengt het probleem met zich mee dat nooit volledig duidelijk zal worden in hoeverre deze houding een verdoezeling van bepaalde onderliggende Nederlandse belangen is. De federalistische houding werd, zo zeggen critici, gebruikt als er geen andere mogelijkheden meer waren om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden. Men moet deze kritiek niet te ver doorvoeren. Beter is het ervan uit te gaan dat er zowel idealistische motieven als pragmatische belangen meespeelden, want de motieven achter deze institutionele ijver klinken immers geloofwaardig: zonder supranationaliteit komt er nooit een echte Gemeenschap; de belangenstrijd - en dus de invloed van de grote lidstaten - wordt uitgeschakeld; de nationale democratieën worden beschermd.
- De bij de neutralistische traditie van Nederland passende verwerping van een Europese machtspolitiek kent veel verbindingen met het eerste thema (openheid) en enige tegenspraak met het tweede (controle van de grote lidstaten) en het derde (een krachtig Europa). Dit is een enigszins verwarrende situatie. Toch is deze neutralistische traditie wel degelijk aanwezig en een ondersteuning van het op de NAVO gerichte veiligheidsbeleid van Nederland. Duidelijk blijkt dit thema uit de Nederlandse weerstand tegen een gemeenschappelijke buitenlandse politiek, tegen de Europese Defensie Gemeenschap (EDG) en ook bijvoorbeeld tegen een Europese kernmacht.

Tot zover de uiteenzetting van Voorhoeve, waar inhoudelijk weinig kritiek op te leveren valt (7). Het zo uitgebreid vermelden van zijn invulling van de vier thema's is nodig om onze kritiek duidelijk te maken. Net als bij Voorhoeves indeling van tradities in het buitenlandse beleid krijgt men ook hier een idee van systematische logica. Maar zelf erkent Voorhoeve al dat er vele dwarsverbindingen tussen de vier thema's bestaan. Verbindingen tussen de thema's onderling zijn logisch, maar "diagonale" verbindingen wat minder: openheid wordt bijvoorbeeld een onderdeel

van het thema van "controle van de groten" genoemd, maar is ook een zelfstandig thema. Deze relaties doen afbreuk aan de waarde van de thema's. Ook de verwevenheid van het "openheid"-thema en "Europa buiten de machtspolitiek" (beide zijn te zien als angst voor verzwakking van de NAVO) vermindert de waarde van deze indeling. Men zou dan beter die angst voor verzwakking van de NAVO als thema kunnen noemen. En zo zijn er nog meer zaken te noemen: controle van de groten (een thema) is bijvoorbeeld weer onderdeel van de institutioneel-supranationale ijver. Het is daarom niet gedurfd te stellen dat de vele diagonale verbindingen tussen thema's en "sub-thema's de waarde van deze indeling sterk verminderen.

### 3.2.2 Bodenheimer en de officiële principes

Veel meer dan Voorhoeve poogt Bodenheimer diepere, achterliggende motieven die tot bepaalde standpunten leiden, te ontdekken. Aan haar studie kleeft echter het bezwaar dat haar onderzoek zich slechts uitstrekt over een korte periode (begin jaren zestig). Toch is de veronderstelling gerechtvaardigd dat beleidsprincipes uit de jaren zestig zowel eerder als later weinig verandering zullen vertonen.

Bodenheimer gaat uit van "the official Dutch position" (8). Nederland laat zich (officieel) in het Europese beleid - tot ongeveer eind jaren zestig - leiden door een vijftal principes:

- supranationalisme;
- openheid;
- handhaving van de kracht van de EG;
- de Atlantische samenwerking;
- verdedigen van de belangen van kleine staten.

Bodenheimer valt deze officiële voorstelling van zaken aan en constateert achter supranationalisme en openheid een ander principe: de NAVO moet onaangetast blijven, zo niet versterkt worden (9). Daarnaast lijkt, volgens Bodenheimer, het opkomen voor kleine staten een wel erg rekbaar principe, gezien de vaak grote meningsverschillen tussen de landen van de Benelux. Zo ligt achter deze vijf, bijna idealistische, principes een "unofficial

realism" verscholen waarin de NAVO als hoeksteen van het na-oorlogse veiligheidsbeleid, centraal staat (10).

Bodenheimer overdrijft wellicht met deze conclusie. Het klinkt ongeloofwaardig dat Nederland, met zijn enorme internationaal-economische belangen en zijn traditie van neutraliteit, plotseling het totale buitenlandse beleid ondergeschikt maakt aan de militaire relatie met de VS. Beter is het deze prioriteit van de Atlantische alliantie genuanceerder te stellen. Nederland zal ernaast zeker idealistische en pragmatisch-economische motieven voor het buitenlandse beleid hebben.

Naast Bodenheimer en Voorhoeve zijn er nog andere auteurs te noemen die in publicaties aandacht hebben besteed aan hoofdthema's in het Europese beleid van Nederland, zij het dat dit altijd wel zeer beknopt gebeurde. Couwenberg noemt drie thema's die centraal staan in het Nederlandse beleid ten aanzien van Europese samenwerking (11):

- een supranationale organisatie van de Gemeenschap;
- een zo breed mogelijke Gemeenschap ("openheid");
- een democratische Gemeenschap.

Dik en Singelsma plaatsen de hoofdpunten van het Europese beleid van Nederland - terecht - in een breder kader en noemen twee "tradities" (12):

- het garanderen van de veiligheid van Nederland (via de NAVO);
- het garanderen van de economische belangen van Nederland.

Het is duidelijk dat beiden niet met nieuwe, oorspronkelijke ideeën over tradities in het Europese beleid van Nederland komen. Couwenberg beperkt zich tot thema's ten aanzien van "het gezicht" van de EG; een te grote beperking voor de Nederlandse beleidsprincipes, waarin altijd wel aandacht was voor de wereld buiten de Gemeenschap. Dik en Singelsma daarentegen noemen twee tradities die logisch bijna triviaal lijken. Het buitenlandse beleid van elk land is gericht op het beschermen van de veiligheid en de economische belangen. Wel maakt het noemen van deze twee tradities duidelijk dat het Europese beleid niet meer is dan een uitbouw van het algemene buitenlandse beleid.

### 3.3 Een alternatief van drie Europese tradities

In deze paragraaf wordt een alternatieve indeling van de historische lijnen in het Nederlandse Europa-beleid aangereikt. Drie tradities worden onderscheiden:

- de prioriteit van de Atlantische alliantie;
- anti-protectionisme als uitgangspunt voor de Gemeenschap;
- de legalistische principes en nadruk op het Verdrag van Rome.

Ook aan deze indeling in drie tradities waarvan er twee een enigszins "anti-EG" karakter hebben, kleven bezwaren. Toch is de hier gepresenteerde indeling wellicht minder voor kritiek vatbaar dan de hiervoor besproken indelingen. De drie tradities zijn duidelijk te onderscheiden en lopen niet teveel in elkaar over. Gesteld kan worden dat de fundamentele hoofdlijnen van het regeringsbeleid ten aanzien van Europa zichtbaar worden in deze drie tradities. De drie tradities worden in deze paragraaf als ideaaltypen gepresenteerd. Nauwgezette analyse en aandacht voor concretere afgeleiden komt in de volgende hoofdstukken aan bod.

#### 3.3.1 De prioriteit van de Atlantische alliantie

De eeuwenoude neutraliteitstraditie kreeg in mei 1940 een gevoelige knauw. Het tot in het extreme benadrukken van de Nederlandse afzijdigheid bleek niet gewerkt te hebben. De internationale verhoudingen bleken na de oorlog sterk veranderd; ook voor Nederland.

Onder invloed van deze veranderde internationale context en het mislukken van de neutraliteitspolitiek kwam nu in het Nederlandse buitenlandse beleid de multilaterale - en liefst ook mondiale - samenwerking centraal te staan als de oplossing van alle grote wereldproblemen. De pogingen om te komen tot organisaties als de Verenigde Naties (VN) en een samenwerkingsvorm als de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES) konden dan ook op grote Nederlandse steun rekenen.

Na enkele jaren al veranderde echter de mondiaal-politieke situatie op een voor de Nederlanders schokkende manier. De rivaliteit tussen de twee grootmachten

VS en USSR nam toe. Gezien de militaire en economische afhankelijkheid was de in de Westelijke Unie en Noord-atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) gemaakte keuze van Nederland voor een sterke binding met de Verenigde Staten alleen maar logisch en bijna gedwongen. De "Atlantische Alliantie" was ontstaan.

Deze band met de Verenigde Staten is in de gehele na-oorlogse periode de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid gebleven. De gerichtheid op de Verenigde Staten moet niet alleen militair worden gezien. De invloed van de "Atlantici" is in Nederland altijd groot geweest en zij wilden Nederland ook economisch gericht zien op de VS; wat niet in botsing kwam met de activiteiten in de OEES, maar later wel vaak met de EEG. De angst voor aantasting van de NAVO is ook in Europees verband een constant terugkerend onderwerp. Duidelijk blijkt dit uit de Nederlandse houding bij bijvoorbeeld kwesties als de EDG, de WEU en een Europese kernmacht. Europese integratie moet zich beperken tot economische terreinen, om zo in het verlengde te kunnen liggen van de Atlantische samenwerking. Politieke en zeker militaire zaken hoorden in de NAVO thuis.

Deze traditie van "prioriteit van de Atlantische samenwerking" kan dus ook worden omschreven als "Europese integratie beperken tot het economische vlak". In vele beleidspunten komt deze traditie tot uiting: men kan denken aan de antipathie tegen politieke samenwerking, de ijver voor Britse toetreding en, recent bijvoorbeeld, in de uiterst gereserveerde houding tegenover Franse plannen om de WEU nieuw leven in te blazen.

### 3.3.2 Anti-protectionisme als uitgangspunt voor de Gemeenschap

De na-oorlogse multilaterale economische samenwerking in West-Europa startte met de organisatie voor Europese Economische Samenwerking, de OEES; een organisatie die op aandrang van de VS werd opgezet om het effect van de Marshall-hulp te optimaliseren. Op dat moment was er nog totaal geen sprake van enige frictie tussen economische samenwerking en de aloude Nederlandse vrijheidsbelangen. Pas toen de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) op

teurendenstellende wijze functioneerde en de plannen voor verdere economische integratie boven tafel kwamen, startte de discussie of Nederland wel in zo'n integratie thuis hoorde. Hoewel de uitkomst heel duidelijk was (Nederland begaf zich enthousiast in de EEG) werden er wel verschillende kanttekeningen geplaatst bij de EEG-plannen. De kritiek en waarschuwingen betroffen vooral de toekomstige relaties met landen die niet tot de partners in de EEG zouden behoren. Op dat moment - eind jaren vijftig - gold dit vooral de relatie met Groot-Brittannië; later vooral de relatie met de Verenigde Staten.

Direct al kwamen op het mondiaal georiënteerde Nederland kwesties af als de hoogte van het gemeenschappelijke buitentarief en de relatie met de OEEC-partners die niet tot de EEG toetraden. In de Nederlandse politiek heeft het tot stand komen van een bredere vrijhandelszone dan die binnen de EEG een constante en belangrijke rol gespeeld. Nederland wilde de goede en noodzakelijke handelscontacten met andere (Europese) landen niet verstoord zien. Met lede ogen zag Nederland de ontwikkelingen van de jaren zestig aan: de samenwerking van de zeven in de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) en de mislukte toetredingsonderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk.

Een andere duidelijke afgeleide van deze traditie is het ook binnen de EEG ijveren voor afschaffing van importrestricties. Nederland was hierin meestal de felste partij, overtuigd als de regering was dat tariefafbraak een eerste vereiste was voor succesvolle economische integratie. Verder valt ook op dat Nederland veel belang hechtte aan activiteiten tot vrijmaking van de internationale handel in een breder kader. De GATT en OESO konden op grote Nederlandse steun rekenen. Een zo brede, bijna mondiale, samenwerking was toch het grote ideaal; hoe positief de EEG ook werd gewaardeerd.

### 3.3.3 De legalistische principes en het Verdrag van Rome

De Nederlandse houding ten aanzien van de organisatorisch-institutionele aspecten van de EGKS was nogal weifelend; een uiting van de vlak na de Tweede Wereldoorlog duidelijke desoriëntatie inzake de principes van het

internationale beleid. Het beleid rond de Europese integratie stond nog niet helemaal vast. Hier is later wel verandering in gekomen. Nederland groeide langzamerhand uit tot de federalistische kampioen, tot het land dat het meest vasthield aan de in het Verdrag van Rome aangewezen weg naar een verenigd Europa.

Voor Nederland werd vanaf 1959 het Verdrag het handvest waaraan alle ontwikkelingen in de Europese samenwerking werden getoetst. Tegenover lidstaten als Frankrijk die tijdens de vele periodes van crisis en afbrokkeling zochten naar nieuwe, andere vormen van samenwerking, stond Nederland (vaak alleen) als het land dat eiste dat het Verdrag van Rome naar letter en geest zou worden nageleefd. Deze legalistische benadering van internationale problemen is voor Nederland een bekende zaak. In een eerder hoofdstuk is al gewezen op de belangrijke legalistische traditie in de Nederlandse buitenlandse politiek.

Bij studies die naar beweegredenen voor bepaalde handelingen zoeken is er altijd het probleem van de versluiering: nooit is zeker vast te stellen wat het diepste motief is voor een daad of houding. Officiële standpunten kunnen tot doel hebben minder mooie motieven te verbergen. Dit probleem speelt zeker ook bij deze derde Europese traditie. Institutioneel-legalistische argumenten als de nadruk op supranationaliteit kunnen gemakkelijk gebruikt worden om bijvoorbeeld de achter de eerste twee tradities zittende belangen te verdedigen.



NOTEN (bij Hoofdstuk 3)

- 1) Chr. L. Baljé, "Het Europa van de historici. Verslag van een conferentie"; Nieuw Europa, 1982, nr. 4, blz. 171.
- 2) Zeer uitgebreid in R. de Bruin, op.cit., blz. 228-254.
- 3) M. Jansen, B. Buis en S.L. Yhio, The Dutch and the Presidency; Amsterdam, Europa Instituut/UVA, 1983, blz. 7-13.  
F.M. Roschar, "Een opzet voor de bestudering van de betrekkingen tussen de Nederlandse overheid en de instellingen van de EG"; NES-stuk 36N, 14-12-'83, blz. 7-10.
- 4) J.J.C. Voorhoeve, Peace, profits and principles: a study of Dutch foreign policy; The Hague, Martinus Nijhoff, 1979, blz. 77.
- 5) J.J.C. Voorhoeve, Peace, profits and principles: a study of Dutch foreign policy, The Hague, Nijhoff, 1979, blz. 186-193.
- 6) Zie voor deze 12 thema's Voorhoeve, *ibid*, blz. 297.
- 7) Wel kan opgemerkt worden dat Voorhoeve idealistische ideeën van Nederlandse kant klakkeloos als "oprecht" accepteert. Nu is het ook niet zo verstandig om achter al het Nederlandse idealisme - op bijna marxistische wijze - economische belangen te zoeken; een middenpositie is waarschijnlijk het meest geschikt. Het is bijvoorbeeld niet onjuist om te constateren dat belangen en idealen nogal vaak met elkaar in de pas lopen.
- 8) S.J. Bodenheimer, Political union: microcosm of European politics 1960-1966; Leiden, Sijthoff, 1967, blz. 153. Deze "officiële houding" is gebleken uit officiële documenten en uit interviews met topambtenaren van Buitenlandse Zaken.
- 9) S.J. Bodenheimer, *ibid*, blz. 160.
- 10) *Ibid*, blz. 160.
- 11) S.W.Couwenberg, "Europese samenwerking als politiek ontwikkelingsprobleem", Civis Mundi; 22e jaargang, nr. 5 (september 1983), blz. 147-152.
- 12) J.B. Dik en S. Singelsma, "ARP, CHU, D'66, PvdA en VVD en de Europese samenwerking en eenwording, 1945-1980. Een overzichtsgeschiedenis", Nieuw Europa; 1981, nr. 1 (april), blz. 29.

#### 4. DE ATLANTISCHE SAMENWERKING

##### 4.1 Inleiding

Het Nederlandse veiligheidsbeleid onderging in de eerste jaren na het einde van de Tweede Wereldoorlog fundamentele veranderingen. De eeuwenoude afzijdigheids- en neutraliteitsstraditie, in de jaren dertig tot historische hoogten gestegen, werd afgezworen. De neutraliteitspolitiek van de jaren dertig was juist zo extreem door de Duitse bedreiging - een bedreiging waartegen Nederland zich alleen dacht te kunnen verdedigen door een totale neutraliteit te verkondigen en Duitsland op geen enkele wijze te provoceren. Officieel werden bijna alle politiek-defensieve banden met andere landen verbroken.

Als zelfs zo'n extreem doorgevoerde afzijdigheidspolitiek niet de beoogde resultaten geeft, is het wellicht logisch dat later deze politiek onder zware druk komt te staan. In Nederland werd het na 1945 wel wat meer dan alleen "onder druk staan". De naoorlogse veiligheidspolitiek sloeg om naar een andere extreme positie: een volledige militaire afhankelijkheid van de Verenigde Staten.

Deze omslag was zeker niet alleen het gevolg van een "interne" factor als het mislukken van de aloude veiligheidspolitiek in 1940, maar ook van externe veranderingen. Vooral is van belang:

- het einde van de leidende mondiale rol van Groot-Brittannië en het feit dat al snel duidelijk werd welk land deze rol in het Westen zou overnemen: de Verenigde Staten. De vooral maritieme "Pax Brittanica" werd vervangen door een "Pax Americana".
- door de rampzalige economische gevolgen van zes jaar oorlog was Nederland, met veel andere (West-)Europese staten, voor steun bij de wederopbouw volledig afhankelijk van de VS;
- in de jaren veertig werd het ook voor het Nederlandse kamp steeds duidelijker dat een mondiale tweestrijd tussen de VS en de USSR moeilijk te ontlopen zou zijn.

Er kunnen in deze ommezwaai in het veiligheidsbeleid verschillende "etappes" worden onderscheiden:

- De Nederlandse regering leek er na 1945 heilig van overtuigd dat de internationale situatie geen afzijdigheid van onze kant meer toestond en dat dit voor de Nederlandse belangen ook niet meer gewenst was. Nederland zou alleen nog haar zelfstandigheid kunnen bewaren, zo stelde minister van Oorlog Fiévez, door mee te werken aan herstel van de internationale rechtsorde (1).
- Daarnaast zijn er ook ideeën over de wijze waarop Nederland zich binnen het internationale veld moet opstellen: men kiest heel duidelijk voor brede, multilaterale samenwerking. Dit leidde tot een tamelijk fel propageren van de VN. Maar, zoals eerder gezegd, zelfs in Nederland verdween al snel het absolute geloof in de VN. De mondiale machtspolitiek, steeds meer alleen een tweestrijd tussen USSR en VS, bleek al snel ook de VN te overheersen. De teleurstelling in Nederland over deze ontwikkelingen moet niet worden onderschat. Volledig op het spoor van de historische lijnen van neutralisme en legalisme zou een organisatie als de VN, gericht op wereldorde en -vrede, de ideale steunpilaar voor het economische buitenlandse beleid zijn geweest.
- Ten dele het gevolg van deze ontwikkelingen is de steeds meer Atlantische houding van de Nederlandse regering. Wanneer Europa gesplitst wordt in twee concurrerende machtsblokken wordt Nederland volwaardig lid van het Westerse deel. Deze positie krijgt tijdelijk een militaire hoeksteen in de WEU en later definitief in de NAVO.

#### 4.2 Nederland in WEU en NAVO

De ondertekening door Nederland op 17 maart 1948 van het WEU-verdrag is te zien als het officiële begin van de Atlantische traditie (2). Hoewel er alleen Westeuropese staten bij betrokken zijn (Groot-Brittannië, Frankrijk, Italië, België, Nederland) is de band met de Verenigde Staten duidelijk: via de deelname van het VK dat een "special relationship" onderhield met de VS, en via de directe steun van de VS. Hoewel in het verdrag ook economische, culturele en sociale samenwerking wordt genoemd, is het duidelijk dat militaire samenwerking de kern van het

verdrag is (3). In naam is het een defensief verdrag tegen Duitsland, maar in de praktijk lijkt de grote vijand wel wat verder naar het oosten gezocht te worden. Wiebes en Zeeman wijzen er op dat de WEU (de eerste tijd ook wel "Westelijke Unie" genoemd) vooral een initiatief is van het VK om de band met de Verenigde Staten aan te halen (4). De VS wilde, alvorens zich te storten in een militaire samenwerking met West-Europa, een eenheid in dat gebied zien.

In de eerste jaren van de Westeuropese Unie - tegelijk de enige belangrijke jaren - wenste de Nederlandse regering deze samenwerking nog te zien als een bij de VN-samenwerking passende regionale aaneensluiting (5). Maar ook als een noodzakelijke samenwerking, omdat de VN "geen afdoende waarborgen tegen agressie" kan geven (6).

De NAVO vervangt al snel de WEU als belangrijkste militair forum. Tot het nieuwe verdrag treden ook de Verenigde Staten en Canada toe, terwijl tegelijk de militaire samenwerking werd uitgebreid. De NAVO is de hoeksteen geworden van het totale Nederlandse buitenlandse beleid. Dit betekent niet dat Nederland op andere terreinen (VN, mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking en ook de EG bijvoorbeeld) niet actief was, maar wel dat die terreinen nooit in botsing mochten komen met het NAVO-veiligheidsbeleid. Ondanks dit enorme belang van de Atlantische Alliantie voor de Nederlandse na-oorlogse politiek valt er weinig historisch over te zeggen: het primaat bleef onveranderd.

De fricties tussen het primaat van de NAVO en de Europese samenwerking worden sterker als de Europese samenwerking ook richting politiek en defensie wil gaan: de plannen voor de EDG en een politieke gemeenschap, halverwege de jaren vijftig, wanneer de NAVO al weer wat jaren bestaat.

In dezelfde tijd wordt ook de Nederlandse politiek ten aanzien van de relatie NAVO-Europa duidelijk. Nederland wenst een Europese samenwerking die in het verlengde ligt van de NAVO. Er wordt dus niet - ondanks druk van de kant van de Europese federalisten - gekozen voor prioriteit van de Europese integratie. Beide samenwerkingsvormen, NAVO en EG, moeten en kunnen samengaan, heet het officieel. De Europese integratie moet gezien worden in het

verlengde van de NAVO: een uitbouw van de (militaire) band in de NAVO.

Vele door de Nederlandse regering ingenomen standpunten inzake Europese integratie hadden een duidelijke relatie met de Atlantische prioriteit. Van die standpunten zijn er verschillende die gedurende langere tijd een rol speelden en daarom constanten in de Atlantische traditie genoemd kunnen worden. In dit hoofdstuk worden drie constanten onderscheiden:

- geen militaire integratie in EG-verband
- reserves ten aanzien van politieke samenwerking en integratie
- verplichte Britse toetreding.

#### 4.3 Geen militaire integratie in EG-verband

Dit beleidspunt heeft een wel zeer expliciete band met de Atlantische prioriteit: militaire samenwerking tussen de EG-partners zou de cohesie binnen de NAVO verzwakken. Er zou grote kans zijn op Europese "blokvorming" tegenover de VS in de NAVO, vooral door de aanwezigheid van Frankrijk in de EG. Frankrijk zag de NAVO vooral als een instrument van een concurrent-grootmacht, de VS.

Mede door de resoluut afwijzende houding van Nederland kwamen plannen voor militaire samenwerking in de EG meestal niet veel verder dan het ontwerp-stadium. Eén plan kwam wel verder; kwam zelf door vijf van de zes nationale parlementen: het verdrag tot oprichting van de EDG.

De EGKS was een zo grote stimulans voor de zes partner-landen, dat er al in de tijd van ondertekening van het EGKS-verdrag (18 april 1951) nieuwe, vergaande integratieplannen ontstaan. Het Plan-Pléven stelt een militaire Gemeenschap van de Zes voor, aangevuld en gecontroleerd door een politieke gemeenschap. Ook voorziet het plan in een oplossing van het, vooral voor Frankrijk, zo nijpende probleem van de Duitse herbewapening: een herbewapening binnen het EDG-verband zou Frankrijk verschillende waarborgen geven.

De EDG is - als alle militaire integratievormen - een zeer ingrijpende integratie-poging. Het

gedeeltelijk overdragen van militaire soevereiniteit raakt het hart van het buitenlands beleid, de defensiepolitiek. De eerste ontvangst van het plan-Pléven in Nederland is enigszins ambivalent: men stond er zeker niet onwelwillend tegenover, maar ook niet overdreven enthousiast, gezien de vele te verwachten problemen. Minister-president Drees noemt de plannen voor een EDG in het belang van Europa (7). De NAVO-prioriteit wordt er niet direct bijgesleept; de regering lijkt niet veel spanningen tussen NAVO en EDG te verwachten, maar wel tussen EDG en de soevereine partners. Enige tijd later blijken er wel bezwaren te zijn:

- De EGKS, en ook verdergaande economische integratie van de Zes is voor Nederland acceptabel en zelfs aantrekkelijk; maar wanneer het gaat om militaire integratie, om een Europees leger, dan wil men niet totaal in de continentale hoek komen. Dan is deelname van het Verenigd Koninkrijk noodzakelijk (8).
- Nederland gelooft veeleer in de functionele benadering; de benadering van Schuman. Men moet beginnen met economische integratie en pas veel later, eigenlijk als allerlaatste, aan defensieve en politieke integratie denken. Militaire integratie kan dus alleen de laatste stap naar een federatie zijn.

Dit zijn twee zeer fundamentele bezwaren. Het is daarom verbazingwekkend dat Nederland uiteindelijk toch besluit om mee te doen aan de Parijse Conferentie over een EDG. Nederland stuurde eerst alleen een "waarnemer" en pas na veel wikken en wegen werd Nederland een onderhandelingspartner. Dit tekent wellicht toch de niet al te enthousiaste opstelling van Nederland.

In het parlement worden de Nederlandse "desiderata" uiteengezet:

- organisatorische wensen: geen Europese minister van Defensie, maar een "Hoge Autoriteit" waarin alle lidstaten vertegenwoordigd zijn. Ook op andere punten is de EGKS-structuur het meest wenselijk (10);
- geen inbreuk op de bestaande nationale defensie-soevereiniteit (11). Dit is inderdaad, de regering erkent dat, een standpunt bedoeld om soevereiniteitsoverdracht, die onvermijdelijk is bij een EDG, zoveel mogelijk te beperken.

Ondanks al deze zeer principiële bezwaren, die eigenlijk allemaal rond de onaantastbaarheid van de NAVO draaien, keurt de Nederlandse regering het EDG-Verdrag toch goed. Dit is verbazingwekkend. Toch zijn er wel enkele factoren te noemen, die deze ommezwaai in het - officiële - beleid ten dele kunnen verklaren:

- ook in Nederland besepte men dat alleen een oplossing van het probleem van de Duitse herbewapening in EDG-verband voor Frankrijk acceptabel was (12);
- de EDG kende een duidelijk supranationale structuur, die Nederland als kleine staat en als US-partner beschermde;
- Frankrijk stond in de EDG-jaren toch nog iets dichterbij de NAVO dan later;
- de Verenigde Staten accepteerden de EDG. Bij latere pogingen om de "Europese poot" van de NAVO te versterken, was de Amerikaanse reactie veel negatiever.

Na de EDG-deceptie zijn er niet veel pogingen meer gedaan om te komen tot een grotere militaire samenwerking in de EG. De houding van Nederland en andere landen was constant en bijvoorbeeld afwijzend, zeker naarmate Frankrijk (en later ook wel Groot-Brittannië) steeds minder voelde voor supranationale organisatie. Het afzien van militaire integratie was ook een gevolg van de stormachtige ontwikkelingen rond politieke samenwerking. Zolang men op buitenlands-politiek terrein het niet eens kon worden, hoefde er van Nederland niet eens te worden gedacht aan militaire samenwerking.

Plannen voor een Europese kernmacht werden door Nederland afgewezen. Ook als het ging om een Europese kernmacht binnen de NAVO. Het idee alleen al is schadelijk voor de Atlantische bondgenootschappelijkheid, meende de regering (13). Nederland hanteert legio argumenten voor het afwijzen van een nucleair Europa: het is een versterking van de (kern)wapenwedloop, een splijtzwam in de NAVO, het vergroot de mondiale spanning en het is ten slotte ook nog gewoon te duur.

Gesteld kan worden dat de Atlantische traditie van de kant van een Europese militaire integratie weinig te

duchten heeft gehad. Nederland maakte altijd al op voorhand bekend dat een Europese defensie-samenwerking werd afgewezen.

#### 4.4 Reserves ten aanzien van politieke samenwerking en integratie

De NAVO is in de eerste plaats een militaire verdedigingsorganisatie. Hieruit vloeit voort dat de aangesloten landen hun buitenlandse politiek ten dele of grotendeels op elkaar afstemmen, dat er inzake mondiale veiligheidskwesties een zekere consensus bestaat.

De vele plannen voor een politieke unie, voor politieke samenwerking en dergelijke binnen de EG zijn allemaal in de eerste plaats plannen voor coördinatie of voor het gezamenlijk voeren van een buitenlands beleid, en raken zo indirect het nederlandse veiligheidsbeleid en direct de eenheid binnen de NAVO. Politieke integratie of samenwerking is minder vergaand dan militaire integratie, maar wel een voorwaarde voor dat laatste. Daarom is het wellicht logisch eerst te werken aan de politieke gelijkgezindheid; de gebeurtenissen rond de EDG tonen echter de omgekeerde weg.

In de ontwikkeling van de relatie tussen de NAVO en Europese politieke samenwerking kunnen vier periodes onderscheiden worden:

- De "rommelige" beginperiode van de Europese integratie met de start van de EGKS, de mislukking van de EDG en de voortvarende eerste jaren van de EEG.
- De eerste helft van de jaren zestig de vele verwikkelingen rond de politieke unie.
- Eind jaren zestig en begin jaren zeventig de stabilisering van het Nederlandse "Fouchet-standpunt".
- Het succes van de EPS in de laatste jaren.

De tweede en vierde periode zijn het belangrijkste: de Atlantische traditie staat dan het meest onder druk en er komt verandering in het Nederlandse beleid.

##### 4.4.1 De NAVO en een politieke unie

De bedenkingen tegen Europese integratie vanuit de prioriteit van de Atlantische alliantie kwamen het



eerst duidelijk naar voren bij de - zojuist behandelde - discussies rond de EDG. Daarna bleef het wantrouwen tegen integratieplannen vanuit Atlantisch perspectief (zeker latent) aanwezig. Tot uitbarsting kwam het bij de zich jaren voortslepende onderhandelingen rond de Franse plannen voor een politieke unie in de commissie-Fouchet.

Op een conferentie van regeringsleiders en staatshoofden in februari 1961 wordt besloten te gaan werken aan een politieke unie van de Zes. Dit leidt, aan het einde van dat jaar, tot een ontwerp voor deze unie door een studiecmissie onder voorzitterschap van Christian Fouchet. In Nederland wordt direct de relatie gelegd tussen de politieke unie en de lopende toetredingsonderhandelingen met het VK. De toetreding van Groot-Brittannië zou immers een versterking van de Nederlandse positie inzake de politieke unie betekenen. De Fouchet-plannen krijgen in Nederland een weinig enthousiast onthaal, vooral tegen de achtergrond van de kritische geluiden over de NAVO in Frankrijk (16). Achter de plannen voor een politieke unie staat - zo lijkt de regering te denken - De Gaulle, en de Franse "grandeur", waaraan de NAVO en EG ondergeschikt moeten zijn. De NAVO is voor De Gaulle een organisatie die teveel van het specifieke nationale karakter van de lidstaten verloren laat gaan (17).

Centraal in de Nederlandse kritiek op de Franse voorstellen staat volgens de regering dan ook de prioriteit van de NAVO: de politieke plannen worden bekeken in het licht van de Atlantische alliantie. De regering durft, al in oktober 1960, een voorschot te nemen op het effect van deze politieke integratie: het zal leiden tot blokvorming in de NAVO (18). Dat Nederland zo'n ontwikkeling niet zou toejuichen, is een understatement van de eerste orde.

Tegen geïnstitutionaliseerde, regelmatige contacten tussen de ministers van Buitenlandse Zaken, voorbereid door een permanent secretariaat heeft Nederland drie fundamentele bezwaren:

- Juridische bezwaren omdat de unie-plannen niet stroken met een hoeksteen van Nederlands Europa-beleid: het Verdrag van Rome (19). In het Verdrag wordt uitgegaan van economische integratie, leidend tot politieke

- eenwording (Nederland gelooft ook dat het andersom niet mogelijk is (20)) en van supranationaliteit. Beide punten komen niet naar voren in de Fouchet-plannen.
- Een unie van de Zes zou West-Europa, naast economisch, ook politiek verdelen. Met Nederland en het VK in verschillende kampen (24).
  - In de politieke consultaties zullen onderwerpen ter bespreking komen die niet direct betrekking hebben op de EG en daarom in de NAVO-consultaties thuishoren (22). Zo zal de Atlantische eenheid aangetast worden (23). Dit gaat nog wat verder dan een eerder regeringsstandpunt: "Het politiek overleg van de Zes zal zich niet mogen uitstrekken tot onderwerpen die de strategie en de structuur van de NAVO betreffen." (24).

Nederland reikt direct oplossingen aan voor de regering wel aanvaardbaar zijn. Deze oplossingen maken duidelijk welke bezwaren het zwaarst wegen. Minister Luns, eind 1960: "De door mij opgesomde praktische bezwaren tegen een geïnstitutionaliseerd overleg over internationale vraagstukken zouden mijns inziens tot op zekere hoogte kunnen worden opgeheven indien althans het Verenigd Koninkrijk daarbij zou worden betrokken" (26). Dit standpunt - politiek overleg mag wel en supranationaliteit hoeft niet, mits het VK bij het overleg wordt betrokken - blijft lang over-eind (27).

De Nederlandse houding gaat in de loop van de onderhandelingen steeds meer op een blokkade lijken. De standpunten van Nederland en Frankrijk polariseren gaandeweg, en de "prealable anglais" ontstaat; voor alle zekerheid nog gecombineerd met een eis dat het intergouvernementele overleg in de toekomst steeds meer supranationaal zal worden. Vooral ook omdat Nederland met de Engeland-liefde totaal geïsoleerd bleek te staan (28). Toen Frankrijk uiteindelijk alle compromis-voorstellen introk en Nederland daardoor direct niet meer alleen stond, gaf de regering blijk van gepaste vreugde. Het einde van de Fouchet-onderhandelingen vergrootte deze blijdschap alleen maar. Jammer genoeg was er ook een schaduwzijde: het VK mocht niet toetreden en de Europese Gemeenschap zat in een diepe crisis.

Het is welhaast onmogelijk om het belang van de verschillende bezwaren te bepalen. Meestal worden bij de enigszins idealistische bezwaren (supranationaliteit) eerder kanttekeningen gezet dan bij de (militaire en economische) pragmatische bezwaren. Bij de Fouchet-onderhandelingen is het wel zeer moeilijk om voorbij te gaan aan de achter de supranationale eisen liggende motieven. Algemeen aanvaard is het idee dat bij de bezwaren de mogelijke aantasting van de NAVO centraal stond en dat de eisen over de Brusselse instellingen, de UK-deelname en de supranationaliteit in het teken van de NAVO-eis stonden (29). Zeker de grote Franse tegenspeler De Gaulle was overtuigd van de verhulling van politieke en economische belangen met federaal-idealistische argumenten door de Nederlandse regering (30). Men kan concluderen dat in het Nederlandse standpunt inzake een politieke unie de Atlantische alliantie centraal stond.

Na "Fouchet" waren de verhoudingen binnen de EG sterk verstoord en de standpunten over politieke samenwerking stonden diametraal op elkaar. Nederland had het "ware gezicht" van Frankrijk leren kennen en dat leek voor de NAVO niet al te gunstig. Vandaar dat de regering het niet opportuun achtte in te gaan op voorstellen die maar enigszins leken op politieke integratie (31). "Zolang er diepgaande verschillen van mening over de Atlantische en Europese samenwerking bestaan, moet naar een zeer losse vorm van (politieke, DML) samenwerking tussen de zes EEG-landen worden gestreefd", is het standpunt van minister Luns (32). Nederland houdt zich nu, halverwege de jaren zestig, verre van gesprekken over politieke samenwerking. Teveel praten zou de tegenstellingen alleen maar vergroten en de economische samenwerking verstoren (33).

Aan het eind van de jaren zestig lijken de relaties op het politieke vlak binnen de EG iets te verbeteren: Nederland komt enigszins uit de destructief-blokkerende hoek. In november 1969 geeft minister Luns te kennen niet in alle gevallen tegen politieke samenwerking te zijn, zelfs niet in combinatie met een permanent secretariaat. De oorzaak van deze lichte toegeeflijkheid moet vooral gezocht worden in de destijds groot geachte kans dat Groot-Brittannië op korte termijn zou toetreden (34).

#### 4.4.2 De NAVO en de EPS

Op 1 en 2 december 1969 vindt in 's-Gravenhage de bekende, succesvolle EG-topconferentie plaats. Een conferentie waartegen in Nederland nogal wat bezwaren bestaan: topconferenties zijn in strijd met de (economisch-functionele) geest van het Verdrag van Rome en tasten de Brusselse instellingen aan, zo wordt in het parlement betoogd (35). Voor één keer, maar alleen omdat de situatie in de EG zo'n oplossing vraagt, wil de regering wel meewerken aan een topconferentie.

Op de Haagse conferentie komen onder andere de Frans-Duitse plannen om politieke consultaties tussen de zes partners te institutionaliseren in de openbaarheid. Besloten wordt, en dit vindt Nederland zo ongeveer het belangrijkste besluit, de resultaten van de ingestelde studiegroep voor politieke eenwording voor te leggen aan de kandidaatleden, dus ook aan het VK. Dit "voorleggen aan de kandidaat-leden" is een interpretatie van een zinsnede dat de voorstellen voor eenmaking zullen worden bekeken "in het perspectief van de uitbreiding en de Gemeenschap" (36). De vreugde over dit besluit lijkt een gevolg van de angst dat de ideeën over politieke integratie in de EG de Atlantische relatie zouden aantasten.

Het rapport-Davignon (rapport van Luxemburg) wordt in Nederland gematigd positief ontvangen: als het maar niet "erger" wordt. Het rapport beveelt aan periodieke bijeenkomsten van de ministers van Buitenlandse Zaken te organiseren, voorbereid door de directeurs-generaal van Politieke Zaken, ter harmonisatie van het buitenlandse beleid van de EG-partners. Natuurlijk waren er weer de bekende Nederlandse bezwaren: een mogelijke uitholling van het Verdrag van Rome, de Brusselse instellingen en de eenheid in de NAVO. Maar tot een blokkade-standpunt, zoals in de Fouchet-periode, kwam het niet. De situatie was dan ook ingrijpend veranderd: (37)

- De grote kans dat het VK toe zou treden, zag Nederland als een versterking van de NAVO-prioriteit in de EG.
- De EPS is niet direct in strijd met de EG en het Verdrag.
- Het afwijzen van de EPS zou de kansen van een "directoraat van de groten" (Frankrijk, BRD en wellicht Groot-Brittannië) aanzienlijk doen stijgen.

- Daarnaast was het Davignon-voorstel veel minder vergaand dan de voorstellen in de Fouchet-periode: geen permanent secretariaat, coördinatie van het buitenlandse beleid in plaats van het gemeenschappelijke voeren daarvan en bij de EPS een aantal nogal losse afspraken tegenover de (unie)verdragsvoorstellen bij Fouchet (38).

De bezwaren en eisen vanuit Atlantisch perspectief bleven echter. Nederland heeft toch weer twee - maar nu acceptabele - eisen:

- Het Verenigd Koninkrijk moet toetreden, anders is politieke verdieping onaanvaardbaar.
- De Nederlandse regering was van mening dat de politieke samenwerking geconcentreerd moet worden op onderwerpen die Europese belangen raken en waar Europa een concrete invloed kan uitoefenen (39). Anders gezegd: de EPS mag de NAVO niet schaden. De regering denkt dat dit ook wel te vermijden is: het EPS-overleg moet dan een "constructieve bijdrage" vormen tot het NAVO-overleg (40).

De lang verwachte positieve ontknoping van de toetredingsonderhandelingen met het VK, Noorwegen, Ierland en Denemarken neemt zo bij Nederland de meeste twijfels over de EPS weg. Staatssecretaris Westerterp is er dan ook als de kippen bij om te verklaren dat er nu geen obstakels meer zijn voor de komst van een gemeenschappelijk buitenlands beleid, dat natuurlijk wel op supranationale basis moet plaatsvinden (41).

De grote verandering in de houding ten aanzien van politieke samenwerking, vanuit Atlantisch perspectief, komt al snel na het begin van de EPS. Vanaf ongeveer 1975 komen er uit Nederland ongekend positieve geluiden over het politieke overleg. De Nederlandse ervaringen met de EPS waren onverwacht gunstig: de tamelijk informele "praatjes rond de haard" brachten veel duidelijkheid, de sfeer was meestal goed en zolang er niet echt belangrijke besluiten behoeften te worden genomen, waren er eigenlijk geen negatieve kanten (42). Deze positieve ervaringen leidden tot een groeiend enthousiasme voor de EPS. Het overleg wordt gezien als onontbeerlijk voor en inherent aan Europese

eenwording (43). Zelfs komen er - ook in Nederland - weer ideeën op voor coördinatie van de defensiepolitiek (44). Opvallend is ook dat minister Van der Klaauw zonder schromen erkent dat het EPS-overleg de NAVO-consultaties overtreft qua intensiteit en belang (45). Dezelfde minister aanvaardt, zij het met aarzeling, in februari 1981 een motie van de Tweede Kamer waarin wordt aangedrongen voortaan ook "de internationaal-politieke dimensie van de Europese veiligheid" in de EPS te bespreken (46).

Dit wil niet zeggen dat de Atlantische prioriteit naar de achtergrond werd verdrongen. Nog steeds geldt de NAVO als een hoeksteen van het buitenlandse beleid: de EPS mag niet verworden tot een Europees front in de NAVO en de kans op polarisatie blijft nog steeds aanwezig (47). De reden voor de verandering moet waarschijnlijk gezocht worden binnen de EG: de dreiging vanuit Europa voor de Atlantische alliantie is in de jaren zeventig enorm geslonken.

#### 4.5 Verplichte Britse toetreding

De Nederlandse ijver om Groot-Brittannië EG-partner te maken, is een beleidspunt van een andere orde dan de twee voorgaande: minder omvattend, meer concreet, en met de Britse toetreding beëindigd. Ook is het een constante die duidelijke banden heeft met twee tradities: de Atlantische en de vrijhandelstraditie.

Voor Nederland was de toetreding van het VK gewenst gezien de enigszins overeenkomende internationaal-economische ideeën, en verplicht - op politiek terrein - door de even pro-Amerikaanse houding. De EEG was dus nog wel mogelijk zonder Groot-Brittannië; een politiek samenwerking van de EG-partners niet.

De ijver voor Britse toetreding heeft twee kanten: de EG-partners overtuigen dat het VK toegelaten moet worden en het VK overtuigen dat ze maar beter kunnen toetreden. Dit laatste lijkt iets typisch Nederlands en het was tegelijk de zwakke kant van de "dubbele politiek". De regering geeft er verscheidene malen blijk van niet goed te weten wat de Britse standpunten zijn.

Bij het begin van de EGKS stelt minister Stikker direct dat een economische samenwerking tussen de

zes continentalen aanvaardbaar is, maar dat het Verenigd Koninkrijk niet gemist kan worden als er ook maar enigszins in de richting van politieke of militaire integratie wordt gewerkt (48). Dit uit zich bij de EDG-plannen: Nederland stelt de deelname van het VK - terwijl de Britten zelf weinig enthousiasme tonen - bijna als eis. Bij de latere Fouchet-onderhandelingen over een politieke unie wordt het inderdaad een eis. Nederland wil niet meedoen als Engeland niet meedoet. Anders zou West-Europa immers ook politiek gespleten worden. Een argument dat wellicht de angst moet verhullen dat de Europese kust de scheidslijn wordt: het continent tegen de Britten en Amerikanen. Waar men spreekt over een gespleten West-Europa bedoelt men een gespleten NAVO. Nederland is ervan overtuigd dat de Engelsen de brug tussen Europa en Amerika kunnen en zullen zijn. Daarbij wordt gewezen op de WEU en NAVO: juist door het VK is op politiek terrein het Westen nog een eenheid (49). De Britse deelname aan Fouchet en de EEG zou het Westelijke front intact houden; en daar zijn andere aspecten - als de inhoud van de Fouchet-plannen en de Britse standpunten daarover - aan ondergeschikt (50). Groot-Brittannië moet toetreden ter bescherming van de NAVO, onafhankelijk van Britse standpunten over andere belangrijke zaken als supranationaliteit.

Hoewel de Britse toetreding na het mislukken van Fouchet niet direct meer noodzaak was, uit Atlantisch perspectief, blijft Nederland er toch constant op hameren. Tegelijk worden de verwachtingen over het effect van de toetreding steeds meer overspannen. Als dan, na vele jaren onderhandelen, de Britse toetreding in 1972 tot stand komt, is het Nederlandse gejuich niet van de lucht.

Later blijkt welke overdreven verwachtingen Nederland had van de Britse standpunten, zowel inzake supranationaliteit en machtsevenwicht als de NAVO. Het VK wordt de nieuwe leider van de intergouvernementelen, kiest voor nauwe samenwerking met de twee andere groten in de EG en laat de "special relation" met de VS varen om zich meer op het continent te richten.

De Atlantische alliantie blijkt steeds voor Nederland een reden te zijn geweest om de Europese integratie van het politieke vlak af te houden, zo kan geconcludeerd worden.



NOTEN (hoofdstuk 4)

- 1) Eerste kamer, zitting 1946-1947, verg. 27 november 1946, blz. 502.
- 2) Goedkeuring van het Verdrag., Tweede Kamer, zitting 1947-1948, 774.
- 3) Tweede Kamer, zitting 1947-1948, verg. 23 april 1948, blz. 1641.
- 4) C. Wiebes en B. Zeeman, "Westeuropese Unie heeft weinig toekomst"; Intermediair, 29 juni 1984, 20e jaargang, blz. 25.
- 5) Goedkeuring van het Verdrag., Tweede Kamer, zitting 1947-1948, 774, nr. 3, blz. 1. Dit stroken met de regels van de VN wordt zeer nauwgezet "aangetoond".
- 6) Ibid, blz. 3.
- 7) Tweede Kamer, zitting 1950-1951, verg. 17 november 1950, blz. 516.
- 8) Tweede Kamer, zitting 1950-1951, verg. 18 januari 1951, blz. 1139.
- 9) Zie noot 7.
- 10) Ministerie van Buitenlandse Zaken, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1951-1952, 2300, hoofdstuk III, nr. 11, blz. 13. Tweede Kamer, zitting 1951-1952, verg. 15 november 1951, blz. 410.
- 11) Tweede Kamer, zitting 1951-1952, verg. 21 november 1951, blz. 493.
- 12) Jaarboek van het ministerie van Buitenlandse Zaken (hierna: "Jaarboek Buitenlandse Zaken") 1953-1954, blz. 8.
- 13) Eerste Kamer, zitting 1968-1969, Aanhangsel, blz. 1745.
- 16) Ministerie van Buitenlandse Zaken, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1960-1961, 6100, hoofdstuk III, nr. 15, blz. 28.
- 17) Ibid, blz. 35. Zie voor de "logica" van het Franse standpunt: Chr.L. Baljé en M.E. van Duursen. "Frankrijk. Het buitenlands beleid en Europa in de gaullistische periode", Nieuw Europa; IX-1, maart 1983, blz. 22-30.
- 18) Tweede Kamer, zitting 1960-1961, verg. 5 oktober 1960, blz. 86.
- 19) Tweede Kamer, zitting 1960-1961, verg. 22 februari 1961, blz. 564.
- 20) Ministerie van Buitenlandse Zaken, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1960-1961, 6100, hoofdstuk III, nr. 15, blz. 35.
- 21) Ministerie van Buitenlandse Zaken, Begroting van uitgaven, Eerste Kamer, zitting 1960-1961, 6100 (TK), hoofdstuk III, nr. 84a, blz. 8.
- 22) Tweede Kamer, zitting 1960-1961, verg. 22 februari 1961, blz. 565.
- 23) Zie noot 21.
- 24) Jaarboek Buitenlandse Zaken, 1960-1961, blz. 7.
- 26) Tweede Kamer, zitting 1960-1961, verg. 22 februari 1961, blz. 566.
- 27) Eerste Kamer, zitting 1961-1962, verg. 26 april 1962, blz. 399.
- 28) Zie noot 26.

- 29) J.J.C. Voorhoeve, Peace, profits and principles: a study of Dutch foreign policy; The Hague, Nijhoff, 1979, blz. 168.
- 30) J.M.A.M. Luns, Luns: "Ik herinner mij..."  
Vrijmoedige herinneringen van Mr. J.M.A.H. Luns,  
zoals verteld aan Michel van der Plas, Leiden,  
Sijthoff, 1971, blz. 145.
- 31) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1963-1964, blz. 9.
- 32) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1964-1965, blz. 7.
- 33) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1965-1966, blz. 8.
- 34) Tweede Kamer, zitting 1969-1970, Aanhangsel,  
blz. 581.
- 35) Tweede Kamer, zitting 1969-1970, verg. 23 december  
1969, blz. 1775.
- 36) Tweede Kamer, zitting 1969-1970, Bijlagen, 10448,  
nr. 3, blz. 4.
- 37) R.T. Griffiths, "The Netherlands and the EEC"; in  
R.T. Griffiths (ed.), The economy and politics of  
the Netherlands, The Hague, Nijhoff, 1980, blz. 284.
- 38) A. Pijpers, "Nederland, de Europese Politieke  
Samenwerking en de dreigende herrijzenis van  
"Fouchet", Internationale Spectator; 1982,  
36e jrg., blz. 71.
- 39) Ministerie van buitenlandse Zaken, Begroting van  
uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12 600,  
hoofdstuk V, nr. blz. 18.
- 40) Jaarboek Buitenlandse Zaken, 1972-1973, blz. 15.
- 41) Tweede Kamer, zitting 1971-1972, verg. 1 december  
1971, blz. 1499.
- 42) Tweede Kamer, zitting 1971-1972, verg. 14 september  
1972, blz. 4302.
- 43) Tweede Kamer, zitting 1974-1975, verg. 26 februari  
1975, blz. 3066.
- 44) Tweede Kamer, zitting 1975-1976, verg. 11 november  
1975, blz. 1024.
- 45) Tweede Kamer, zitting 1978-1979, verg. 8 februari  
1979, blz. 3213-3214.
- 46) A. Pijpers, op. cit., blz. 75.
- 47) Tweede Kamer, zitting 1976-1977, verg. 3 november  
1976, blz. 899. Zie voor de relatie NAVO-EPS ook  
B.R. Bot, "Continuïteit en internationale consul-  
tatie", in B.R. Bot e.a., Lijn in de buitenlandse  
politiek van Nederland, Staatsuitgeverij,  
's-Gravenhage, 1984, blz. 47-65.
- 48) Eerste Kamer, zitting 1961-1962, verg. 24 november  
1961, blz. 121.
- 49) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1960-1961, blz. 6.
- 50) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1961-1962, blz. 9.

## 5. HET MONDIALE ANTI-PROTECTIONISME

### 5.1 Inleiding

De Atlantische traditie speelde zich grotendeels af op het terrein van het veiligheidsbeleid. Met de anti-protectionistische traditie komen we nu bij het buitenlands-economisch beleid. Nederland heeft, zoals eerder opgemerkt, een grote en eeuwenoude reputatie op dit terrein als voorstander en beijveraar van de vrijhandel. Na de Tweede Wereldoorlog bleef het anti-protectionisme een wezenskenmerk van de Nederlandse buitenlands-economische politiek. De start en groei van de Europese integratie deed hier geen afbreuk aan. In de tijd dat deze economische integratie begon was het Nederlandse buitenlands-economische beleid dan ook op organisaties gericht die veel dichterbij de vrijhandelstraditie stonden dan de EEG. Nederland hechtte veel belang aan de liberalisatie-organisaties op brede basis als de OEEC en de GATT. Naarmate de EEG groeide, slonk bij de regering de aandacht voor andere economische organisatie en kwam de mondiale vrijhandelstraditie enigszins in de verdrukking.

In het Europese beleid van Nederland is de anti-protectionistische traditie zeer duidelijk waar te nemen, zoals gezegd, vooral in de beginjaren van de Europese integratie. De anti-protectionistische benadering werkt voor Nederland als lid van de EEG naar twee kanten: binnen de EEG wordt gestreefd naar een snelle en vergaande liberalisatie en extern naar een zo liberaal mogelijk gemeenschappelijk buitenlands-economisch beleid. Zo komen we tot een drietal afgeleiden, die de mondiale anti-protectionistische traditie inhoud geven:

- ijver voor een brede Westeuropese economische integratie;
- een liberaal extern beleid van de EEG en
- interne vrijmaking in de EEG.

Tussen deze twee laatste punten zit een zekere spanning; zeker bij enkele partner-lidstaten. Zo wilden Frankrijk en de Bondsrepubliek interne vrijmaking eigenlijk alleen maar accepteren als daar enige bescherming aan de buitengrenzen van de Gemeenschap tegenover stond.

De relatie met het algemene buitenlandse beleid is hier zeer direct: een beleidspunt als de ijver voor een brede Westeuropese samenwerking raakt aan de Nederlandse steun van

mondiale liberalisatie. Dat punt en dus eigenlijk de algemene vrijhandelstraditie wordt hier niet behandeld; de blik is immers gericht op tradities in het Europese beleid.

## 5.2 Economische samenwerking in West-Europa

De Nederlandse regering was na 1945 van mening dat in de toekomst internationale economische samenwerking noodzakelijk zou zijn om een nieuwe wereldoorlog te voorkomen. Hieruit kan de enthousiaste opstelling van Nederland ten aanzien van multilaterale economische organisaties worden verklaard.

Economisch was Nederland na 1945 sterk afhankelijk van de Verenigde Staten, de belangrijkste handelspartners waren Westeuropese landen en Nederland werd politiek gezien al snel na het einde van de oorlog ingelijfd in het Westerse bondgenootschap. Tezamen kan dit de ijver van Nederland om speciaal met de Westeuropese staten tot economische samenwerking te komen verklaren. De Nederlandse politiek was er al direct op gericht binnen de Westerse wereld het protectionisme - een politiek die in de dertiger jaren mondiale spanning opwekte - tot een minimum te reduceren. Om dat doel te dienen was Nederland bereid aan de Westerse economische samenwerking mee te werken.

Er zijn in de periode na 1945, globaal genomen, drie stadia in de Nederlandse opstelling inzake Europese economische samenwerking waar te nemen:

- Tot de EGKS daadwerkelijk functioneert en de plannen voor verdere integratie met de EGKS-partners opkomen is er een tamelijk verwarde periode waarin nog geen keuzes voor bepaalde samenwerkingsvormen zijn gedaan.
- Vanaf ongeveer 1951 wordt de integratie van de Zes een uitgangspunt voor het Nederlandse buitenlands-economische beleid. Men doet verwoede pogingen deze integratie om te buigen in de Nederlandse richting. Hierbij hoort de ijver voor toetreding van het VK en voor een associatie met de Europese Vrijhandels Associatie (EFTA).
- Ten slotte is er de laatste jaren, zeg vanaf ongeveer 1971, een duidelijke tendens van verminderd belang van de brede vrijhandelstraditie te bespeuren. Nederland erkent de EG als een economische grootmacht en wil

steeds meer de EG ook in die functie zien optreden in de wereld.

#### 5.2.1 Verschillende vormen van Europese samenwerking

Ook in de OEES stond het anti-protectionisme centraal, als het uitgangspunt van elke economische samenwerking. Nederland is enorm voorstander van deze organisatie: minister van Boetzelaer van Oosterhout ziet de OEES als het beginpunt van Westeuropese samenwerking op andere dan economische terreinen (1). Ook de Benelux wordt met dit zelfde optimisme begroet: de ontwikkeling naar een douane-unie tussen de drie kleine staten kan als voorbeeld voor de rest van West-Europa dienen. De EGKS is in deze tijd dan ook alleen maar een van de vormen van economische samenwerking die Nederland aantrekken.

De op 16 april 1948 in Parijs opgerichte OEES blijft lange tijd een centrale plaats in de Nederlandse buitenlandse politiek innemen. Zelfs als voor veel partnerlanden al duidelijk wordt dat de samenwerking in de OEES wordt overvleugeld door die van de Schuman-landen blijft Nederland veel waarde toekennen aan de OEES. Deze organisatie paste dan ook bij uitstek in de Nederlandse buitenlands-economische tradities: veel handelspartners omvattend, gericht op anti-protectionisme, functionerend onder het wakende en goedkeurende oog van de VS en met behoud van de nationale souvereiniteit (2). Vanuit deze zelfde economische tradities is de enigszins afwachtende en niet al te optimistische houding ten aanzien van federalisme en Schuman-integratie een logische zaak. De aarzeling blijkt uit de wensen ten aanzien van een Europese federatie: zoveel mogelijk Westeuropese staten zouden moeten deelnemen en in de begintijd zou anti-protectionisme centraal moeten staan (3).

In deze eerste na-oorlogse jaren komt in het Europese beleid de anti-protectionistische traditie, vooral gericht op zo breed mogelijke samenwerkingsvormen, dus sterk naar voren. De territoriaal beperkte integratieplannen van Schuman zijn in deze tijd maar één van de vele mogelijkheden tot meer economische samenwerking - en zeker niet de meest gewenste.

### 5.2.2 Een zo breed mogelijke Gemeenschap

Vanaf 1959 wordt steeds duidelijker dat de integratie van de Zes zo vergaand is dat een weg terug bijna onmogelijk is en dat deze integratie centraal zal moeten staan in het Nederlandse buitenlands-economische beleid. Toch blijft Nederland pogen de EEG-samenwerking meer in overeenstemming te brengen met de traditie van vrijhandel. In het Europese beleid uiten deze historische beleidsprincipes zich in een politiek van "openheid". De toetreding van Groot-Brittannië staat meer dan een decennium lang centraal. Daarnaast is er de wens te komen tot een brede Europese vrijhandelszone.

Hoewel in de ijver voor Britse toetreding het Atlantische aspect overheerste, is er toch zeker ook altijd een economisch motief geweest: het Verenigd koninkrijk was voor Nederland een zeer belangrijke handelspartner en een land met vergelijkbare tradities in de internationale handel. De toetreding van het VK zou positief zijn "omdat daardoor de bestaande handelsbetrekkingen tussen de West-europese landen (...) zullen worden versterkt" (4). Rond 1951 is deelname van het VK al een belangrijk onderdeel van het Nederlandse beleid. Als tegenwicht tegen landen met een protectionistische traditie (Frankrijk) en gezien de grootte van de Nederlandse handel met de Britten vindt de regering de betrokkenheid van het VK bij de integratie gewenst. Hoogstens op enkele specifieke economische terreinen zou integratie zonder het Verenigd Koninkrijk geaccepteerd worden (5). Maar het VK toont zelf jammer genoeg niet veel animo voor deelname aan de EGKS.

Bij de EDG-onderhandelingen komt de Britse toetreding weer naar voren in het Nederlandse beleid, maar nu vooral als onderdeel van de Atlantische traditie. Pas bij het Britse toetredingsverzoek in augustus 1961 komt het handelspolitieke aspect van de "Engeland-liefde" weer in de belangstelling. Toch overheerst ook in deze tijd het veiligheidsaspect van de Britse toetreding, als we minister Luns mogen geloven: "De handelsbelangen, die met de verbreding van de gemeenschappen gediend zijn, zijn (...) secundair. Primair gaat het om het wezenlijke politieke belang voor Europa en het Westen, dat de EEG een waarlijk Europese

Gemeenschap wordt" (6). Dit betekent niet dat er geen economisch aspect is : de Britse toetreding samen met Ierland en Denemarken zou de economische spanning die in West-Europa op dat moment bestond (de spanning tussen de blokken EEG en EVA) nagenoeg opheffen, meende de Nederlandse regering (7). De toetredingsonderhandelingen, nauw verbonden met de gebeurtenissen rond "Fouchet", verlopen echter zeer teleurstellend. Zowel Frankrijk als Groot-Brittannië houden een harde lijn aan. De uiteindelijke mislukking wordt dan ook door de Nederlandse regering tamelijk laconiek opgevat: men gaat zich nu maar inzetten voor een zo laag mogelijk buitentarief, zijnde het tweede punt op het Nederlandse verlanglijstje (8). De EEG lijkt al centraal te staan in het beleid ten aanzien van Europese samenwerking.

Na het akkoord over de Britse toetreding van januari 1972 verandert het Nederlandse beleid, in relatie met de vrijhandelstraditie, tamelijk plotseling. Men vindt de EG nu eigenlijk wel groot genoeg; de politiek van "openheid" verdwijnt naar de achtergrond en de regering wil direct gaan werken aan een gemeenschappelijk buitenlands-economisch beleid (9).

De verwickelingen rond een Europese vrijhandelszone omvatten een veel kortere periode. De totstandkoming van de EGKS wekte de Nederlandse bezorgdheid over een mogelijke (economische) splitsing van West-Europa, een splitsing van de OEES. Voor de Nederlandse regering was het duidelijk dat deze splitsing tegengegaan moest worden (10). In 1957 wordt de situatie voor Nederland nogal moeilijk; tegelijk lopen dan OEES-onderhandelingen over een vrijhandelszone en onderhandelingen van de zes Schuman-landen over de EEG. Het Nederlandse standpunt is dat een vrijhandelszone in West-Europa moet worden gezien als (noodzakelijk) complement van de EEG. De EEG staat dus in deze tijd, eind vijftiger jaren, al meer centraal en een brede vrijhandelszone heeft daarbij als doel Europa niet verder te verdeelen. Daarnaast was de houding van de Zes in de OEES-onderhandelingen over een grote vrijhandelszone voor Nederland van belang gezien het toekomstige (open of meer gesloten) gemeenschappelijke beleid (11).

Het is voor Nederland een grote teleurstelling dat uiteindelijk de E.E.A. (Europese Economische Associatie) niet doorgaat en dat de economische splitsing met de oprichting van de EFTA een feit wordt (12). In het Europese beleid van Nederland komt echter weinig verandering; hoogstens wordt de ijver voor Britse toetreding enigszins vergroot.

### 5.2.3 De EG als economische wereldmacht

Met de Britse toetreding (1972) is de transformatie van de brede vrijhandelstraditie in buitenlands en Europees beleid een feit.

De angst die in de begintijd van de EEG in Nederland heerste, dat de EEG te veel als een economisch blok in de wereld zou gaan acteren, lijkt in de zeventiger jaren verdwenen (13). De Nederlandse regering ondersteunt nu de machtspolitiek van de EG en constateert met genoegen dat bijvoorbeeld in de GATT drie machten op voet van gelijkheid onderhandelen: VS, Japan en de EG (14). De handelspolitieke competentie van de EG (c.q. de Europese Commissie) wordt erkend door Nederland en door anderen. De vele enthousiaste constateringingen over de externe eenheid, op economisch terrein, van de EG zeggen genoeg (15). Het traditionele ideaal van samenwerking met veel partners en mondiale vrijhandel maakt steeds meer plaats voor een benadering vanuit de EG.

### 5.3 Een liberaal extern beleid van de EEG

Tijdens de onderhandelingen over de vorming van de EEG speelde bij de Nederlandse regering al de angst voor een negatieve invloed van de EEG op de contacten met andere handelspartners. Vergaande liberalisering binnen een gesloten EEG zou de betrekkingen met buitenstaanders kunnen schaden. In het Nederlandse beleid heeft beperking van deze negatieve effecten dan ook altijd een belangrijke plaats ingenomen. Het aanvaarden van het bestaan en het belang van de EEG maakte dat het nastreven van behoud van de mondiale Nederlandse handelscontacten nog op twee manieren mogelijk was: via het ijveren voor toetreding van elk land dat dit wenst en via het beijveren van een liberaal, open extern beleid van de EEG.



De nadruk op een liberaal beleid is constant aanwezig in het na-oorlogse beleid van Nederland inzake de Europese integratie. Al in 1951 staat de minister van Economische Zaken uitgebreid stil bij de bezwaren tegen economische integratie. Zelfs als het protectionisme tegenover niet-lidstaten beperkt wordt gehouden is er nog de onvermijdelijke stijging van de interne handel ten koste van handel met landen die buiten de gemeenschap staan (16). Niettemin blijft in de vijftiger jaren het nut van economische integratie voor de regering een vaststaand feit, ook in relatie met de mondiale handelsbelangen van Nederland. Minister Beyen ziet het doel van een EEG niet in het bereiken van een zo hoog mogelijke zelfvoorzieningsgraad, maar in het verhogen van de Europese produktie waardoor de concurrentiepositie van de partners op de wereldmarkt verbeterd wordt (17). Een protectionistische politiek van de EEG zou aan het doel van de gemeenschap - versterking van de positie in de internationale handel - voorbij schieten. Een autarkische gemeenschap wordt dus pertinent afgewezen (18).

De hoogte van het gemeenschappelijke buitentarief van de EG-partners is voor Nederland een kardinaal gegeven, zowel thans als in het verleden. Voor de Nederlandse regering kan het eigenlijk niet laag genoeg zijn, zo stelt men in 1957. Terwijl vijf van de EEG-partners het al een grote concessie vinden om zich te houden aan een richtlijn van de GATT over de maximale hoogte van tarieven, wil Nederland liever een nog lager buitentarief (19). Deze wens het externe beleid zeer liberaal te maken is een constante in het Nederlandse beleid tot in de jaren tachtig toe. Naast een liberaal beleid zou Nederland ook graag een krachtig en coherent extern beleid van de EG willen (20). Dit kan fricties geven: krachtig optreden van de EG zal vaak krachtige en ook protectionistische bescherming van de Europese belangen betekenen.

De Nederlandse ijver voor een liberaal extern beleid heeft, vooral in de latere jaren van de EG, een achtergrond die raakt aan het Atlantische veiligheidsbeleid. De politieke relatie met de Verenigde Staten zou het best gedijen bij een economisch open politiek van de EG. De

regering zag zeer wel in dat conflicten op politiek en economisch terrein moeilijk gescheiden kunnen blijven. De laatste jaren is er echter niettemin een groeiende economische irritatie tussen de VS en de EG waarneembaar (21).

Wellicht moeten er bij het beeld van het vrijhandelslievende Nederland enige kanttekeningen worden geplaatst. Zowel de EG als Nederland blijken in de praktijk een heel wat meer protectionistische politiek voor te staan of te gedogen. Bekend uit de laatste jaren zijn het Multi-vezelakkoord en de EG-politiek op de suikermarkt: voorbeelden van protectionistische tendensen (22). Maar ook bij de oprichting van de EEG waren er al kritische geluiden te horen van landen die buiten de integratie stonden en de EEG te protectionistisch vonden (23).

#### 5.4 Interne vrijmaking in de EEG

Economische integratie is, bijna per definitie, gericht op liberalisatie tussen de partners. Vanuit dit gezichtspunt is het triviaal om te stellen dat het Nederlandse beleid in de EEG gericht was op tariefafbraak. Echter, in de praktijk blijkt het vaak voor te komen dat nationale regeringen liberalisaties van een bepaald produkt of van een bepaalde sector blokkeren of vertragen, ter bescherming van nationale belangen. In Nederland is daarentegen, of in ieder geval daarnaast, een constante pressie op de EG-partners waarneembaar om de vrijmaking te stimuleren en niet te blokkeren. Dit is niet alleen een gevolg van de in het volgende hoofdstuk te bespreken legalistische hang aan het Verdrag van Rome, maar zeker ook van bescherming van het Nederlandse belang. Toch is er ook in het Nederlandse beleid - en zeker in de beginperiode van de Gemeenschap - enig protectionisme te constateren. Zowel in de relatie van Nederland met mede-lidstaten als in de externe relaties van de EG (24).

Geconcludeerd kan worden dat de Europese integratie het traditionele mondiale perspectief en anti-protectionisme in het Nederlandse buitenlandse beleid verminderd heeft. Terwijl in de tijd van de oprichting van

de EEG de internationale handelsbelangen en het protectionisme van enkele EEG-partners nog voor een enigszins afwachtend beleid van de regering zorgden, is de laatste jaren de EEG duidelijk de hoeksteen van het buitenlands-economische beleid geworden.

NOTEN (hoofdstuk 5)

- 1) Tweede Kamer, zitting 1947-1948, verg. 1 juli 1948, blz. 2060.
- 2) Tweede Kamer, zitting 1947-1948, Bijlagen, 865, nr. 3, blz. 3.
- 3) Ministerie van Buitenlandse Zaken, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1948-1949, 1000, hfd. III, nr. 12, blz. 8-9.
- 4) Ministerie van Economische Zaken, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1961-1962, 6500, hfd. XIII, nr. 2, blz. 16.
- 5) Ministerie van Buitenlandse Zaken, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1951-1952, 2300, hfd. III, nr. 11, blz. 9.
- 6) Tweede Kamer, zitting 1962-1963, verg. 9 januari 1963, blz. 470.
- 7) Tweede Kamer, zitting 1960-1961, verg. 15 december 1960, blz. 3437.
- 8) Zie noot 6.
- 9) Tweede Kamer, zitting 1971-1972, verg. 1 december 1971, blz. 1499.
- 10) Ministerie van Economische Zaken, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1960-1961, 6100, hfd. X, nr. 2, blz. 14.
- 11) Jaarboek van het Departement van Buitenlandse Zaken 1957-1958, blz. 6.
- 12) Tweede Kamer, zitting 1958-1959, verg. 10 december 1958, blz. 454-455.
- 13) R.T. Griffiths, "The Netherlands and the EEC", in R.T. Griffiths (ed), The economy and politics of the Netherlands; The Hague, Nijhoff, 1980, blz. 279.
- 14) Jaarboek van het Departement van Buitenlandse Zaken 1977-1978, blz. 13.
- 15) Ibid, 1978-1979, blz. 11.
- 16) Tweede Kamer, zitting 1958-1959, verg. 18 november 1958, blz. 331.
- 17) Tweede Kamer, zitting 1953-1954, verg. 17 december 1953, blz. 694.
- 18) Ministerie van Economische Zaken, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1954-1955, 3700, hfd X, nr. 2, blz. 14.  
Jaarboek van het ministerie van Buitenlandse Zaken 1958-1959, blz. 6.
- 19) Ministerie van Economische Zaken, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1956-1957, 4500, hfd X, nr. 10, blz. 13.
- 20) Ministerie van Economische Zaken, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11500, hfd. XIII, nr. 2, blz. 34.  
Ibid, zitting 1975-1976, 13600, hfd. XIII, nr. 2, blz. 104.
- 21) Tweede Kamer, zitting 1976-1977, Aanhangsel, blz. 223.
- 22) Zie bijvoorbeeld K. van der Doel en G. Junne, "De dominante positie van de EG op de wereldsuikermarkt"; Internationale Spectator, XXXVIII, 1984, nr. 2, blz. 84-89.

- N. Blokker, "Het multivezelakkoord en het Nederlandse ontwikkelingsbeleid"; Internationale Spectator, XXXVIII, 1984, nr. 6, blz. 326-335.
- 23) Tweede Kamer, zitting 1957-1958, verg. 6 februari 1958, blz. 706.
- 24) Zie bijvoorbeeld R. de Bruin, Les Pays Bas et l'intégration européenne 1957-1967; Paris 1977, blz. 415-420.

## 6. HET VERDRAG VAN ROME

### 6.1 Inleiding

Uit de legalistisch-institutionele traditie blijkt hoezeer de Nederlandse regering zich meestal bewust was van de beperkte internationale macht van ons land. Vanuit het gegeven dat Nederland een kleine staat is kan veel van het beleid aangaande opzet en organisatie van de Europese integratie verklaard worden. Het eigenbelang van Nederland als kleine staat is een van de drijvende krachten achter de juridische kijk op de EG. De Nederlandse regering erkent dat een supranationale organisatie veel voordelen biedt voor een kleine staat (1). Een communautaire opzet garandeert dat er niet zonder Nederland beslist wordt (2).

Naast dit eigenbelang valt de idealistische inslag bij de Nederlandse regering op. Dit idealisme leefde in het parlement nog veel sterker. Men streefde en streeft naar een ware federatie van de EG partners, via de in het Verdrag van Rome aangeduide weg en met een zo democratisch mogelijke organisatie. Hoezeer men ook altijd kan twijfelen aan de waarachtigheid van idealisme, zeker is dat de Nederlandse regering, mede onder druk van het parlement, een speciale plaats inruimde voor idealistisch-federale uitgangspunten.

Centraal in de legalistisch-idealistische traditie staat het (EEG-)Verdrag van Rome. Dit verdrag wordt al direct vanaf 1959 de hoeksteen van het Europese beleid van Nederland (3). Het Nederlandse beleid richt zich op de volledige en precieze uitvoering van het Verdrag (4). Dit maakt dat bij allerlei ontwikkelingen en initiatieven uitgebreid wordt stilgestaan bij het, naar letter en geest, stroken met de Europese verdragen. De laatste jaren blijkt deze juridische kijk bij voorbeeld bij het afwijzen van speciale "correctie-mechanismen" voor één van de EG-partners, omdat dit onaanvaardbare verschillen tussen de lidstaten brengt en teveel neigt naar een "juste retour-principe", wat haaks op de Europese geest zou staan (5). Verder wordt bijvoorbeeld het institutionaliseren van een "twee-snelheden-gemeenschap" resoluut afgewezen, als zijnde in tegenspraak met de ware communautaire geest (6).

Ook de juridische traditie kan weer onderverdeeld worden in enkele, meer concrete, beleidspunten:

- Belangrijkste uiting van de federalistische traditie is de nadruk op supranationaliteit als principe voor de institutionele vormgeving van de EG. Daar de Europese instellingen op supranationale basis geformeerd zijn, uit dit ijveren voor supranationaliteit zich vooral in steun aan plannen voor versterking van en bevoegdhedenoverdracht aan de "Brusselse instellingen".
- Verwant aan het supranationale principe is de ijver voor het instellen of instandhouden van besluitvorming via het meerderheidsprincipe in de Raad in plaats van de (moeizame) besluitvorming via unanimiteit en blokkade's door veto's.
- Van de in het Verdrag van Rome vastgelegde weg naar een federatie via geleidelijke en in de eerste plaats economische integratie mag niet worden afgeweken. Samenwerkingsvormen die naast en los van de EG staan worden in principe afgewezen omdat zij de EG-instellingen aantasten.
- De Europese Gemeenschap moet een net zo democratische opbouw hebben als bij de lidstaten het geval is. In de praktijk uit dit principe zich in het hameren op het verlenen van meer bevoegdheden aan het Europese Parlement (EP).

## 6.2 Een supranationale Gemeenschap

Het supranationale principe heeft niet in de gehele na-oorlogse periode een zo overheersende rol gespeeld in het Europese beleid van Nederland. De Bruin beweert mijns inziens onterecht dat de ijver voor supranationaliteit de belangrijkste constante factor in het beleid van minister Luns is (7). In de eerste na-oorlogse jaren en eigenlijk zelfs tot aan ongeveer de oprichting van de EEG is supranationaliteit nog zeker geen onaantastbaar principe in het Nederlandse beleid. Op aandrang van de Nederlandse regering werd bijvoorbeeld de Raad van Ministers bij de EGKS ingesteld, als middel voor de nationale regeringen om niet te veel invloed te verliezen (8). Supranationaliteit is dus zeker nog geen eis en zelfs nog niet een wenselijk principe.

Nederland wil, in 1951, wel een "internationaal-rechtelijke relatie" accepteren (als het UK alleen dan wil meewerken) (9). Ook tijdens de onderhandelingen over de EDG en een politieke unie zijn er Nederlandse bezwaren tegen een grote, oncontroleerbare bevoegdhedenoverdracht te horen. De regering is tegen één Europese minister van Defensie en eist eenzelfde controlerend lichaam als in de EGKS bestaat: de Raad (10). Men wil op elk terrein slechts zeer geleidelijk beleidsbevoegdheden overdragen (11).

De grootste bezwaren tegen supranationaliteit verdwijnen als de Europese integratie, met de oprichting van de EEG, vooralsnog beperkt lijkt te worden tot economische terreinen. De Nederlandse regering neemt, met het "plan-Beyen", zelfs het voortouw tot deze economische integratie. In het plan-Beyen (1953) worden supranationale organen centraal gesteld (12). Als de plannen inzake economische integratie doorzetten, met als gevolg de conferentie van Messina en de instelling van de Commissie(s)-Spaak, wordt supranationaliteit voor Nederland een criterium waaraan de EEG moet voldoen (13). In het parlement wordt daarop gesteld dat Nederland met dit harde standpunt de integratie blokkeert (14).

Aan het begin van de zestiger jaren, bij het "Fouchet-overleg" over een politieke unie, wordt de omslag in het Nederlandse beleid van intergouvernementele naar supranationale voorkeuren definitief (15). De ideeën van Frankrijk aangaande intergouvernementele politieke samenwerking zullen de ware integratie, de EEG, ondermijnen, zo meent de Nederlandse regering (16). Men bespeurt helemaal niets van supranationale principes in de Franse plannen: geen onafhankelijk politiek orgaan, geen meerderheidsbeslissingen en geen parlementaire controle (17). Hoewel in de Fouchet-jaren supranationaliteit een ongekend belangrijk onderdeel van het Nederlandse beleid werd, moet geweest worden op de keerzijde: Nederland wilde op het terrein van intergouvernementele contra supranationale opzet wel een compromis sluiten, mits Groot-Brittannië deel zou nemen aan het politieke overleg (18). Dit zet het enigszins idealistische pal staan voor supranationaliteit in een ander



daglicht. Het mag duidelijk zijn dat bij de federaal-idealistische standpunten meestal ook pragmatische motieven passen.

De vanaf de jaren zestig zo overheersende voorkeur voor een supranationale organisatie wordt verscheidene malen uitvoerig gemotiveerd. De regering meent het dilemma tussen intergouvernementele en supranationale samenwerking zeer rationeel te beschouwen. Deze rationele kijk wordt vooral in de jaren voor de oprichting van de EEG duidelijk. De keuze voor economische integratie, gericht op een gemeenschappelijke markt, staat buiten kijf: een gemeenschappelijke markt zal in de toekomst noodzaak zijn om het welvaartspeil te handhaven, meent de regering (19). Dan is, zoals ook in het "plan-Beyen" staat, een supranationale organisatie noodzakelijk om de gevolgen van een zo diep ingrijpend gemeenschappelijk beleid aan te kunnen (20). Intergouvernementeel overleg tussen voor hun landgenoten opkomende democratische regeringen kan deze problemen bij integratie niet oplossen (21). Zonder supranationale aanpak wordt economische integratie een chaos (22). Deze stelling (integratie is te ingrijpend om het met intergouvernementeel overleg aan te kunnen) houdt door de jaren stand in de officiële motiveringen van het Europese beleid. Zo ook bijvoorbeeld in 1971, wanneer de regering stelt dat de Economische en Monetaire Unie (EMU) een doodgeboren kind is als er geen supranationale instellingen bijkomen die voldoende beslissingsbevoegdheden hebben (23). Na de overgangsfase zal de EMU snel een supranationale vorm moeten krijgen, meent de regering (24).

De vorm van de EEG, vanaf de oprichting nagenoeg onveranderd, is voor Nederland altijd een aanvaardbare geweest. Hoogstens wilde men de EG-instellingen meer invloed toekennen. Aantasting van de bevoegdheden was uit den boze. Nederland beschermt dan ook de Europese Commissie tegen een nog grotere invloed van de Raad (25). De Commissie zou moeten functioneren als de motor van de Europese integratie (26). Het hameren op de noodzaak van bevoegdhedenuitbreiding voor de Brusselse instellingen vindt zeer weinig gehoor bij de partners (27). Natuurlijk heeft de Nederlandse angst voor aantasting van de bevoegdheden van de

Commissie ook weer te maken met het specifieke belang van het kleine Nederland: de huidige rol van de Commissie is een garantie tegen overwicht van andere (grote) staten (28).

Een supranationale organisatie kan fungeren als bescherming tegen het doordrijven van nationale belangen door de samenwerkende partnerlanden. De Europese Commissie is zo'n onafhankelijke, supranationale instelling. Daarnaast functioneert in de EG de Raad van Ministers, als bescherming van nationale belangen. Nederland is vanaf de zestiger jaren een fervent tegenstander van officiële of feitelijke machtsuitbreiding van de Raad geweest. De EG mocht niet verworden tot een intergouvernementele samenwerking. De Raad nam in de beginperiode, bij moeilijk liggende zaken, beslissingen op basis van het meerderheidsprincipe. Na de crisis in de EG in 1965, opgelost via het "compromis van Luxemburg" (het bekende "agreement to disagree"), ontstond er een tamelijk onduidelijke situatie rond veto's, unanimiteit en meerderheid.

In de loop der jaren is het duidelijk geworden dat de lidstaten bij kwesties die voor hen van "vitaal belang" zijn een veto kunnen uitspreken. Het Nederlandse standpunt in deze beslissingskwestie is van meet af aan duidelijk geweest: de opeenvolgende regeringen wilden geen veto's, wilden geen "doorvergaderen tot unanimiteit bereikt is" (dit legt namelijk een zware druk op kleine staten) maar al dan niet gekwalificeerde meerderheidsbeslissingen. De laatste jaren komt dit weer meer naar voren in het Nederlandse beleid, nu het gebruik van veto's hand over hand lijkt toe te nemen. De Nederlandse regering maakt op dit punt steeds een koppeling met het Verdrag van Rome: dat Verdrag moet worden nageleefd en dus moeten Raadsbesluiten genomen worden via het meerderheidsprincipe (29). Dit "consequent toepassen van de Verdragen op het punt van meerderheidsbesluitvorming" zou de Raad in de praktijk veel beter doen functioneren, meent de Nederlandse regering (30).

### 6.3 Geen aantasting van de EG

De Nederlandse regering heeft de economische integratie in de EEG vanaf 1959 steeds krachtig ondersteund.

De EEG paste in het idee dat opeenvolgende regeringen vasthielden: West-Europa moet streven naar een (politieke) federatie via een geleidelijke, economische- functionele weg. Dit bracht Nederland ertoe samenwerking- en integratiepogingen die niet gekoppeld waren aan de EG-integratie te verwerpen als zijnde schadelijk voor de voortgang van de integratie in EG-verband. Elke vorm van integratie die niet duidelijk past in het Verdrag van Rome wordt afgewezen, met steeds datzelfde argument: Nederland kan een aantasting van de positie, de bevoegdheden en het functioneren van de Europese instellingen niet aanvaarden. Men gaat ervan uit dat alle integratie en samenwerking naast de EEG de Gemeenschap aantast.

De plannen voor integratie van West-Europa, buiten de Brusselse instellingen om, lagen meestal op (buitenlands-) politiek en militair terrein. De Nederlandse standpunten ten aanzien van integratie buiten het Verdrag om worden onder andere duidelijk bij de "Fouchet-onderhandelingen" over de Franse politieke unie-plannen. Naast kritiek op het intergouvernementele karakter van deze plannen wordt vooral de verwachte aantasting van de bestaande EEG door Nederland onder vuur genomen (31). Men moet, zo betoogt minister Luns, economische en politieke integratie niet scheiden, niet in aparte kaders plaatsen. Zo'n scheiding zal de bestaande economische samenwerking schaden (32). De plannen voor een politieke unie doorkruisen het economische integratieproces. Met andere woorden: politieke samenwerking buiten het Verdrag van Rome om wordt afgewezen omdat het de Gemeenschap schaadt (33). De tijdens de Fouchet-onderhandelingen geuite Nederlandse bezwaren tegen politieke samenwerking blijven in de jaren zestig constant gehandhaafd. Aantasting van de EG-instellingen, zoals bijvoorbeeld de oprichting van een permanent politiek secretariaat zou inhouden, is voor Nederland onaanvaardbaar (34).

Rond 1969 ontbranden de debatten over politieke samenwerking, naast de bestaande EG-structuur, weer in alle hevigheid. Centraal staat nu het institutionaliseren of gedogen van topconferenties van regeringsleiders en staats- hoofden en/of ministers van Buitenlandse Zaken. Het Nederlandse standpunt ten tijde van de Haagse topconferentie

(december 1969) is duidelijk: topconferenties worden door Nederland alleen in zeer speciale gevallen, als de impasses in de voortgang van de integratie het vereisen, toegestaan. Het regelmatig houden van topconferenties zal het functioneren van de communautaire instellingen ondermijnen (35). Een permanent politiek secretariaat wordt nog steeds door Nederland afgewezen, als zijnde een institutionalisering van het politieke overleg (36). De Nederlandse regering heeft jarenlang gehoopt het intergouvernementele overleg te kunnen blokkeren door niet mee te werken aan het formeren van een institutionele basis (37). Dit streven mislukte; het politieke overleg werd toch, in de EPS, geïnstitutionaliseerd. Nederland accepteerde de EPS ten slotte en ging er steeds enthousiaster aan meewerken, vooral daar de EPS wel naast de EG stond, maar niet er tegenover. De gevreesde aantasting van de communautaire instellingen viel in de praktijk nogal mee (38). In het Nederlandse beleid komt steeds naar voren dat men de EPS niet wenst en ook niet hoeft te zien als een samenwerking die ver van de EG afstaat. De regering meent dat de EPS zeker niet in strijd is met het Verdrag van Rome. Men benadrukt de banden tussen de EG en EPS en wenst die ook te verstevigen (39). Dit betekent niet dat alle problemen met politiek samenwerking buiten de geijkte EG-wegen nu verdwenen zijn. Nog steeds is er het punt van een permanent secretariaat en de dreiging van een te grote, informele, samenwerking tussen de grotere lidstaten. Een "directoraat van de groten" wordt sowieso afgewezen, maar ook de vele bilaterale contacten tussen Frankrijk en de Bondsrepubliek baren de Nederlandse regering zorgen (40).

#### 6.4 Een ware parlementaire controle in de EG

In de loop der tijd zijn er door de nationale regeringen van de lidstaten op verschillende terreinen bepaalde beleidsbevoegdheden overgedragen aan de EG-instellingen. De nationale regeringen die deze beleidsbevoegdheden eerder bezaten werden in alle staten op democratische wijze gecontroleerd door de verschillende nationale parlementen. In de EG was dit niet het geval; het Europees Parlement heeft veel minder controlebevoegdheden dan de nationale parlementen.

De Nederlandse regering heeft dit al vanaf de oprichting van de EEG betreurd, vooral onder invloed van het parlement dat het wegebben van controlemogelijkheden bij de overdracht van beleidsbevoegdheden met lede ogen aanzag. Van alle lidstaten van de EG lijkt Nederland door de jaren heen het sterkst geijverd te hebben voor uitbreiding van de controlebevoegdheden van het Europese Parlement. In de Nederlandse optiek hoort bij de opbouw van een ware Europese unie ook de geleidelijke opbouw van de parlementaire controle. Als de EG ooit als een staatkundige eenheid wil functioneren zal het democratisch gehalte van de EG gelijk moeten zijn aan dat van de lidstaten. Aangezien de Nederlandse regering het een Nederlands belang vindt dat de EG tot een federatie zal uitgroeien, vindt men het ook een Nederlands belang dat de bevoegdheden van het EP worden uitgebreid (41).

In het Nederlandse beleid is de ijver voor parlementaire bevoeghedenuitbreiding altijd gekoppeld geweest aan het punt van supranationaliteit, overdracht van beslissingsbevoegdheden aan de communautaire instellingen. Nederland wilde tegelijk de EG-instellingen en het Europese Parlement versterken (42). Ook dit werd weer "rationeel" onderbouwd, zo lijkt het: zonder het geven van echte verantwoordelijkheden aan het EP zou de EG niet levensvatbaar zijn (43). De koppeling tussen invloedsuitbreiding van de EG en van het EP was vooral aan het einde van de zestiger jaren sterk: de regering wenste aan de EEG bijvoorbeeld geen eigen middelen te verstrekken als niet tegelijkertijd de positie van het Europese Parlement versterkt zou worden (44). Ook rond 1973 was deze koppeling te zien in het Nederlandse beleid: de verwachte versnelling van de Europese integratie door de oprichting van de EMU was een positieve ontwikkeling, maar bij een zo grote uitbreiding van de invloed van de EG vond Nederland een uitbreiding van de bevoegdheden van het Europese Parlement noodzakelijk (45).

Vervelend was echter dat de Nederlandse regering met dit pro-EP standpunt ongeveer alleen stond in de EG (46). Rond deze tijd lijkt ook het beleid enigszins te veranderen: de ijver voor de zaak van het EP maakt steeds

meer plaats voor een berusten in de weinig democratische situatie. Het ontbreken van een democratische controle op het gemeenschappelijk beleid vervult de regering met grote zorg, maar deze bezorgdheid leidt, aan het begin van de jaren zeventig, niet tot veel initiatief (47).

Aan het begin van dit hoofdstuk is al gesteld dat idealistische beleidsmotieven (gelukkig) met veel wantrouwen worden gezien. De Nederlandse ijver voor een waarlijk democratische Gemeenschap lijkt een van de meest idealistische beleidsonderdelen. Nederland, als democratische kampioen van de EG, ijvert voor het grootste goed van het Westen: de democratie. Het staat buiten kijf dat de Staten-Generaal de stuwende kracht achter deze idealistische opstelling van de regering waren. Of de regering zelf altijd wel even enthousiast de zaak van het EP onder de aandacht van de EG-partners bracht kan betwijfeld worden. Zowel minister Luns als staatssecretaris De Koster en minister Van den Broek hebben weleens duidelijk gemaakt dat ze er weinig voor voelden de parallelle bevoegdhedenuitbreiding van Brussel en het EP als een harde eis te formuleren, aangezien dan de bevoegdhedenoverdracht aan Brussel tegengehouden zou kunnen worden omdat verschillende lidstaten niets voor een machtsuitbreiding van het EP voelen (48).

NOTEN (hoofdstuk 6)

- 1) Tweede Kamer, zitting 1971-1972, verg. 1 december 1971, blz. 1499.
- 2) Tweede Kamer, zitting 1971-1972, verg. 14 september 1972, blz. 4302.
- 3) Jaarboek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (hierna "Jaarboek Buitenlandse Zaken") 1958-1959, blz. 6.
- 4) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1959-1960, blz. 6.
- 5) Tweede Kamer, zitting 1974-1975, OCV (Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken), verg. 24 februari 1975, blz. 552.
- 6) Tweede Kamer, zitting 1975-1976, OCV (Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken), verg. 22 maart 1976, blz. 694-695.  
Eerste Kamer, zitting 1975-1976, verg. 28 april 1976, blz. 931.  
Jaarboek Buitenlandse Zaken 1976-1977, blz. 13.
- 7) R. de Bruin, Les Pays Bas et l'intégration européenne 1957-1967; Paris, 1977, blz. 375.
- 8) R.T. Griffiths, "The Netherlands and the EEC"; in R.T. Griffiths (ed.), The economy and politics of the Netherlands, The Hague, Nijhoff, 1980, blz. 278.
- 9) Ministerie van Buitenlandse Zaken, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1951-1952, 2300, hfd. III, nr. 11, blz. 8.
- 10) Tweede Kamer, zitting 1951-1952, verg. 15 november 1951, blz. 410.
- 11) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1953-1954, blz. 9.
- 12) Tweede Kamer, zitting 1953-1954, verg. 17 december 1953, blz. 694-700.
- 13) Ministerie van Buitenlandse Zaken, Begroting van Uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1955-1956, 4100, hfd. III, nr. 13, blz. 8.
- 14) Tweede Kamer, zitting 1955-1956, verg. 1 december 1955, blz. 3247.
- 15) R.T. Griffiths, op.cit., blz. 281.
- 16) Tweede Kamer, zitting 1960-1961, verg. 5 oktober 1960, blz. 86.
- 17) Ministerie van Buitenlandse Zaken, Begroting van uitgaven, Eerste Kamer, zitting 1961-1962, 6500 (TK), nr. 88A, blz. 12.
- 18) Tweede Kamer, zitting 1963-1964, verg. 12 december 1963, blz. 945.
- 19) Ministerie van Economische Zaken, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1954-1955, 3700, hfd. X, nr. 2, blz. 12.  
Jaarboek Buitenlandse Zaken 1955-1956, blz. 8.
- 20) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1953-1954, blz. 10.  
Tweede Kamer, zitting 1955-1956, verg. 1 december 1955, blz. 3247.
- 21) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1954-1955, blz. 7.
- 22) Tweede Kamer, zitting 1953-1954, verg. 17 december 1953, blz. 699-700.
- 23) Tweede Kamer, zitting 1971-1972, verg. 1 december 1971, blz. 1500.
- 24) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1970-1971, blz. 14-15.

- 25) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1965-1966, blz. 9.
- 26) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1971-1972, blz. 13.
- 27) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1962-1963, blz. 8.
- 28) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1971-1972, blz. 13.
- 29) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1976-1977, blz. 13.
- 30) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1978-1979, blz. 10.
- 31) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1960-1961, blz. 6-7.
- 32) Tweede Kamer, zitting 1960-1961, verg. 5 oktober 1960, blz. 86.
- 33) Tweede Kamer, zitting 1960-1961, verg. 22 februari 1961, blz. 564-566.
- 34) Tweede Kamer, buitengewone zitting 1967, Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, verg. 7 juni 1967, blz. C4.
- 35) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1972-1973, blz. 15.
- 36) Tweede Kamer, zitting 1969-1970, Bijlage 10448, nr. 3, blz. 2.
- 37) A. Pijpers, "Nederland, de Europese politieke samenwerking en de dreigende herrijzenis van "Fouchet", Internationale Spectator, 1982, 36e jaargang, blz. 72.
- 38) R.T. Griffiths, op.cit., blz. 284.
- 39) Tweede Kamer, zitting 1976-1977, verg. 2 december 1976, blz. 1800.
- 40) Tweede Kamer, zitting 1977-1978, OCV (Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken), verg. 28 augustus 1978, blz. 802.  
Jaarboek Buitenlandse Zaken 1975-1976, blz. 14.
- 41) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1962-1963, blz. 7.
- 42) Tweede Kamer, zitting 1955-1956, verg. 6 oktober 1955, blz. 81.  
Jaarboek Buitenlandse Zaken 1975-1976, blz. 14.
- 43) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1964-1965, blz. 7.
- 44) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1968-1969, blz. 8.
- 45) Tweede Kamer, zitting 1975-1976, OCV (Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken), verg. 22 maart 1976, blz. 693.  
Tweede Kamer, zitting 1975-1976, verg. 11 november 1975, blz. 1021.
- 46) Tweede Kamer, zitting 1965-1966, verg. 1 februari 1966, blz. 1162.  
R.T. Griffiths, op.cit., blz. 282.
- 47) Jaarboek Buitenlandse Zaken 1968-1969, blz. 11.  
Ibid, 1973-1974, blz. 15.
- 48) Tweede Kamer, zitting 1983-1984, UCU 97, verg. 21 mei 1984, blz. 17.  
Tweede Kamer, zitting 1970-1971, verg. 2 december 1970, blz. 1468.



## 7. CONCLUSIES

In dit rapport hebben we stilgestaan bij de maritiem-commerciële traditie in het Nederlandse buitenlands beleid en bij een drietal tradities in het Europese beleid van Nederland. De duidelijk aanwezige verbanden tussen de maritiem-commerciële traditie en de Europese tradities zullen hierna worden getoond. Vervolgens zal dieper ingegaan worden op de historische relaties tussen de drie Europese tradities. Daarbij zullen (ontwikkelingen in) spanningen en fricties tussen de tradities naar voren komen en zullen prioriteiten worden getoond. Ten slotte zal, aan de hand van deze analyse van het door Nederland gevoerde Europese beleid, gepoogd worden iets te stellen over toekomstige ontwikkelingen van de drie tradities.

### 7.1 Europese tradities als afgeleiden van de maritiem-commerciële traditie

In hoofdstuk 3 is uiteengezet dat in het Nederlandse buitenlands beleid een veelomvattende "maritiem-commerciële traditie" bestaat. Een traditie die uitwerkingen kent op veel verschillende terreinen: op economisch terrein het anti-protectionisme, op militair terrein het neutralisme en op politiek terrein het legalisme, om maar enkele van de traditie-onderdelen te noemen.

De vele constante lijnen in het Europese beleid van de Nederlandse regering konden ondergebracht worden in drie Europese tradities: een grote nadruk in het beleid op respectievelijk de NAVO, het anti-protectionisme en het Verdrag van Rome. Zoals in de drie hoofdstukken over deze tradities al naar voren is gekomen blijken deze Europese tradities zeer direct aan te sluiten bij de maritiem-commerciële traditie in het Nederlandse buitenlands beleid. De Europese tradities kunnen zeker als "afgeleiden" van de tradities in de buitenlandse politiek worden beschouwd.

De zeer beperkte territoriale omvang van Nederland is al van oudsher een grote belemmering voor het

Nederlandse beleid op militair gebied. Verscheidene malen in de geschiedenis bleek het bezit van een militair apparaat, met een zodanige omvang dat de uitgestrekte economische belangen van Nederland universeel beschermd konden worden, een (financiële) onmogelijkheid. Enkele korte intermezzo's uitgezonderd, koos de Nederlandse regering daarom altijd voor alternatieve beleidsopties ter bescherming van het grote belang in de internationale handel. Afzijdigheid, neutraliteit, niet-betrokkenheid en, later, ook ondergeschiktheid aan de Britten moesten ervoor zorgen dat Nederland een sterk verdedigingsapparaat niet nodig had voor handhaving van de mondiale economische positie.

Na 1945 veranderde het fundament van het Nederlandse veiligheidsbeleid zeer ingrijpend. In plaats van een volstreekte neutraliteit moest nu een volstreekte afhankelijkheid van de Verenigde Staten de zelfstandigheid van Nederland garanderen. Dit punt werd ook in het beleid ten aanzien van Europese samenwerking belangrijk en kan een "Europese traditie" genoemd worden. Op het eerste gezicht lijkt daarom de militaire traditie in het Europese beleid (onaantastbaarheid van de NAVO) een grote verandering ten opzichte van de militaire traditie in het buitenlands beleid tot 1940 (afzijdigheid). Niettemin kunnen enkele punten genoemd worden die wijzen op enige continuïteit:

- Voor 1940 was de afzijdigheidspolitiek van Nederland alleen maar mogelijk door de speciale relatie met Groot-Brittannië. De Britten, met soortgelijke mondiaal-economische belangen als Nederland, konden zich wél een militaire verdediging van hun overzeese belangen veroorloven. Alleen door deze mondiale rol van Groot-Brittannië kon de neutraliteitspolitiek van Nederland doelmatig zijn: de "Pax Britannica" beschermde ook de Nederlandse belangen. Nederland schikte zich daarom in een militaire vazal-rol. Na 1945 koos Nederland voor een beschermde positie onder Amerikaanse vleugels. Ondanks de verandering in identiteit van de beschermer is er dus een grote continuïteit.
- De neutraliteitspolitiek van Nederland was, ten dele, een gevolg van gebleken financiële onmacht om een voldoende uitgeruste strijdmacht te onderhouden. De

sterke overheersing van de VS, in de NAVO, had eigenlijk hetzelfde effect. Nederland hoefde niet veel zorg en middelen te besteden aan de eigen defensie. Na 1945 kon Nederland zo de aloude a-militaire houding behouden (1). Men hoefde door de enorme overheersing van de VS niet zelf mee te spelen in de mondiale "power-politics" (2).

De relatief grote afhankelijkheid van de internationale handel is van oudsher de factor die het Nederlandse buitenlandse beleid haar gezicht gaf. Nederland was gebaat bij een wereld zonder economische protectie en ijverde daar dan ook voor. De crisisjaren na 1930, toen veel landen verleid werden tot hernieuwd protectionisme, tastten de Nederlandse vrijhandelspolitiek wel enigszins, maar zeker niet fundamenteel aan. Direct na de afloop van de Tweede Wereldoorlog liet Nederland weer de bekende geluiden horen: mondiale liberalisatie werd als noodzaak gezien voor het instand houden van vrede en natuurlijk was liberalisatie voor Nederland zelf ook niet ongunstig. De EEG kreeg hierom al op voorhand veel kritiek uit Nederland te verduren: een "gesloten" samenwerking van een gering aantal leden zou de Nederlandse belangen schaden. Andere vormen van economische samenwerking, met meer partners, pasten veel beter bij de Nederlandse traditie en belangen.

Naarmate de EEG won aan belang en aan invloed op het Nederlandse buitenlandse beleid verdwenen de bedenkingen tegen het protectionisme in de EEG. De regering wenste steeds meer de EG als een voldongen feit te beschouwen; een samenwerking waaraan Nederland al zo vastzit, dat in het internationaal-economisch beleid voor de Gemeenschap een centrale plaats ingeruimd moet worden. Het Nederlandse belang wordt steeds meer gelijkgesteld met het EG-belang. Dit lijkt een grote verandering in de uitgangspunten van het buitenlandse (economische) beleid. Immers, in plaats van een absoluut voorstaan van vrijhandel staat nu (ook) het belang van de EEG, als mondiaal machtsblok, centraal in het Nederlandse beleid. Toch is dit ook te zien als continuïteit, in die zin dat het internationaal-economische belang van Nederland, naar de regering meent, nu beter gegarandeerd

kan worden door een sterke EEG dan door een vrijhandels-politiek.

De historische principes in het Nederlandse buitenlandse beleid van neutralisme en anti-protectionisme gingen vergezeld van juridische onderbouwingen van het Nederlandse beleid. Tegelijk met een grote juridische kennis ontwikkelt zich in Nederland de neiging de juridische juistheid van het buitenlandse beleid als uitgangspunt te zien. Nederland wordt het land dat zich, in de buitenlandse politiek, zegt te houden aan de juridische regels en dat zo'n "legaal" beleid ook van andere landen eist. Als de Europese samenwerking ontstaat werkt deze juridische traditie ook op dit terrein door. De juridische basis van de EG, het Verdrag van Rome, wordt een uitgangspunt in het Europese beleid van Nederland. Het beleid van Nederland wordt altijd getoetst aan de Europese Verdragen. De continuïteit in de legalistische traditie kan dus opvallend groot genoemd worden.

## 7.2 De Europese tradities geconfronteerd, 1945-1969

In het Nederlandse beleid ten aanzien van na-oorlogse Westeuropese integratie en samenwerking werden een drietal tradities onderscheiden. Drie onderwerpen bleken in de gehele na-oorlogse periode centraal te staan in het Nederlandse beleid:

- de Atlantische (militaire) samenwerking,
- de anti-protectionistische handelspolitiek en
- de juridische principes van de Gemeenschap.

Deze drie tradities tonen de eisen die de Nederlandse regering stelde aan de vorm en inhoud van de EG: de Gemeenschap moet zich onthouden van activiteiten op politiek en militair terrein, een liberaal economisch beleid voeren en, in de institutionele opbouw, overheersing door de grote lidstaten vermijden.

Deze verschillende uitgangspunten voor het Europese beleid konden vaak allemaal in het beleid worden verwerkt. Maar soms was het beleid niet zo consistent; als de drie traditionele uitgangspunten wel met elkaar botsten.

Een historische, en chronologische, analyse van het Nederlandse beleid ten aanzien van Europese samenwerking, waarbij deze botsingen, spanningen, fricties en prioriteiten aan de orde komen, zal het beeld van de beleidsprincipes zeker verduidelijken. Meer kennis over verschillen in belang van de tradities maakt de bespreking van toekomstige ontwikkelingen meer gefundeerd.

In het eerste decennium na de Tweede Wereldoorlog gebeurde er zeer veel op het Europese terrein. De Europese integratie startte, met de oprichting van de EGKS en gebaseerd op het Schuman-plan. Direct daarna kwam het fiasco van de EDG en de politieke gemeenschap. Deze snelle afwisseling van succes en mislukking tekent de warrige situatie rond Europese samenwerking in die tijd. Ook in het Nederlandse beleid komt deze warrigheid, twijfel en ambiguïteit naar voren. Direct na het einde van de oorlog moest de Nederlandse regering al een standpunt inzake Europese integratie innemen. Dit leverde veel moeilijkheden op, vooral omdat deelname in de EGKS - in Nederlandse ogen een stellingname in de polariteit Atlantisch-continentaal betekende. De regering poogde deze polariteit te bedekken en verkondigde dat wereldwijde handelscontacten, militaire afhankelijkheid van de VS en Europese economische integratie goed samen konden gaan. Tegelijk werd duidelijk dat als de integratie één van deze eerste twee punten teveel schade zou berokkenen, het Nederlandse standpunt (enigszins) gewijzigd zou worden.

De EGKS werd - zij het na rijp beraad - gesteund en Nederland trad toe tot deze eerste Gemeenschap. Natuurlijk betekent deze keuze voor integratie niet dat de regering plotseling de mondiale handelspositie veronachtzaamde; hoogstens dat men verwachtte dat integratie met enkele buurlanden de mondiale positie van Nederland niet zou schaden. Ondanks dit kan deze stap naar Europese integratie gezien worden als een aantasting van de economisch-mondiale (vrijhandels)traditie, in ieder geval werd het door velen zo gezien. Hoewel men direct benadrukte dat een Gemeenschap in de eerste plaats gericht moest zijn

op liberalisatie, is het duidelijk dat integratie een verzwakking van het extreme vrijhandelsidee betekende.

Daarnaast was voor velen de toetreding tot de Schuman-integratie een potentiële aantasting van het Nederlandse veiligheidsbeleid; zowel van het aloude neutralisme (economische gebondenheid heeft invloed op het militaire vlak) als van het zojuist aangevangen steunen op de Verenigde Staten (de Gemeenschap zou, door de aanwezigheid van Frankrijk en de afwezigheid van Groot-Brittannië, zich wel eens kunnen ontwikkelen tot een Westeuropese samenwerking sec; zonder banden met de VS).

Uit dit alles mag blijken hoe verward de internationale situatie was voor de Nederlandse regering. Afzijdigheid, NAVO, mondiaal anti-protectionisme en Europese integratie streden om de voorrang, en alle vier liepen schade op. Militair-politieke afzijdigheid maakte plaats voor ondergeschiktheid in de NAVO. Maar ook de Atlantische band werd geraakt: de Westeuropese integratie leek het buitenlands beleid in een andere richting te sturen. De mondiale gerichtheid en het anti-protectionisme werden geraakt door de Gemeenschap zelf: elke vorm van economische integratie kan leiden tot een gezamenlijk optreden van de partners tegen derde landen; tot gezamenlijk protectionisme.

Kortom, tot halverwege de jaren vijftig is het een en al spanning wat de klok slaat in het Europese beleid. Prioriteiten worden echter nog niet duidelijk. De NAVO is officieel onaantastbaar; maar de acceptatie van EGKS en EDG doet twijfel rijzen aan deze onaantastbaarheid. Daarnaast is het enthousiasme voor de economische integratie niet echt root. Nederland blijft hopen op andere vormen van samenwerking dan die door Schuman bedoeld wordt.

De jaren vijftig en zestig brengen meer duidelijkheid. De principes en tradities in het Nederlandse beleid hebben het echter ook in deze periode niet gemakkelijk. Botsingen tussen de drie onderscheiden tradities zijn bijna onvermijdbaar; botsingen tussen de "afgeleiden" van deze tradities zijn veelvuldig.

De Atlantische traditie staat constant onder druk, evenals de onderscheiden afgeleiden van deze traditie.

Toch wordt ook juist in deze periode duidelijk dat de NAVO onaantastbaarheid geniet. Officiëel leidt dit tot een beleid waarbij de EEG als een verlengde van de NAVO wordt gezien (3). Vooral het pogen van Nederland om politieke samenwerking tegen te houden krijgt het moeilijk; speciaal tijdens de "Fouchet"-onderhandelingen, maar ook in de jaren daarna. De sterke druk tijdens Fouchet weerstond Nederland, maar wel werd duidelijk dat er verschillen in belang bestaan tussen de bezwaren tegen een politieke unie Nederland stelt de toetreding van Groot-Brittannië boven alles: zonder het VK geen politieke coördinatie, maar als het VK toetreedt wil Nederland op de punten van supranationaliteit en parlementaire controle wel iets toegeven. Wat dacht men nu te bereiken met de toetreding van Groot-Brittannië? Wellicht verwachtte men enige steun tegen het Frans-Duitse protectionisme en tegen de Franse aanvallen op de NAVO. Wat overheerste is niet te zeggen, vooral niet omdat in de "prealable anglais" ook iets van kortzichtigheid en naïveteit meespeelt in het Nederlandse beleid. Toch is één ding wel duidelijk: de Atlantische traditie bleef onbeschadigd in deze periode; in tegenstelling tot de andere twee tradities.

Supranationaliteit en parlementaire controle, afgeleiden van de institutioneel-legalistische traditie, bleken in deze periode beleidspunten waarover wel te praten viel. Op dit front wenste de Nederlandse regering wel in te leveren, mits de posities op het Atlantische front niet achteruit zouden gaan; geen militaire samenwerking, en politieke samenwerking alleen als het VK toe zou treden. De blokkade van integratie- en samenwerkingsvormen in West-Europa naast de EG bleef gehandhaafd, zeer zeker ook omdat deze alternatieve samenwerkingsvormen al snel het militair-politieke terrein zouden betreden. Zo werd via de legalistische traditie de Atlantische alliantie beschermd.

Nederland gaat in de loop der tijd de EEG steeds meer als een voldongen feit zien, zo hebben we eerder geconstateerd. Dit betekent ook dat men zaken als anti-protectionisme en handelscontacten over de hele wereld vanuit de EG bekijkt: het zijn punten in het buitenlandseconomisch beleid die belangrijk zijn, maar het nastreven ervan mag

niet (meer) ten koste gaan van de EG. Mondiaal anti-protectionisme blijft een belangrijk doel in het Nederlandse beleid, maar het functioneren van de EG gaat steeds meer prioriteit krijgen.

In deze "tussenperiode" van de Gemeenschap is het rommelige beeld rond beleidsprincipes grotendeels verdwenen. De Atlantische band is onaantastbaar, de mondiaal-commerciële oriëntatie maakt langzaam plaats voor een oriëntatie vanuit de Gemeenschap en de legalistische traditie fungeert vooral als beschermer van Atlantische belangen.

### 7.3 De Europese traditie in de jaren zeventig en tachtig

In de tijd na 1969 ontwikkelden de drie tradities zich verder, en in verschillende richtingen. De positie, het belang van de Atlantische traditie ontwikkelde zich zeker niet positief. Van vele kanten werd de Atlantische band aangevochten, ook met betrekking tot het Europese beleid. De Nederlandse afwijzing van Europese militaire samenwerking bleef wel overeind, maar zaken als een "Europese poot" in de NAVO of een militaire samenwerking in de WEU zijn minder denkbeeldig geworden. Nederland heeft op het punt van politieke samenwerking moeten zwichten voor de druk van de partners in de EG. Hoewel in de praktijk de EPS weinig bedreigend is voor de NAVO, is dit toch te zien als een verzwakking van de Atlantische traditie. In de decennia hiervoor was Nederland op voorhand fel tegen politieke coördinatie; het stond voor de Nederlandse regering vast dat politieke samenwerking een negatieve invloed zou hebben op de Atlantische alliantie. De acceptatie van de EPS toont dat steeds meer de tradities in het Europese beleid van Nederland moeten wijken voor een nieuw beleidselement: het bijveren van meer solidariteit en eenheid tussen de lidstaten.

De band met de Verenigde Staten wordt ook bedreigd door ontwikkelingen op economisch terrein. De fricties tussen de VS en de EG groeien; men verwijt elkaar protectionisme. De Nederlandse regering is - altijd al - zeer bevreemd voor deze economische conflicten, omdat



men niet gelooft dat economische conflicten niet doorwerken naar het militair-politieke terrein (4).

Ook in de economisch-internationale traditie is de "nieuwe" ijver voor eenheid in de EG. Langzamerhand verschoof de traditie van het bejiveren van mondiaal anti-protectionisme naar het steunen van de EG als economische wereldmacht. Nederland juichte het de laatste jaren toe dat de EG-lidstaten steeds meer een gemeenschappelijk buitenlands-economisch beleid gingen voeren. Ook de anti-protectionistische traditie verloor dus terrein aan de ijver om van de Gemeenschap - naar buiten althans - een eenheid te maken. Interne liberalisatie en een liberaal extern beleid lijken op dit moment daaraan steeds meer ondergeschikt te worden.

De institutionele traditie, gebouwd rond het Verdrag van Rome, verloor aan belang door de komst van de EPS, een vorm van intergouvernementele samenwerking, die niet past in de geest van het Verdrag. Ook deze traditie lijkt een pas op de plaats te maken voor de eenheid in de Gemeenschap. Dit blijkt uit de ontwikkelingen rond de drie onderscheiden afgeleiden van de traditie: de Nederlandse nadruk op supranationaliteit is officieel onverkort gehandhaafd. In de praktijk blijkt hier niet veel meer van. Er is weinig protest van Nederland tegen het functioneren van de EPS en de Europese Topconferenties (Europese Raad); in tegendeel, ook de Nederlandse regering heeft er verscheidene malen blijk van gegeven het functioneren van de huidige intergouvernementele samenwerkingsvormen positief te waarderen. De ijver voor een versterking van de parlementaire controle in de Gemeenschap heeft enig succes geboekt (de directe verkiezing van het EP), maar is toch van minder belang gebleken in het Nederlandse beleid. De democratische ijver lijkt in het Nederlandse beleid altijd een punt geweest te zijn waarover compromissen mogelijk waren.

In de jaren zeventig hebben zo alle drie tradities terrein moeten prijsgeven aan de Nederlandse ijver om de eenheid binnen de Gemeenschap te bewaren, om de Gemeenschap krachtig te maken. De vraag rijst waarom de Nederlandse regering, in het officiële beleid, steeds meer is gaan ijveren voor een sterke EG, vooral naar buiten toe.

Dit kan niet verklaard worden uit veiligheidsmotieven. De NAVO staat nog onwankelbaar als de enige pijler van het veiligheidsbeleid. Ook meer ideële, of zelfs idealistische motieven kunnen deze ontwikkeling niet verklaren. Het huidige beleid ten aanzien van Europese samenwerking geeft weinig blijk van federalistische of mondiaal-idealistische principes. De redenen voor deze verandering in het Nederlandse beleid moeten waarschijnlijk op het economische vlak gezocht worden. De EEG werd in Nederland een tijdlang met veel wantrouwen bezien. Gevreesd werd voor een negatieve invloed op de Nederlandse inter- nationale handel. Wellicht is - in regeringskringen - dit negatieve beeld van de Gemeenschap langzamerhand gewijzigd en heeft men oog gekregen voor de positieve invloed op de Nederlandse handel. De EG zorgde wel voor een verschuiving van de commerciële contacten, maar het lijkt niet aannemelijk dat deze verschuiving voor Nederland een achteruitgang betekende. Dit kan de verandering in het Nederlandse beleid hebben bewerkstelligd. Men lijkt er steeds meer van overtuigd te zijn dat een (geleidelijke) afbraak van de Europese integratie voor de Nederlandse handel negatieve gevolgen zal hebben.

Het is niet te verwachten dat dit fundamentele uitgangspunt van het Europese beleid in de nabije toekomst aan veel verandering onderhevig zal zijn. In tegendeel, zolang de EG blijft bestaan in de huidige vorm, blijft de invloed van de Gemeenschap op de Nederlandse buitenlands- economische betrekkingen groeien. Steeds meer onderdelen van het Europese beleid zullen waarschijnlijk aan deze economische afhankelijkheid ondergeschikt worden gemaakt. Of de Atlantische traditie aan belang zal verliezen ten koste van de (economische) eenheid in de EG is twijfelachtig. Hoogstens kan men verwachten dat deze traditie niet meer als obstructiemiddel in de EG wordt gebruikt.

De economische traditie in het Europees beleid (een mondiale, anti-protectionistische oriëntatie) is door het nieuwe fundament in het Europees beleid grotendeels uitgespeeld. Dit is een belangrijke omslag, maar ook een tamelijk logische; ervan uitgaande dat de Nederlandse regering er steeds meer van overtuigd raakte dat een versterking

van de EG de Nederlandse belangen in de internationale handel diende. Deze omslag in de principes van het economische deel van het Europees beleid toont een rationele kijk op de Europese samenwerking. Men kiest voor een oriëntatie waarbij de internationaal-economische belangen van Nederland wèl varen.

Men kan dus verwachten dat in de nabije toekomst de Atlantische traditie zeer duidelijk zal blijven bestaan en dat de legalistische traditie - bijna een "instru-mentele" traditie - van belang zal blijven in specifieke situaties. De nieuwe oriëntatie op de wenselijkheid van economische eenheid in de Gemeenschap heeft de mondiale vrijhandelstraditie grotendeels verdrongen, maar de waarschijnlijk rationeel-commerciële achtergrond van deze ommezwaai sluit een terugkeer naar de traditionele economische uitgangspunten van het buitenlands beleid niet uit, indien de Nederlandse regering meent dat onze internationale commerciële belangen hierom vragen.

NOTEN (hoofdstuk 7)

- 1) Chr.L. Baljé, Enige notities over het Nederlandse buitenlandse beleid; Groningen, 1973, blz. 2.
- 2) A. Pijpers, "Nederland, de Europese politieke samenwerking en de dreigende herrijzenis van "Fouchet", Internationale Spectator, 1982, 36e jaargang, blz. 69-77.
- 3) Zie bijvoorbeeld Jaarboek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken 1963-1964, blz. 9.
- 4) P. Dankert, "De relaties tussen Europa en de Verenigde Staten", Nieuw-Europa; VIII, 1982, nr. 3, blz. 117-122.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Literatuur

- F.A.M. Alting von Geusau, "When patterns change: turningpoints in post-war West-European unification", in R. Geurtsen (ed.), European Integration of Disintegration; Tilburg, Tilburg University Press, 1982, blz. 1-13.
- Chr.L. Baljé, Enige notities over het Nederlandse buitenlandse beleid; 1973.
- Chr.L. Baljé, "Het Europa van de historici. Verslag van een conferentie", Nieuw-Europa; 1982, nr. 4, blz. 171-175.
- Chr.L. Baljé en M.E. van Duursen, "Frankrijk. Het buitenlands beleid en Europa in de gaullistische periode", Nieuw-Europa; IX, 1983, nr. 1, blz. 22-30.
- E.H. van der Beugel, "Atlantische samenwerking en Europese integratie", in: E.H. van der Beugel e.a., Nederlands buitenlandse politiek: heden en verleden; Baarn, In den Toren, 1978, blz. 46-57.
- S.J. Bodenheimer, Political Union: Microcosm of European Politics 1960-1966; Leiden, Sijthoff, 1967.
- J.C. Boogman, M. Bos, H.W. von der Dunk e.a., Nederland, Europa en de wereld: ons buitenlandse beleid in discussie; Meppel, Boom, 1970.
- B.R. Bot, "Waarheen met de Europese politieke samenwerking? Internationale Spectator; XXXI, 1977, nr. 12, blz. 783-795.
- B.R. Bot, K. Koch, H.A. Schaper e.a., Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland; 's-Gravenhage Staatsuitgeverij, 1984.
- L.J. Brinkhorst, "De opties van West-Europa politiek en strategisch", Nieuw Europa; VI, 1980, nr. 3, blz. 82-90.
- H. van der Broek, "Kanttekeningen bij het buitenlandse beleid" in: Jaarboek van het Departement van Buitenlandse Zaken 1982-1983; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984, blz. 48-78.
- R. de Bruin, Les Pays Bas et l'intégration européenne 1957-1967; Paris (diss.), 1977.
- S.W. Couwenberg, "Europese samenwerking als politiek ontwikkelingsprobleem", Civis Mundi; XXII, 1983, nr. 5, blz. 147-152.
- P. Dankert, "De relaties tussen Europa en de Verenigde Staten", Nieuw-Europa; VIII, 1982, nr. 3, blz. 117-122.

- P. Dankert, "The European Community - Past, Present and Future", in L. Tsoukalis (ed.), The European Community, Past, Present and Future; Oxford, Basil Blackwell, 1983, blz. 3-18.
- J.B. Dik en S. Singelsma, "ARP, CHU, KVP, D'66, PvdA en VVD en de Europese samenwerking en eenwording. Een overzichtsgeschiedenis", Nieuw-Europa; VII, 1982, nr. 1, blz. 17-32.
- K. van den Doel en G. Junne, "De dominante positie van de EG op de wereldsuikermarkt", Internationale Spectator; XXXVIII, 184, nr. 2, blz. 84-89.
- G. Faber, "De visie van de Nederlandse regering op de EG en ontwikkelingssamenwerking". Internationale Spectator, XXXV, 1981, nr. 3, blz. 158-164.
- R.T. Griffiths, "The Netherlands and the EEC", in R.T. Griffiths (ed.), The economy and politics of the Netherlands; The Hague, Nijhoff, 1980, blz. 277-303.
- M. Jansen, B. Buis en S.L. Thio, The Dutch and the presidency, Amsterdam, UvA-Instituut, 1983.
- A.E. Kersten, Buitenlandse Zaken in ballingschap: groei en verandering van een ministerie 1940-1945; Alphen a/d Rijn, Sijthoff, 1981.
- P.W. Klein, "Opvatting van koopman en dominee is aan herziening toe", NRC-Handelsblad; 22 oktober 1983.
- J. Linthorst Homan, "Het Verdrag tot oprichting van de EEG: enige herinneringen aan de voorbereidingen 1955-1957", Internationale Spectator; XXXVI, 1982, nr. 4, blz. 167-173.
- J.M.A.H. Luns, Luns: ik herinner mij..., Vrijmoedige herinneringen van Mr. J.M.A.H. Luns zoals verteld aan Michel van der Plas; Leiden, Sijthoff, 1971.
- P. van de Meerssche, Europese integratie en desintegratie 1945-heden; Antwerpen, Standaard, 1978.
- W.G.F. van Oosten, "Supranationaliteit: principes, paradoxen en competenties", Internationale Spectator; XXX, 1976, nr. 10, blz. 612-618.
- A.E. Pijpers, "Nederland, de Europese Politieke Samenwerking en de dreigende herrijzenis van "Fouchet", Internationale Spectator; XXXVI, 1982, nr. 2, blz. 67-77.
- M. Quintijn, "Zeven jaar Europese Raad - een evaluatie", Internationale Spectator; XXXV, 1981, nr. 8, blz. 437-447.
- A. van Staden, "De postindustriële samenleving en de eenwording van West-Europa", Internationale Spectator; XXXV, 1981, nr. 2, blz. 86-93.

- C.A. Tamse, "Een historisch element in het Nederlandse buitenlands politiek denken", Internationale Spectator; XXVIII, 1974, nr. 22, blz. 753-760.
- Th.W. Vogelaar, "Het ontwerp-verdrag van de Europese Unie", Nieuw-Europa; X, 1984, nr. 2, blz. 105-113.
- J.J.C. Voorhoeve, "De slinkende rol van Nederland", Internationale Spectator; XXXV, 1981, nr. 2, blz. 69-76.
- J.J.C. Voorhoeve, Peace, profits and principles: a study of Dutch foreign policy; The Hague, Nijhoff, 1979.
- T. de Vries, "De betekenis van het EMS voor de Eeuropese eenwording", Nieuw-Europa; VII, 1981, nr. 1, blz. 1-8.
- C. Wiebes en B. Zeeman, "Westeuropese Unie heeft weinig toekomst", Intermediair; XX, 1984, nr. 26, blz. 25-29.
- R.S. Wood, "Europe and the communitarian image in Dutch foreign policy", in: J.H. Leurdijk (ed.), The foreign policy of the Netherlands; Alphen a/d Rijn, Sijthoff, 1978, blz. 285-303.

#### Overige bronnen

- Handelingen van de Eerste en Tweede Kamer (met bijlagen en Aanhangsels) in de periode 1945-1946 tot 1983-1984.
- Rijksbegrotingen in de periode 1946 tot 1984, speciaal van de departementen van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Defensie, Financiën en Landbouw & Visserij.
- Jaarboek van het Departement/Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1949-1950 tot 1982-1983, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij.