

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De euro: munt zonder staat en draagvlak

Weinigen hebben de politieke gevolgen van de invoering van de euro voorzien en geaccepteerd. Alleen inbreuken in de soevereiniteit in de vorm van verdergaande economische en politieke samenwerking kan van de euro een blijvend succes maken en onze Europapolitiek effectief en invloedrijk maken. Vechten tegen Brusselse windmolens in naam van de nationale identiteit geeft die invloed niet.

door *André Szász*

De auteur was lid van de directie van De Nederlandsche Bank (1973-1994) en hoogleraar Europese Studies aan de Universiteit van Amsterdam (1990-2000). Hij is lid van de Commissie Europese Integratie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken.

BIJ ALLE SOMBERHEID SINDS 2007 KLONK periodiek ook een positief geluid: goed dat we tijdens de kredietcrisis de euro hadden. Anders waren de noodzakelijke reddingsmaatregelen veel moeilijker geweest, en bovenop alle narigheid hadden we ook nog onderlinge valutacrisis gehad.¹ Dat is waar, doch een halve waarheid. Het is waarschijnlijk dat we dan valutaonrust zouden hebben, omdat de markt er terecht van zou uitgaan dat bij onze uiteengroeiende economieën de onderlinge wisselkoersen op den duur niet te handhaven zouden zijn. Zij zou daarop anticiperen, met als gevolg een voortdurende marktversturende onzekerheid over de wisselkoersen en een permanent hogere rente in landen met een zwakkere munt. Nu kan dat niet. Dat zegt echter niet dat het uiteengroeien van de economieën nu geen kwaad kan. Uiteindelijk zijn aanpassingen onvermijdelijk. Maar dan zijn de onevenwichtigheden al zo groot en de aanpassingen zo pijnlijk, dat de lasten niet alleen gedragen kunnen worden door de landen die daaraan schuld zijn. De Europese Centrale Bank zal moeten inspringen, en zo ook de sterkere landen. Het verdrag sluit dat uit, ‘maar onder druk wordt alles vloeibaar’.

Het was om te voorkomen dat zulke situaties konden ontstaan dat het verdrag ‘buitensporige overheidstekorten’ verbiedt: maar die verdragsverplichting — uitgewerkt in het stabiliteits- en groeipact — kan in de praktijk

Politiek en publiek hebben zich er weinig rekenschap van gegeven waarom de euro werd ingevoerd en wat zijn implicaties zijn, laat staan dat deze ook worden aanvaard

niet worden afgedwongen en is daardoor niet effectief. Ik doel niet op de grote overheidstekorten van dit en volgend jaar die een reactie zijn op de kredietcrisis. Zulke afwijkingen zijn aanvaardbaar mits hun tijdelijkheid geloofwaardig is. Dat is niet zo bij landen die ook vóór deze crisis hun verplichtingen niet serieus namen. De scheidslijn tussen landen die ze naleefden en die

er lak aan hadden loopt dwars door het euroblok. Dat was vanaf het begin de zorg van de landen die met de aanvaarding van de euro een stabiele nationale munt opgaven.

Een fundamenteel probleem is dat politiek en publiek zich er weinig rekenschap van gaven *waarom* de euro werd ingevoerd en wat zijn *implicaties* zijn, laat staan dat deze ook worden aanvaard. In die zin ontbreekt het onmisbare draagvlak, niet te verwarren met gewenning.

POLITIEKE REDENEN VOOR DE EURO

De echte redenen zijn politiek. Frankrijk insisterde op monetaire integratie, omdat het een door Duitsland gedomineerde monetaire politiek onaanvaardbaar vond. Door de monetaire besluitvorming over te hevelen van het nationale naar het Europese vlak zag het de mogelijkheid tot monetaire medezeggenschap. Duitsland ging akkoord. Het was zich bewust van de weerstand die zijn omvang, ligging en verleden opriepen en wenste daarom politieke integratie. Gezien de Franse eis was monetaire integratie een voorwaarde die eerst vervuld moest worden.

Politieke overwegingen domineerden ook bij de achtereenvolgende Duitse bondskanseliers. ‘Währungspolitik ist (auch) Aussenpolitik’, schrijft Helmut Schmidt in zijn memoires, en de invoering van het Europees Monetair Stelsel in 1978 merkt hij aan als ‘einen hochpolitischen, gesamtstrategischen Fortschritt in Richtung auf Integration und Autonomie Westeuropas’.² Nog explicieter was hij — naar dit jaar bekend werd — destijds tijdens een bezoek aan de Bundesbank om steun te krijgen voor zijn monetaire plannen. Hij wees op het verband met Duitslands buitenlandse politiek, kwetsbaar door twee factoren: de open oostelijke flank (Berlijn),

en Auschwitz.³ Niet minder politiek dacht zijn opvolger Helmut Kohl, die — eveneens binnenskamers — invoering van de euro aanmerkte als tegen Duitse belangen, toevoegend: ‘Aber dieser Schritt sei politisch wichtig, denn Deutschland brauche Freunde.’⁴ De Franse oud-minister van Buitenlandse Zaken Hubert Védrine besefte dit: ‘Kohl a fait avec la monnaie unique la plus grande concession qu’on puisse demander à un Chancelier allemand.’⁵ Wel moest, om vervanging van de mark door de euro voor het Duitse publiek aanvaardbaar te maken, de euro even stabiel worden als de mark was. Daartoe diende aan drie condities te zijn voldaan. De Europese Centrale Bank moest onafhankelijk zijn en prijsstabiliteit als primaire beleidsdoelstelling hebben, de nationale overheidsfinanciën moesten structureel in evenwicht zijn en landen die toch in moeilijkheden zouden komen mochten niet op redding door de anderen rekenen.

MONETAIR EN FINANCIËEL BINNENLAND

Al voordat de kredietcrisis eind 2008 in alle hevigheid losbarstte en overheden tot omvangrijke steunmaatregelen aan banken dwong, werden de verdragsverplichtingen overtreden. In Frankrijk maakte Sarkozy duidelijk met naleving geen haast te zullen maken. Italië had er nooit haast mee. De lidstaten gingen de crisis dan ook in met sterk uiteenlopende posities.

In juni 2009 herbevestigde de Europese Raad in een verklaring nog eens ‘its strong commitment to sound public finances and to the Stability and Growth Pact’, en wees op de noodzaak van een betrouwbare en geloofwaardige exitstrategie uit de inmiddels alom sterk oplopende tekorten. Maar juist aan die betrouwbaarheid en geloofwaardigheid doen de feiten van vóór de crisis afbreuk. In dat licht doet de verklaring van de top denken aan wat *The Economist* schreef over een eerdere, vergelijkbare aankondiging: ‘wishful thinking masquerading as policy’. Uitspraken van bondskanselier Merkel geven blijk van ook bij haar bestaande twijfel. Begin juli waarschuwde ook Wouter Bos dat de begrotingsdiscipline in Europa onder grote druk staat en de begrotingsregels in gevaar zijn. Hoe de geloofwaardigheid te herstellen?

Prioriteit voor prijsstabiliteit was voor Duitsland — zoals ook het Duitse constitutionele hof in 1993 stelde — grondslag voor zijn deelneming. De condities moesten die garanderen. Het niet naleven ervan zou op den duur ernstige gevolgen kunnen hebben. Duurzaamheid van de euro vereist dan ook, dat aan de vraag hoe naleving van aangegane verplichtingen zo nodig kan worden afgedwongen meer aandacht wordt gegeven dan tot nu toe het geval was. Terecht stelde DNB-president M.W. Holtrop in 1963 dat de munt een attribuut is van de soevereiniteit. Landen met een gemeenschappelijke munt zijn daarmee in feite monetair en financieel elkaars binnenland ge-

worden. Het zou dan ook voor de hand liggen de oplossing te zoeken in verdergaande politieke integratie. Traditioneel is dat het Duitse standpunt.

Ook de Nederlandse regeringen dachten lange tijd in die richting. Minister-president Kok noemde invoering van de euro ‘aan de ene kant de afronding van een proces, maar tegelijkertijd het begin van de verdere vervolmaking van Europa als politieke eenheid’. En terugblikkend in een afscheidsinterview in *de Volkskrant*: ‘Maar slechts weinigen begrepen hoe ingrijpend de implicaties zouden zijn voor de politieke integratie.’⁶ Zijn opvolger Balkenende schreef in 2002: ‘Einde aan de vrijblijvendheid, einde aan de onvervulde beloften en een einde aan het ongestraft niet naleven van regels. Nodig is een geloofwaardiger en meer verplichtende aanpak. [...] Alleen een ondubbelzinnige keuze voor een sterk en federaal Europa met hervormde instituties kan een antwoord zijn op de vraagstukken die zich in het Europa van vandaag en morgen voordoen.’⁷

HOE HET NIET NALEVEN VAN REGELS OP TE LOSSEN?

Sinds het referendum van 2005 wordt dit niet meer herhaald, eerder het tegendeel: zelfs het woord integratie is in officiële uitspraken door samenwerking vervangen. Maar zulke dubbelzinnige keuzen lossen het probleem van het ongestraft niet naleven van regels niet op. Wat dan wel?

Op kortere termijn zou men kunnen denken aan procedurele veranderingen. Als voorbeeld — meer niet — noem ik een destijds afgewezen voorstel van Hans Tietmeyer, oud-president van de Bundesbank, om in het kader van de procedure voor buitensporige tekorten ‘de bewijslast om te draaien’ en voorstellen van de Europese Commissie aan de Raad aangenomen te verklaren als niet een meerderheid van de Raad deze had afgestemd.⁸ Onder Schröder en Chirac hadden Duitsland en Frankrijk ervoor gezorgd, dat een door de Commissie voorgestelde waarschuwing aan deze landen (door hun regeringen kennelijk serieus genomen) geen meerderheid in de Raad kreeg. Zelf een blokkerende meerderheid te vinden zou hun moeilijker zijn gevallen.

Op langere termijn is meer nodig. Duitsland en Nederland stonden vanaf het begin op het standpunt dat een monetaire unie moet berusten op een economische unie om duurzaam te zijn. Het verdrag is op die visie gebaseerd. In de praktijk hebben we een monetaire unie maar geen werkelijke economische unie, omdat de laatste — met name de aangegane verplichtingen inzake de overheidsfinanciën — de kern raakt van de nationale soevereiniteit. Was het alleen ter wille van de euro, dan zouden de lidstaten geen verdere inperking van hun soevereiniteit aanvaarden. Maar er zijn meer redenen om dat te doen.

De Amerikaanse inval in Irak en de Russische inval in Georgië illustreren dat Europa zich niet kan veroorloven geen effectievere buitenlandse politiek op te bouwen. De kredietcrisis illustreert ook aan ons de gevolgen van een Amerikaanse houding die al decennialang bewust externe repercussies afwijst als beperkende factor voor het interne beleid, daartoe in staat gesteld door de internationale rol van de dollar. In de jaren zestig en zeventig trachtte vooral continentaal West-Europa, toen Amerika's belangrijkste crediteur, hierin in het kader van discussies over hervorming van het internationale monetaire stelsel verandering te brengen, maar onderlinge verdeeldheid maakte dat ineffectief. Nu steigeren de Aziatische crediteuren, maar zonder eensgezinde Europese steun zal dat evenmin effect sorteren. Als de Verenigde Staten na de huidige crisis geen hoge prioriteit geven aan schuldafbouw door meer te besparen, kan dat alleen door meer te infleren. Een dollarcrisis is dan niet uit te sluiten. Politieke druk op het Amerikaanse beleid om die te voorkomen vergt een solide euroblok met de mogelijkheid van een grotere internationale rol van de euro als drukmiddel. Aan de gevolgen van een grotere Amerikaanse inflatie zou Europa zich alleen kunnen onttrekken door de euro tegenover de dollar te laten appreciëren, wat moeilijker wordt naarmate de Europese economieën meer uiteengroeien en door appreciatie verschillend worden getroffen. Kortom, zowel toekomstige crisispreventie als, mocht dat niet lukken, beheersing van de gevolgen vereisen een betere beleidscoördinatie door naleving van aangegane verplichtingen.

TOEKOMST VAN DE EURO

Tot welke conclusies leidt deze beschouwing ten aanzien van de toekomst van de euro? 'Gelovige Europeanen', bij wie hoop telkens triomfeert over

De euro wordt alleen een succes als wordt beseft dat hij ook kan mislukken

ervaring, sluiten mislukking van de euro uit, omdat niemand zich die kan veroorloven. Dat laatste ben ik met hen eens. Maar de geschiedenis kent nogal wat voorbeelden van zaken die niemand zich kon veroorloven en die toch gebeurden, zodat ik

daarin geen waarborg zie. De euro wordt alleen een succes als wordt beseft dat hij ook kan mislukken. Over scenario's daarvan kan men speculeren. Grote overheidsschulden, die het gemakkelijkst zijn te hanteren bij meer inflatie. Een Duits publiek, dat zich dan bedrogen voelt, populistische partijen die daarop inspelen. Hier geldt waar Jelle Zijlstra onze gesprekken over zulke scenario's mee placht te besluiten: 'Het loopt toch altijd anders!'

Nederland kan ertoe bijdragen de euro tot een succes te maken, zoals het er eerder toe bijdroeg hem tot stand te brengen. De euro staat niet op zichzelf, maar is onlosmakelijk verbonden met de verdere politieke vormgeving van Europa. President Sarkozy stelde in zijn eerste grote publieke presentatie van zijn buitenlandse politiek tegenover Franse ambassadeurs: ‘De constructie van Europa blijft de absolute prioriteit van onze buitenlandse politiek.’⁹ Voor Duitsland geldt dat ook. Alleen al die feiten maken het ook tot onze prioriteit. Nederland heeft behoefte aan een Europapolitiek die niet alleen inhoudt wat we niet willen (geen superstaat!), maar ook wat we dan wel willen. Alleen dan kunnen we op de constructie van Europa invloed hebben. Vechten tegen Brusselse windmolens in naam van de nationale identiteit geeft die invloed niet. Of wij het integratie noemen dan wel samenwerking, waarschijnlijk zal die vormgeving zich afspelen in wat Van Middelaar noemde de ‘tussensfeer’ tussen het intergouvernementele en het communautaire,¹⁰ waarin ook de monetaire samenwerking zich ontwikkelde die ten slotte in de euro uitmondde. Daarin zal ook de mogelijkheid om de naleving van aangegane verplichtingen zo nodig af te dwingen beter geregeld moeten worden: niet alleen omdat een stabiele euro voor ons essentieel is, maar ook omdat voor zijn duurzaamheid een blijvende aanvaarding in Duitsland onmisbaar is. De taak van regering en politieke partijen is om standpunten in te nemen en daarvoor bij het publiek het nodige draagvlak te verwerven. Zo is het in de binnenlandse politiek. Zo moet het ook zijn waar het gaat om onze Europapolitiek.

Noten

- 1 ‘Banken gered dankzij Sarkozy’. Interview met Bernard ter Haar, plaatsvervangend thesaurier-generaal en directeur Financiële Markten op het Ministerie van Financiën, *NRC Handelsblad*, 26 juni 2009.
- 2 Helmut Schmidt, *Menschen und Mächte*. Berlijn: Siedler, 1987, p. 196; en *Die Deutschen und ihre Nachbarn*. Berlijn: Siedler, 1990, p. 232.
- 3 David Marsh, *The Euro. The politics of the new global currency*. New Haven: Yale University Press, 2009, p. 84.
- 4 *Deutsche Einheit. Dokumente zur Deutschlandpolitik*, 1998, p. 638.
- 5 Hubert Védérine, *Les mondes de François Mitterrand. À l'Élysée 1981-1995*. Parijs: Fayard, 1996, p. 564.
- 6 nos, *De Nacht van de Euro*, 1 januari 2001, Nederland 2; *de Volkskrant*, 24 juni 2002.
- 7 Jan Peter Balkenende, *Anders en beter. Pleidooi voor een andere aanpak in de politiek vanuit een christen-democratische visie op samenleving, overheid en politiek*. Soesterberg: Aspekt, 2002, pp. 136-137.
- 8 Hans Tietmeyer, *Herausforderung Euro. Wie es zum Euro kam und was er für Deutschlands Zukunft bedeutet*. München/Wenen: Hanser, 2005, p. 237.
- 9 ‘Le discours de politique étrangère de Nicolas Sarkozy’, *Le Monde*, 27 augustus 2007.
- 10 Luuk van Middelaar, *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin*. Groningen: Historische Uitgeverij, 2009.