

Europa, wat nu?

J.P.H. Donner (rapporteur)

V91

1995

Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, Den Haag, 1995

ex. 2

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Plein 1813 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage
Postbus 20004 2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 564100 toestel 4452/4454

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Donner, J.P.H.

Europa, wat nu? / J.P.H. Donner (rapporteur) - Den Haag: Sdu Uitgeverij
Plantijnstraat. - (Vorstudies en achtergronden / Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid, ISSN 0169-6688; V91)

ISBN 90-399-0918-0

Trefw.: Europese Unie.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1. Het kan verkeren	13
1.1 Na de euforie over 1992, de kater van de Unie	13
1.2 Een begin van discussie	13
1.3 Een bezinning van uitgangspunten en doelstellingen gewenst	14
1.4 Aanzet voor een discussie	14
2. De staat van de unie	17
2.1 De staat van de Unie en de huidige dynamiek	17
2.2 De verworvenheden van integratie	17
2.2.1 Een bevredigend resultaat	17
2.2.2 Onderlinge verwevenheid en afhankelijkheid	18
2.2.3 Kwalitatief belang	19
2.3 Voorwaarden en factoren van ontwikkeling	19
2.3.1 Een opmerkelijk proces	19
2.3.2 Integratiemechanisme en structuur van de Gemeenschap	20
2.3.3 Externe omstandigheden	22
2.4 Veranderende omstandigheden en grenzen aan de integratie	22
2.4.1 Toenemende middelpuntvliedende krachten	22
2.4.2 De beperkingen van het huidige integratiemechanisme	23
2.5 Integratie, een onomkeerbaar proces?	24
3. Strategische vragen en keuzen	27
3.1 Keuzen onvermijdelijk	27
3.2 Algemene ontwikkelingen	27
3.2.1 Europa in de wereld: een afnemende factor van betekenis	27
3.2.2 West-Europa: een schiereiland tussen onrustige werelddelen	29
3.2.3 Economische en maatschappelijke ontwikkelingen	30
3.3 Het communautaire krachtenveld	31
3.3.1 De Bondsrepubliek Duitsland	32
3.3.2 Frankrijk	33
3.3.3 Het Verenigd Koninkrijk	34
3.3.4 De Middellandse-Zeelanden	35
3.3.5 De Scandinavische landen	36
3.4 Alternatieven	36
4. Elementaire nationale belangen en doelstellingen	39
4.1 Nederland en de Europese integratie	39
4.2 Nederlands belang en communautair belang	40
4.2.1 Oude beleidsuitgangspunten	40
4.2.2 Nederlands belang	40
4.2.3 Om welke vragen gaat het?	41
4.3 Belang en beleid	43
4.3.1 De verlokkingen van de markt en van nationale autonomie	43
4.3.2 Schijn en werkelijkheid	43
4.3.3 Politieke en economische stabiliteit en zekerheid	45
4.3.4 Uitgangspunten en parameters van beleid	46
5. Beleidsvragen en -doelstellingen	49
5.1 Vorm en inhoud	49
5.1.1 Geen federale structuur	49
5.1.2 Wel een concept	49

5.2	Monetaire unie, de financiën en het beleid van de Unie	50
5.2.1	Noodzaak	50
5.2.2	Bredere implicaties van een monetaire unie	51
5.2.2.1	<i>Coördinatie van economische- en begrotingsbeleid</i>	51
5.2.2.2	<i>Gemeenschappelijk beleid (sociaal beleid, milieu)</i>	52
5.2.2.3	<i>Van structuurfondsen naar een basis sociale zekerheid</i>	54
5.3	Politieke unie en uitbreiding	56
5.3.1	Politieke unie	56
5.3.1.1	<i>Politieke unie: wat is dat?</i>	56
5.3.1.2	<i>Noodzaak politieke unie</i>	56
5.3.1.3	<i>Elementen van een politieke unie</i>	57
5.3.2	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	58
5.3.2.1	<i>Implicaties en ontwikkeling</i>	58
5.3.2.2	<i>Alternatieve ontwikkelingslijnen</i>	59
5.3.3	Uitbreiding	60
5.3.3.1	<i>Uitbreiding of verdieping</i>	60
5.3.3.2	<i>Uitbreiding in Midden-Europa</i>	61
5.3.3.3	<i>Implicaties</i>	62
5.4	Binnenlands bestuur en veiligheid	63
5.4.1	De verbreding van het integratieproces	63
5.4.1.1	<i>Het voortgaande 'spill over'-proces</i>	63
5.4.1.2	<i>Omstreden maar noodzakelijk</i>	64
5.4.1.3	<i>Nieuwe beleidsvraagstukken</i>	65
5.4.2	Huidige structuur en oplossingen	66
5.4.2.1	<i>Bestaande oplossingen onbevredigend</i>	66
5.4.2.2	<i>Voorgestelde oplossingen</i>	66
5.4.3	Institutionele ontwikkeling	67
5.4.3.1	<i>Ontwikkeling besluitvorming</i>	67
5.4.3.2	<i>Ontwikkeling bevoegdheid Europese Hof</i>	68
5.4.4	Nieuwe ontwikkelingslijnen	70
5.4.4.1	<i>Gelijkwaardig maar niet noodzakelijkerwijze gelijk</i>	70
5.4.4.2	<i>Uitvoerende bevoegdheden van de Europese Unie</i>	72
5.4.4.3	<i>Parallele regelgeving</i>	73
5.4.4.4	<i>Elementaire waarborgen en rechten</i>	73
5.5	Snelheden, integratie 'à la carte' en 'géométrie variable'	74
5.5.1	Een gedifferentieerde ontwikkeling	74
5.5.2	Overwegingen met betrekking tot differentiatie	75
5.5.3	Ontwikkelingslijnen	77
5.5.4	Kerngroep of breed draagvlak	77
5.6	De institutionele inrichting van de Unie	80
5.6.1	Het debat over de instellingen	80
5.6.1.1	<i>De paradox van de versterking van de besluitvorming</i>	80
5.6.1.2	<i>Noodzaak van verbetering van wat?</i>	80
5.6.2	Mechanismen van besluitvorming	81
5.6.2.1	<i>De besluitvorming op een driesprong</i>	81
5.6.2.2	<i>Drie mechanismen van besluitvorming</i>	82
5.6.2.3	<i>Het probleem van de besluitvorming</i>	84
5.6.3	Ontwikkelingslijnen	85
5.6.3.1	<i>Uitgangspunten</i>	85
5.6.3.2	<i>Structurele waarborgen</i>	86
5.6.3.3	<i>Institutionele waarborgen</i>	88
6.	De IGC en daarna	93
6.1	De komende IGC	93
6.2	Uitgangspunten en doelstellingen	94
6.2.1	Europees versus Nederlands belang?	94
6.2.2	Stabiliteit: handelingsvermogen en besluitvaardigheid	95
6.2.3	Drie lijnen van ontwikkeling	95
6.3	Concrete uitwerking met betrekking tot de IGC	96

6.3.1	Algemene structuur van de verdragen	96
6.3.2	Politieke en monetaire unie	97
6.3.3	Institutioneel	97

Woord vooraf

De voorliggende studie is een produkt van samenwerking tussen de Europese Beweging Nederland (EBN) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Deze studie komt voor de verantwoordelijkheid van een werkgroep die als volgt was samengesteld: mr J.P. van Iersel (voorzitter), mr G.M. Borchartt, mr J.P.H. Donner, mr L.A. Geelhoed, mr R.J. Hoekstra, mr T. Koopmans, prof.mr B.H. ter Kuile, mr S.A. Kuipers en prof.dr M.P.Ch.M. van Schendelen.

De werkgroep is tot stand gekomen op initiatief van het bestuur van de EBN-Nederland met het oog op de Intergouvernementele Conferentie (IGC) in 1996 ter bespreking van eventuele wijzigingen van het Verdrag van Maastricht. In dezelfde tijd bereidde de WRR een rapport aan de regering voor met betrekking tot de implicaties voor het regeringsbeleid van de gewijzigde politieke verhoudingen in Europa. Dit rapport is inmiddels op 13 juni jl. aan de regering uitgebracht onder de titel *Stabiliteit en veiligheid in Europa*. Gegeven de betrokkenheid van de heer Donner, voorzitter van de WRR, als rapporteur bij de EBN-werkgroep heeft de onderhavige studie mede een functie gehad als voorstudie voor genoemd rapport.

De eerste aanzet voor de vraagstelling aan de EBN-werkgroep was de vraag of het Verdrag van Maastricht een voldoende basis bood voor het toekomstig functioneren van de Europese Unie. Door de ontwikkelingen in de afgelopen jaren, binnen en buiten de Unie, is de nadruk in de studie geleidelijk sterker komen te liggen op die toekomstige ontwikkeling zelf. Oogmerk van de werkgroep was een meer systematische verkenning van de aard van de huidige veranderingen in de wereld op politiek en economisch terrein, de gevolgen daarvan voor het integratieproces en de middellange-termijnperspectieven voor de ontwikkeling daarvan. Het resultaat beoogt dan ook niet in de eerste plaats een concrete aanbeveling te zijn met betrekking tot de komende IGC in 1996.

Mr J.P.H. Donner
Voorzitter WRR

Mr J.P. van Iersel
Voorzitter EBN-werkgroep,
tevens oud-voorzitter EBN

Samenvatting

Het beeld van de Europese integratie is op het ogenblik verwarrend. Enerzijds is de Europese Unie juist uitgebreid met drie nieuwe Lid-Staten. Anderzijds lijkt vrijwel ieder debat in onmacht en onenigheid te eindigen. De Unie en de Lid-Staten worden geconfronteerd met ingrijpende economische veranderingen, met een burgeroorlog vrijwel voor de deur en met maatschappelijke vraagstukken als migratie, de aantasting van het milieu en toenemende internationale criminaliteit. Niemand heeft daar nog voldoende vat op. De behoefte aan samenwerking lijkt onder druk van deze omstandigheden eerder af dan toe te nemen en in de Lid-Staten lijkt het geloof in eigen kunnen, nationaal belang en klassieke intergouvernementele verhoudingen te herleven. Ook in Nederland.

In 1996 komt de Europese Unie in een Intergouvernementele Conferentie (IGC) bijeen om wijzigingen in het Unie-Verdrag (Verdrag van Maastricht) te overwegen. De voorbereiding daarvan is in volle gang. Regelmatig worden daarover nieuwe rapporten uitgebracht. Toch spreekt daar ook een zekere verwarring uit. Verwarring die samenhangt met een algemene desoriëntatie over de richting die het integratieproces moet nemen in een wereld waarin de economische en politieke verhoudingen ingrijpend veranderen. De haalbaarheid en wenselijkheid van eerder beleden politieke doelstellingen worden in dit licht in twijfel getrokken. Over de federale bestemming durft niemand meer te spreken, de politieke unie is in het voormalig Joegoslavië in diskrediet geraakt en de economische en monetaire unie, hoe zeer ook bepleit, is nog met vraagtekens omgeven. Van de weeromstuit dreigt de discussie zich in deelproblemen, voorstellen met betrekking tot concrete knelpunten en traditionele institutionele stokpaarden te verliezen. Een omvattende visie op de ontwikkelingen die zich voordoen, de fundamentele keuzen die in het licht daarvan gemaakt moeten worden en een concept omtrent de richting en aard van het integratieproces verdwijnen uit het zicht. Het is als een legpuzzel die men zonder plaat moet maken. De beslissingen die bij de IGC aan de orde zijn, vergen echter een beeld omtrent de aard en de richting van de veranderingen waar het integratieproces mee geconfronteerd wordt en de keuzen die in dat licht gemaakt moeten worden. Anders dragen zij eerder bij aan de algemene stuurloosheid dan aan de sturing van het proces.

De politieke, economische en maatschappelijke omstandigheden waarin het integratieproces ontstond en zich ontwikkelde, is ingrijpend aan het veranderen. De interne markt is een indrukwekkend resultaat van samenwerking. Nationale economieën zijn daarin zodanig verweven dat geen Lid-Staat het zich kan permitteren zich aan de dwang daarvan te onttrekken. Andere Europese landen zijn nog steeds begerig om toe te treden. Toch is de interne markt geen voldoende feit, noch een voldoende zekere basis voor voortgaande integratie. De integratie is geen autonoom en onomkeerbaar proces, maar mede het resultaat van externe factoren die thans wegvallen. Daardoor nemen middelpuntvliedende krachten binnen de Unie toe. Wanneer de Unie daar geen afdoende antwoord op kan bieden, dreigen deze krachten ook de verworvenheden van de markt aan te tasten.

West-Europa heeft er tot het begin van de jaren negentig van geprofiteerd dat het potentieel het belangrijkste slagveld was van een wereldomvattend conflict. In de interne politieke verhoudingen heeft dit duidelijkheid geschapen en heldere doelstellingen opgeleverd. Mede als gevolg van de transatlantische samenwerking heeft West-Europa een grote invloed uitgeoefend in de externe economische en politieke verhoudingen. Met het wegvallen van het bipolaire krachtenveld hernemen oudere ontwikkelingen hun 'natuurlijke' loop.

Economisch is West-Europa een gebied dat vastzit in traditionele verbanden en verhoudingen. Geopolitiek is het een schiereiland omringd door regio's met een grote hoeveelheid ontbrandbare conflictstof. Maatschappelijk is het de bakermat van concepten van overheid en verzorgingsstaat, die inmiddels steeds minder lijken te werken. Die wijzigende verhoudingen raken niet alleen de positie van West-Europa in de wereld, maar ook de verhoudingen tussen en het gewicht van de Westeuropese landen onderling. Dit schept de middelpuntvliedende krachten die de interne markt bedreigen, indien de Europese Unie daar geen adequaat antwoord op vindt.

In dit veranderende krachtenveld moet Nederland opnieuw een houding vinden en de grondslagen van zijn Europees en buitenlands beleid opnieuw overdenken. Uitgangspunt is daarbij het Nederlands belang: het welbegrepen belang bij bescherming van veiligheid, vrijheid en welvaart. Het beleid van de afgelopen vijftig jaar berust op het inzicht dat Nederland die doelstellingen niet op eigen kracht kan realiseren. Met de politieke en economische veranderingen zijn de vrede, stabiliteit en zekerheid in en rond Europa in het geding en daarmee de eerste voorwaarde voor vrijheid, ontwikkeling en welvaart. Een stelsel van samenwerking tussen autonome nationale staten in steeds wisselende verbanden kan die stabiliteit en zekerheid niet afdoende verzekeren. Een verdergaande monetaire, economische en politieke integratie is een overheersend Nederlands belang. Tegelijk moet worden onderkend dat ook de aard van de integratie verandert. Bepalend is niet langer (economisch) voordeel dat afgewogen moet worden tegen de beperkingen die dit stelt aan nationaal beleid en wetgeving, maar het gezamenlijk herwinnen van greep op factoren en ontwikkelingen waarop iedere Lid-Staat afzonderlijk de greep dreigt te verliezen. Dit houdt tevens in dat het huidige mechanisme van integratie op basis van de interne markt en de daarbij behorende institutionele opzet van de Europese Unie niet meer voldoen. Niet langer kan volstaan worden met het beperken, coördineren en harmoniseren van nationaal beleid en wetgeving om de dynamiek van de markt ruimte te bieden. De behoeften en taken waar de Unie in zal moeten voorzien, vereisen de dynamiek van een actief operationeel 'overheidsbeleid' van de Unie; dat wil zeggen effectieve besluitvaardigheid en handelingsvermogen. Samenleven met alleen 'verkeersregels' is uiteindelijk niet mogelijk. Dit vereist ook een 'verkeersagent' en het vermogen om de regels tijdig aan nieuwe omstandigheden aan te passen.

De verschillende dimensies van stabiliteit en zekerheid -economische, monetaire en politieke- zijn verweven en moeten in onderling verband gerealiseerd worden. De interne markt vereist monetaire eenheid, maar monetaire stabiliteit is niet duurzaam verzekerd zonder politieke stabiliteit, zowel in de buitenlandse betrekkingen als op centrale onderdelen van binnenlands beleid (justitie en politie). Uitgangspunt en centrale doelstelling op ieder van die terreinen is het realiseren van de voor stabiliteit en zekerheid vereiste eenheid en samenwerking met behoud van de voor Europa kenmerkende pluriformiteit van nationale samenlevingen. De invulling van die doelstelling vergt een verschillende benadering en institutionele opzet op de uiteenlopende beleids-terreinen.

Monetaire stabiliteit, een voorwaarde voor de ontwikkeling van de Europese economie, vergt munteenheid. Nauwe coördinatie van nationale munten biedt de vereiste stabiliteit niet langer. Een gezamenlijke munt legt nieuwe beperkingen op aan het begrotings- en sociaal-economisch beleid van de Lid-Staten. Maar de daarmee verkregen monetaire stabiliteit biedt uiteindelijk meer nationale beleidsruimte dan de onzekerheden van de internationale kapitaalmarkt. Monetaire eenheid impliceert dat de kosten van arbeid een bepalende factor worden voor het vestigingsklimaat van een Lid-Staat, met name wanneer het beleid ten aanzien van andere vestigingsvoorwaarden (milieu, belas-

tingen, sociale eisen) wordt geüniformeerd vanuit de optiek van uniforme concurrentievoorwaarden voor bedrijven. Daardoor ontstaan scherpe regionale verschillen en achterstanden, die op den duur de sociale stabiliteit bedreigen. Het beleid van de Europese Unie zal derhalve evenzeer gericht moeten worden op het voorkomen van een negatieve beleidsconcurrentie tussen de Lid-Staten als op het gelijk trekken van vestigingsvoorwaarden binnen de hele Unie. Tegelijk zullen de structuurfondsen sterker gekoppeld moeten worden aan sociaal-economische verschillen, zonder dat dit leidt tot uniformering van de arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid.

Economische en monetaire stabiliteit vergt politieke stabiliteit, hetgeen een effectief gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid impliceert. Effectief beleid op dit terrein vergt operationele slagvaardigheid: besluitvaardigheid en eenheid van besluitvorming en uitvoering. Het uitvoerend apparaat op dit terrein - diplomatiek en militair - is vooralsnog in handen van de Lid-Staten. Aan de aanvaarding van vormen van een 'directorium' van de grote Lid-Staten, die zich daarbij inzetten voor de behartiging van de belangen van de Europese Unie, valt niet te ontkomen. Stabiele verhoudingen binnen Europa vergen voorts de uitbreiding van de Unie met landen uit Midden-Europa. Die uitbreiding heeft echter een ander karakter dan eerdere uitbreidingen. Zij houdt een wijziging in van de bestaande veiligheidssituatie. Dit vraagt onder meer om een strategische visie op de ontwikkeling van de verhoudingen tussen de Unie en Rusland. Bedoelde uitbreiding zal eveneens ingrijpende gevolgen hebben voor het interne beleid binnen de Unie. Het 'acquis communautaire' zal niet zonder meer als uitgangspunt kunnen gelden, gelet op de wezenlijk andere economische ontwikkeling van de Midden-europese landen.

Integratie op beleidsterreinen waar het vermogen van de nationale overheden in toenemende mate ontoereikend is voor de aard en omvang van de vraagstukken waar de samenleving mee geconfronteerd wordt (migratie, milieu, criminaliteit, enz.), is niet minder wezenlijk voor de politieke en sociale stabiliteit van de Unie. De huidige benadering en mechanismen van besluitvorming beantwoorden echter niet aan de behoefte om effectieve samenwerking te paren aan een zo groot mogelijk behoud van nationale diversiteit. Intergouvernementele procedures van besluitvorming beantwoorden niet aan de behoefte van operationele besluitvaardigheid. Toepassing van de instrumenten van gemeenschapsrecht leidt echter tot een toenemende juridificatie en ongewenste uniformering. Effectief beleid op deze terreinen hangt voorts niet primair af van harmonisatie van regels, maar van samenwerking bij de uitvoering en handhaving. Een eerste voorwaarde voor versterking van de effectiviteit op dit terrein is het afschaffen van de eis van nationale ratificatie. Verdere verbetering dient zich vervolgens te richten op de uitvoering. Daarbij dient het beleid zich in eerste instantie te richten op de coördinatie, onderlinge afstemming en waar mogelijk interpenetratie van de nationale jurisdicties, op basis van aanvaarding van de verschillende rechtstelsels als fundamenteel gelijkwaardig. Waar deze benadering geen afdoende uitvoering waarborgt, dient niet harmonisatie van het nationale recht nagestreefd te worden, maar een eigen uitvoering door de Unie op basis van parallelle rechtsregels. De gelijkwaardigheid van de nationale rechtstelsels dient daarnaast versterkt te worden door bescherming in de communautaire rechtsorde van fundamentele rechten.

Binnen de huidige structuur van de Unie hebben de Lid-Staten steeds de mogelijkheid om in beperkte kring door onderlinge afspraken voortgang te realiseren, tenzij de Unie exclusief bevoegd is. 'Variabele geometrie' is in die zin geen probleem en kan op korte termijn een oplossing bieden. Op langere termijn biedt dit echter geen levensvatbare basis voor de noodzakelijke integratie. Bovendien doet het afbreuk aan de Unie als een dwingend en vanzelf-

sprekend kader voor besluitvorming en aan de structurele en procedurele waarborgen van de institutionele opzet. In het kader van een politieke en economische en monetaire unie zal de vrijheid van de Lid-Staten dan ook onder 'controle' van de Unie moeten worden gebracht. Dit laat onverlet dat Nederland mogelijk op korte termijn voor de vraag gesteld kan worden of het met een beperkt aantal Lid-Staten wil overgaan tot een muntunie. Dit is meer dan 'variabele geometrie'. Potentieel kan dit tot een breuk binnen de Unie leiden. Gelet op de belangen die in het geding zijn, rest Nederland weinig keuze dan mee te werken aan een dergelijke 'kerngroep'.

De ontwikkeling van de Europese Unie langs deze lijnen vergt derhalve versterking van het handelingsvermogen en de besluitvaardigheid van de Unie. Vanuit die optiek is een consistent beleid met betrekking tot de functie en plaats van de verschillende instellingen nodig. De veranderingen tot dusver gaan van uiteenlopende ontwikkelingsprincipes uit. Dit laat onverlet dat het niet opportuun is de 'pijler'-structuur van de Unie nu opnieuw aan de orde te stellen. Deze structuur maakt het mogelijk om binnen de verschillende pijlers vooralsnog tot verschillende oplossingen te komen.

Versterking van het handelingsvermogen en de operationele besluitvaardigheid van de Unie vraagt om een sterkere concentratie van beslissingsvermogen en uitvoerende macht bij de Europese Commissie. In lijn daarmee zullen ook de controlerende functie en daarmee de invloed van het Europese Parlement moeten toenemen. Waarborgen voor de subsidiariteit in het optreden van de Unie en bescherming van de nationale diversiteit en pluriformiteit vergt primair structurele waarborgen en niet zozeer procedurele waarborgen. In dit verband bestaat er behoefte aan een duidelijker hiërarchie van normen. In de samenstelling van de verschillende organen gaat het er daarentegen om enerzijds de gelijkheid van de Lid-Staten, maar anderzijds hun ongelijk 'gewicht' op evenwichtige wijze tot uitdrukking te brengen. Daarbij moet niet ieder orgaan op zichzelf beschouwd worden, maar in onderlinge combinatie. Zo lang de lasten van besluitvorming binnen de Unie nog primair door de Lid-Staten als collectieve eenheden gedragen worden, zal het zwaartepunt van de besluitvorming bij de Raad blijven liggen. Versterking van de effectiviteit van de besluitvorming zal meer delegatie aan de Commissie vergen. Daartoe zal de omvang van de Commissie moeten worden teruggebracht zonder dat dit het ongelijksoortig gewicht van de Lid-Staten aantast. Dit betekent dat de deelname van de kleinere Lid-Staten, ook van Nederland, in de Commissie aan de orde moet komen.

Het kan verkeren

1.1 Na de euforie over 1992, de kater van de Unie

Geen groter contrast dan tussen het beeld van de Europese Unie nu en dat van de Europese Gemeenschappen drie jaren geleden. Toen leek welhaast alles te lukken. De interne markt was vrijwel een feit, de tweedeling van Europa behoorde tot het verleden en de omvorming van de Gemeenschap tot een politieke, economische en monetaire unie lag in het verschiep. Sindsdien is alles verzuurd. De economische groei haperde. Het Verdrag van Maastricht, in Nederlandse ogen slechts een flauw aftreksel van de eigen 'kordate' voorstellen, ging bijna ten onder aan referenda en de Duitse rechter. De grenzen bleven bewaakt omdat de Schengen-computer niet werkte, maar het aantal asielzoekers bleef stijgen. De monetaire unie leek ten onder te gaan in het 'geweld' van de financiële markten, het gezag van de Unie taande als gevolg van het geweld in Joegoslavië en de 'vaders' van de Unie verdwenen door het democratisch 'geweld' van verkiezingen.

Tegelijk lijkt de Unie aan haar succes ten onder te gaan. De uitbreiding gaat gestaag door. Sinds 1 januari 1995 omvat de Unie vijftien Lid-Staten en de volgende uitbreiding is al aan de orde. Maar van verdieping, verbetering van het functioneren en de besluitvaardigheid van de Unie, is nog geen sprake. Het Verdrag van Maastricht is in dit opzicht slechts een 'kuiltje' en misschien een 'valkuil'. Mede daardoor heeft de Unie nog geen begin van een antwoord op de dringende maatschappelijke vragen waarmee de Lid-Staten worden geconfronteerd: internationale politieke onzekerheid, structurele economische aanpassingen, werkloosheid, het milieu, migratie en criminaliteit. Lid-Staten gaan daardoor zoeken naar eigen oplossingen. Renationalisatie van beleid wordt de maat en er ontstaat hernieuwde aandacht voor nationale identiteit: het 'eigene' en het nationale belang.

De Europese burgers blijven bij dit alles verward achter. Zij moeten opnieuw een houding bepalen ten aanzien van de Europese integratie. Was het slechts een ideaal van de oorlogsgeneratie die nu uitsterft of met pensioen gaat? Is de federale structuur die ons steeds als einddoel voor ogen heeft bestaan werkelijk de moeite waard, of is het reëler om te verwachten dat de Europese landen de vooroorlogse patronen van internationale politiek zullen hervatten? Is het nog verantwoord om te vertrouwen op Europese integratie als antwoord op de vragen van deze tijd en zo ja, kunnen we dan niet beter de Britse lijn volgen: wel een interne markt, geen politieke en monetaire unie?

1.2 Een begin van discussie

Veel tijd om een antwoord te vinden is er niet. In 1996 komen de Lid-Staten bijeen in een Intergouvernementele Conferentie (IGC) om het functioneren van de Unie te evalueren en zondig verdragswijzigingen voor te stellen. In de daarop volgende jaren moet besloten worden over het totstandkomen van een volledige monetaire unie. Tenslotte zal nog voor het einde van de eeuw beslist moeten worden over de toetreding van Midden- en Oosteuropese landen. Beslissingen die bepalend zijn voor Europa en Nederland. Onder andere omstandigheden zouden de rond 'Maastricht' gerezen twijfels over het integratieproces reden zijn dit verdrag niet al in 1996 weer aan de orde te stellen. Niet de politieke opportuniteit bepaalt echter de agenda, maar het tempo van de veranderingen in de wereld (en het feit dat de lidstaten zich tot die datum verplicht hebben). De integratie is niet een eenduidig en onomkeerbaar proces; beslissingen die nu niet worden genomen, zijn mogelijk later niet meer aan de orde. Ook een beslissing om de ontwikkelingen eerst nog eens aan te

zien, is daardoor een keuze met potentieel verstrekkende gevolgen, waarbij kansen voorbij kunnen gaan.

Bij voorgaande verdragswijzigingen ontstond het publiek debat over de integratie eerst nadat de beslissingen daarover genomen waren. Dit maal is er een eerder begin. Het kabinet heeft een viertal notities ingediend ter voorbereiding van een Nederlands standpunt. De partijen beraden zich op hun positie. Het aantal standpunten, adviezen, conferenties, symposia en congressen over dit onderwerp is inmiddels niet meer te overzien. Maar de discussie wordt nog overwegend gevoerd over de bekende onderwerpen en wensen: het politieke doel van de integratie en de verwerpelijkheid van intergouvernementele oplossingen; 'verdieping' als voorwaarde voor uitbreiding; meer macht voor de Commissie en het Parlement en een gelijkwaardige positie voor alle Lid-Staten, althans voor Nederland. Slechts zelden klinkt een nieuw geluid, waarbij het zou kunnen gaan om de vraag of het huidige niveau van integratie wel voldoende is of dat Nederland nadrukkelijker eigen belangen voorop moet stellen.

1.3 Een bezinning van uitgangspunten en doelstellingen gewenst

Het debat dreigt op die wijze langs de werkelijke kwesties en vragen heen te gaan, die in de komende jaren aan de orde zullen zijn. Nog te weinig klinkt in de discussie het besef door dat ingrijpende veranderingen in de wereld op politiek en economisch vlak implicaties hebben voor het integratieproces. Of de omwenteling in Midden- en Oost-Europa het einde van de geschiedenis en de bevestiging van het liberalisme inhoudt, valt te betwisten. Zeker is echter dat daardoor veranderingen op gang zijn gekomen of versneld, waardoor het integratieproces in een fundamenteel ander krachtenveld is komen te staan. De politieke en economische betekenis van Europa in de wereld neemt af. Voor de handhaving van de interne stabiliteit wordt het op zich zelf teruggeworpen. De globalisering van markten verandert de betekenis van de interne markt en het integratieproces zelf is niet langer eenduidig en onomkeerbaar. Daarmee staan ook de verworvenheden van de integratie op het spel, te weten de welvaart, samenwerking en stabiliteit die dit heeft opgeleverd. Alleen om die voor de toekomst zeker te stellen, zijn al nieuwe stappen nodig. Stappen die echter kunnen inhouden dat Nederland veel nauwer betrokken raakt bij tal van internationale spanningen; dat het de greep op het eigen economisch en sociaal beleid nog meer verliest; dat het genoeg moet nemen met minder invloed op het Europese beleid; dat meegewerkt wordt aan het doorbreken van de Europese rechtseenheid en aan andere, politiek tot dusverre weinig aantrekkelijke beslissingen.

Die mogelijke implicaties vergen een herwaardering van de traditionele uitgangspunten, prioriteiten en doelstellingen van het Nederlands beleid met betrekking tot de Europese integratie. Die zijn meer dan veertig jaar oud en tot stand gekomen in een wezenlijk andere wereld. In andere Lid-Staten (Frankrijk, Duitsland) is die herwaardering al in gang gezet. In Nederland is daarvan nog weinig sprake. De discussie gaat over de 'vorige oorlog', de vragen die rond 'Maastricht' speelden en niet werden opgelost. Daardoor dreigt de tijd voor een zinvol debat wederom te verstrijken met het risico van een hernieuwde desillusie in 1996 en daarna.

1.4 Aanzet voor een discussie

De beslissingen die in de komende tijd genomen moeten worden met betrekking tot het integratieproces moeten uitgaan van consistente keuzen omtrent de ontwikkeling op langere termijn van de integratie. Vanuit die optiek richt de voorliggende studie zich op de factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van de Unie en de Lid-Staten, de strategische keuzen die gemaakt moe-

ten worden en de implicaties daarvan. Het gaat daarbij slechts indirect om de onderhandelingen in 1996. Indirect in die zin dat de beslissingen die daar genomen worden impliciet ook een keuze inhouden omtrent de toekomstige ontwikkeling van de integratie.

De aandacht in de studie richt zich primair op de Europese Unie. Daarbij is onderkend dat de Europese integratie niet volledig gelijkgesteld kan worden met de ontwikkeling van de Unie. Het integratieproces in Europa omvat meer en vindt plaats binnen verschillende verbanden (de Raad van Europa, de Noordse Unie, de EFTA, de OESO, enz.). Het integratieproces is bovendien mede een maatschappelijk en economisch proces, dat los van de politieke beslissingen en juridische structuren plaatsvindt. De studie richt zich desalniettemin primair op het beleid met betrekking tot de integratie in het kader van de Unie. Ook de voortgang van het proces van economische integratie zal afhangen van de richting die wordt ingezet met de beslissingen in de komende jaren.

In de volgende hoofdstukken wordt eerst ingegaan op de huidige stand van de Unie: de verworvenheden, de structuur en de dynamiek van de integratie. De conclusie is dat de integratie op basis van de interne markt aan de grenzen van haar mogelijkheden komt en tegelijk aan betekenis inboet door het wegvallen van factoren die tot dusverre als een 'automatische piloot' de werking daarvan stuurden en bevorderden. Het proces is niet eenduidig en onomkeerbaar. Drie andere ontwikkelingen zijn daarnaast van invloed op de toekomst van de integratie. Dit zijn de afnemende betekenis van Europa in de wereld, de toenemende eigen verantwoordelijkheid voor de handhaving van vrede en stabiliteit in de directe omgeving, alsmede de ingrijpende maatschappelijke en economische veranderingen die zich voordoen. Die omstandigheden en de houding van de Lid-Staten bepalen de ontwikkeling en de richting van de Europese integratie. In het licht daarvan moet Nederland een eigen houding bepalen. Die keuze zal op eigenbelang moeten berusten, maar op welbegrepen eigenbelang. Op langere termijn heeft Nederland een overheersend belang bij voortgaande economische en politieke integratie en bij de stabiliteit en vrede die dit biedt voor Europa. Vanuit die optiek wordt vervolgens in het vijfde hoofdstuk gezien welke implicaties dit heeft voor het beleid, met name op het terrein van de economische en monetaire eenwording (de 'eerste' pijler), het buitenlands en veiligheidsbeleid (de 'tweede' pijler) en het justitie- en binnenlands beleid (de 'derde' pijler), alsmede de institutionele vraagstukken die daarmee samenhangen. Vastgesteld wordt dat op tal van punten de implicaties en gewenste beleidsontwikkeling in een andere richting wijzen dan waarin de ontwikkelingen en de Nederlandse inspanningen nu gaan.

2.1 De staat van de Unie en de huidige dynamiek

Het debat over de toekomst van de Europese integratie begint doorgaans bij hetgeen bereikt is om zich te richten op nieuwe mogelijkheden en volgende stappen. Wat al bereikt is, wordt als normaal, als vanzelfsprekend beschouwd. En het vanzelfsprekende is altijd het mindere van het nieuwe, het nog niet bereikte. Ondanks een spreekwoordelijk conservatisme is de vogel in de hand vaak vergeten ten gunste van de tien in de lucht.

De integratie in de afgelopen veertig jaar is respectabel en de materiële en immateriële belangen van ieder van de Lid-Staten bij de verworvenheden van dat proces zijn groot. Juist dit rechtvaardigt om prealabel aan de discussie over de toekomst van de Unie eerst stil te staan bij de huidige staat van de Unie. Die is minder florissant dan de verworvenheden aan lijken te geven. Factoren die het integratieproces ondersteunden en in de richting van grotere eenheid, samenhang en samenwerking drongen, zijn door de politieke omwenteling in de afgelopen jaren weggevallen. Overwegingen van buitenlands, veiligheids- en economisch-politieke aard schuiven in het beleid van de Lid-Staten opnieuw in elkaar, en ieder van de Lid-Staten heeft op die terreinen uiteenlopende belangen. Daardoor staat de integratie meer dan voorheen onder druk van middelpuntvliedende krachten. Bovendien raakt het huidige mechanisme van integratie door de markt aan de grenzen van zijn mogelijkheden. Dit mechanisme berust op een gelijke beperking van het handelingsvermogen van de Lid-Staten zonder dat dit op het niveau van de Unie wordt gecompenseerd door een gelijkwaardig handelingsvermogen. De vragen en problemen waarvoor de Lid-Staten en de Unie thans geplaatst worden, vereisen echter juist een effectief vermogen tot handelen. Onmacht om bescherming te bieden en adequaat te reageren op veranderingen tasten de legitimiteit van de aan de Lid-Staten gestelde beperkingen aan en leiden tot renationalisatie van beleid. Niet alleen de voortgang van integratie, maar ook de verworvenheden komen daardoor in het geding. Wanneer de stabiliteit en zekerheid afnemen, worden de voordelen van oplossingen op korte termijn en van nationale afwijking van gemeenschappelijke afspraken, aantrekkelijker. Het integratieproces wordt daardoor labiel. Perioden van stagnatie worden niet meer steeds gevolgd door heropleving. Stilstand wordt achteruitgang. De Unie zal daarbij niet ineens wegvallen, maar geleidelijk vervallen tot een losse douane-unie en een kader voor intergouvernementele beleidsafstemming.

Hier wordt eerst ingegaan op de elementen van deze conclusie. Daaruit blijkt dat de genoemde knelpunten in het integratieproces niet met enkele ingrepen of nieuwe bevoegdheden opgelost kunnen worden, maar dat zij inherent zijn aan de structuur van de Unie en de politieke en economische veranderingen die zich thans voltrekken.

2.2 De verworvenheden van integratie

2.2.1 Een bevredigend resultaat

De initiatiefnemers van het EEG-Verdrag zouden, ware zij nog in leven, tevreden terug kunnen zien op hun geesteskind, ook al zijn niet al hun verwachtingen gerealiseerd en zijn de ontwikkelingen vaak anders verlopen dan zij zich voorstelden. Doelstellingen als een harmonische economische ontwikkeling, gestadige en evenwichtige expansie, stabiliteit, toenemende verbetering van de levensstandaard en nauwere onderlinge betrekkingen (art. 3 EEG),

zijn ruimschoots gerealiseerd. De nationale economieën zijn in die periode wezenlijk veranderd. In alle Lid-Staten is er sprake van stijging van de individuele welvaart. Landbouw, industrie en diensten zijn getransformeerd en hele nationale bedrijfstakken zijn verdwenen. Zij die dit aan den lijve ondervonden, zullen het nauwelijks als gelijkmatig hebben ervaren, maar de economieën als geheel hebben zich zonder aardschokken kunnen aanpassen. Een depressie en een maatschappelijke ontwrichting van een omvang zoals in de jaren dertig, die de opstellers van het Verdrag voor ogen stonden, hebben zich niet voorgedaan. Werkloosheid is er nog steeds, en mogelijk hoger dan toen, maar de -soms explosieve- ontwikkeling van de nationale economieën en de verzorgingsstaat hebben deze dragelijker gemaakt.

De Europese constructie heeft stabiliteit en zekerheid gebracht en zo de voorwaarden geschapen voor groei en welvaart. Nauwe betrekkingen en een geleidelijke toenadering tussen voorheen vijandige nationale samenlevingen zijn een vrucht daarvan. Een vrucht die wellicht minder dan verwacht tot uitdrukking komt in arbeidsmobiliteit, maar des te meer in bedrijfsintegratie en sociaal verkeer. De grootste vrucht en doelstelling van de integratie is echter de politieke rust en veiligheid in West-Europa. Een herhaling van de situatie na de Eerste Wereldoorlog deed zich niet voor. Stabiliteit en rust werden niet zoals in voorgaande perioden van vrede gerealiseerd door onderlinge machts-evenwichten en een gewapende vrede, maar door samenwerking en belangenverstrengeling. In die voorgaande perioden werd de rust nog regelmatig doorbroken door gewapende conflicten (o.m. de tiendaagse veldtocht). De 'oorlogen' van de afgelopen vijftig jaar waren landbouw- en visserijconflicten en sportwedstrijden.

Wellicht zou een deel van die ontwikkeling ook gerealiseerd zijn zonder de Gemeenschap. Andere Westeuropese landen hebben een vergelijkbare groei en rust genoten. Hoewel de Gemeenschap zeker niet de enige factor was die een rol speelde, schiep de Gemeenschap wel de voorwaarden om van de omstandigheden te profiteren. De wens van landen buiten de Unie om toe te treden, toont dat het antwoord op deze existentiële vragen duidelijk is.

2.2.2 Onderlinge verwevenheid en afhankelijkheid

De integratie komt onder meer tot uitdrukking in de groeiende economische verwevenheid van de Lid-Staten. Zo gaat ruim 75 procent van de Nederlandse export naar andere landen van de Europese Unie en vindt ruim 40 procent van de directe buitenlandse investeringen plaats binnen landen van de Unie. Voor de meeste andere Lid-Staten zijn de relatieve aandelen niet zo groot, maar voor alle Lid-Staten geldt dat in 1992 meer dan de helft van de export ging naar andere landen binnen de Unie. Zo steeg het aandeel van de export van het Verenigd Koninkrijk naar andere landen binnen de Unie van 21,7 procent naar 55,5 procent. Voor de Unie als geheel geldt dat tussen 1958 en 1992 de intracommunautaire handel steeg van 37,2 procent naar 61,3 procent. Op het punt van de directe buitenlandse investeringen lopen de aandelen van het kapitaalverkeer binnen de Unie sterker uiteen. In Frankrijk ligt het aandeel van het in- en uitgaand investeringsverkeer binnen de Unie tegen de 60 procent, terwijl dit in het Verenigd Koninkrijk rond de 30 procent is.

De implicatie van die situatie is dat voor alle Lid-Staten geldt dat zij een overheersend belang hebben bij stabiele handelsvoorwaarden binnen de Unie en dat geen Lid-Staat zich zonder grote economische schade eenzijdig aan de interne markt kan onttrekken. Wel geven de uiteenlopende cijfers met betrekking tot directe investeringen aan dat op het punt van het kapitaalverkeer de nationale belangen sterker uiteen lopen en daarmee ook het belang van de afzonderlijke Lid-Staten bij monetaire stabiliteit. Duidelijker dan cijfers is echter het gegeven dat sinds het begin van de jaren tachtig de primaire

impuls voor verdere economische integratie gekomen is vanuit het bedrijfsleven. Dat was in 1985 het geval bij de totstandkoming van de interne markt en is nu het geval bij het streven naar een monetaire unie.

2.2.3 Kwalitatief belang

De verworvenheden zijn echter niet alleen economisch van aard. Ook de kwaliteit van de samenleving is verbeterd. Het recht op verplaatsing en verblijf is geleidelijk uitgebreid. Het vrij verkeer van personen omvat thans de meeste onderdanen van de Lid-Staten en de discriminatie in het nationale recht tussen eigen onderdanen en die van andere Lid-Staten is vrijwel verdwenen. De sociale voorzieningen zijn navenant aangepast. De gelijkheid van mannen en vrouwen bij de toepassing van die voorzieningen en bij het verrichten van arbeid in loondienst is geleidelijk gerealiseerd. Het gemeenschapsrecht en de werking van de markt hebben op vele terreinen modernisering mogelijk gemaakt die in een uitsluitend nationaal politiek debat tot scherpe en felle tegenstellingen zou hebben geleid of niet gerealiseerd had kunnen worden.

De Unie biedt voorts de mogelijkheid om maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken, waar het beperkte bereik van nationale overheden niet langer toereikend is, bijvoorbeeld met betrekking tot de bescherming van het milieu, de veiligheid en de gezondheid. Uiteraard beperkt dit de vrijheid van Lid-Staten om naar eigen inzicht regels te stellen, maar gegeven de schaal waarop die ontwikkelingen zich voordoen, is dit in de praktijk veelal nog slechts de vrijheid om zich aan te passen aan het beleid in andere landen, aan de wensen van het bedrijfsleven of aan ontwikkelingen waar geen Lid-Staat afzonderlijk meer greep op heeft.

2.3 Voorwaarden en factoren van ontwikkeling

2.3.1 Een opmerkelijk proces

De vorming van de Gemeenschap, maar vooral de bestendigheid en geleidelijke ontwikkeling daarvan zijn opmerkelijk. Landen die elkaar eeuwen bestreden, konden daarbij samenwerken. Landen bovendien waarin de concepten van de nationale staat, zoals soevereiniteit, democratie en nationaal recht, tot volle wasdom waren gekomen. Concepten die -hoe belangrijk ook voor de ontwikkeling van de moderne samenleving en de verzorgingsstaat- nationaal eigenbelang, autonomie en eigenzinnigheid tot kader en ijkpunt maken voor het politiek denken en handelen. In de afgelopen twee eeuwen hebben zij de staatkundige, juridische en sociaal-economische structuur en ontwikkeling van nationale samenlevingen steeds sterker op zich zelf georiënteerd. Voordien homogene regio's, zoals Limburg, zijn in dit proces fundamenteel verbrokken. De moderne staat is de institutionalisering van het egocentrisme van een samenleving, aangeduid als algemeen belang, dat zijn motief en rechtvaardiging vindt in onzekerheid en de onbetrouwbaarheid van de internationale omgeving.

De Europese integratie heeft die concepten en structuren niet weggenomen. De verwevenheid van staat en samenleving zijn in de afgelopen decennia zelfs toegenomen in de verzorgingsstaat. De Unie biedt echter een kader dat voldoende zekerheid en betrouwbaarheid verschaft omtrent het gedrag van andere landen om 'prisoners' dilemma's waarin men voorheen gevangen zat te veranderen in adequate voorwaarden voor samenwerking. Dit succes berust op een aantal factoren. De morele 'klap' die de Tweede Wereldoorlog had toegebracht aan de gevoelens van nationale zelfgenoegzaamheid en het vertrouwen in de mechanismen van intergouvernementele samenwerking, vormde een belangrijke voedingsbodem voor het idee van integratie. De structuur van de Gemeenschap en de gekozen methode van integratie vormden een tweede

factor, die versterkt werd door de werking daarvan bij de economische en maatschappelijke herstructurering in de Lid-Staten. Externe omstandigheden die het functioneren van de Gemeenschap begunstigen, vormden tenslotte een derde factor. De werking van de meeste van die factoren neemt thans af en daardoor dreigen de sluimerende effecten van nationale concepten en structuren te herleven. Voordat op die ontwikkeling wordt ingegaan, moeten eerst de structurele kenmerken van de Unie en de externe omstandigheden die de integratie begunstigen, gepreciseerd worden.

2.3.2 Integratiemechanisme en structuur van de Gemeenschap

Aan de Europese integratie liggen twee concepten ten grondslag. Voor de structuur van de Europese Gemeenschap voor Kolen Staal (EGKS) vormt het concept van Monnet de basis, die bovennationale integratie van bestuur met betrekking tot strategische onderdelen van de nationale economieën zag als motor van het integratieproces. Daartoe diende het bestuur over bepaalde sectoren aan de macht van de nationale staat onttrokken te worden om deze onder gemeenschappelijke zeggenschap en bestuur te brengen (de Hoge Autoriteit in de EGKS). De Europese Economische Gemeenschap (EEG) berust echter op een ander concept, dat ontwikkeld werd door Spaak (en Beyen) nadat het concept van Monnet in 1954 met de Europese Defensie Gemeenschap door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk was afgewezen. In dit tweede concept ligt de motor van de integratie in de dynamiek van een gemeenschappelijke markt en een vrij verkeer van goederen, personen, vestigingen en kapitaal. Voorwaarde voor het totstandkomen van die markt is niet een sterk communautair bestuur, maar de beperking, coördinatie en sturing van het optreden van de Lid-Staten, waarbij hun vermogen om het functioneren van de markt in eigen voordeel om te buigen, wordt beperkt. De Gemeenschap kan de dynamiek van de markt via harmonisatie van nationale regelgeving of door gemeenschappelijk beleid (landbouw, vervoer) sturen en beperken, maar de dynamiek van de integratie is daar niet van afhankelijk.

Het mechanisme van marktintegratie heeft een groot zelfregulerend vermogen. Marktkrachten en economische ontwikkeling verschaffen de nodige dynamiek en coördinatie wanneer de organen van de Gemeenschap niet in staat zijn om te beslissen. Wezenlijk voor het functioneren is niet een actief, positief gemeenschappelijk optreden, maar het vermogen om belemmeringen door de Lid-Staten te beheersen en te beperken. Twee elementen zijn daarvoor van belang.

De economische voordelen van de grotere markt die voor iedere Lid-Staat het materiële belang bij zelfonthouding opleveren vormen een eerste element. De behoefte aan economische expansie ter financiering van de toenemende lasten van de verzorgingsstaat maakt deze steeds sterker afhankelijk van de economische voordelen van de Gemeenschap. De zo op economisch belang gefundeerde discipline wordt door de structuur van de Gemeenschap en het juridisch karakter van de verplichtingen versterkt. Wezenlijk daarbij is dat de Lid-Staten niet bevoegd zijn autonoom over de inhoud van hun verplichtingen te beslissen. De autonome verdragsuitleg door het Hof van Justitie voorziet daarin. De rijkelijk open normen (maatregelen en heffingen van gelijke werking, discriminatie naar nationaliteit) die het Verdrag gebruikt, scheppen daarbij een eigen dynamiek. De ervaring leert dat in de handen van een rechter dit altijd tot een steeds bredere concretisering van de norm leidt, hetgeen het integratiemechanisme versterkt.

Niet minder wezenlijk is dat het toezicht op de naleving van verplichtingen niet is overgelaten aan klachten over en weer tussen de Lid-Staten. De Europese Commissie heeft op dit punt een belangrijke rol. De kracht van de verplichtingen is echter mede gelegen in het feit dat de toepassing daarvan in

een concreet geval niet geschiedt door een 'vreemde' rechter, maar door de nationale rechter die daarmee zijn eigen onafhankelijke positie bevestigt. De Unie werkt niet als 'vreemde' overheid wiens recht en verplichtingen naast en onderscheiden van het nationale recht tot toepassing komen en die door 'vreemde' instanties worden gehandhaafd. Zij komt tot de burgers in de gedaante van de nationale wetgever, rechter en bestuur. Waar het communautaire recht voor individuele burgers voordelen schept, kunnen zij daar ten opzichte van de overheid rechtstreeks beroep op doen, terwijl zij deze kunnen aanspreken voor de schade wanneer zij door gebrekkige uitvoering in hun onderlinge betrekkingen bepaalde voordelen missen. Waar het gemeenschapsrecht daarentegen resulteert in lasten, in onderlinge betrekkingen of in publiekrechtelijke verhoudingen, berusten deze formeel op nationaal recht. Onvrede daarover zal zich dan ook primair op de nationale wetgever richten. 'Lusten' zijn kortom voor rekening van de Unie; lasten zijn formeel voor rekening van de nationale wetgever. Tegenover die wetgever ontleent de Unie tegelijk zijn legitimiteit aan de economische voordelen, aan de betrokkenheid van de nationale regering bij de besluitvorming en aan de uniforme gelding van het gemeenschapsrecht voor alle Lid-Staten.

De integratie in het kader van de Unie berust derhalve niet op een krachtige supranationale overheid. Niet dat de Unie het geheel zonder besluiten zou kunnen stellen. De perioden van stagnatie tussen 1970 en 1985 bewijzen het tegendeel. Op een aantal terreinen is ook wel degelijk sprake van positieve integratie (het kartelrecht, de gelijk behandeling, de BTW, het anti-dumping-regime). Anders dan in het concept van Monnet werd het beslissingsvermogen evenwel niet gezocht in een krachtig gemeenschappelijk bestuur (de Commissie kreeg alleen op het terrein van het bewaken van de concurrentieverhoudingen substantiële eigen bevoegdheden), maar in verbetering van de mechanismen van intergouvernementele besluitvorming, dat wil zeggen in de mogelijkheid om bij gekwalificeerde meerderheid beslissingen te nemen en de binding daarvan niet afhankelijk te stellen van ratificatie door de nationale parlementen (met als compensatie een zekere betrokkenheid van het Europese Parlement). Besluitvorming in de Raad heeft, ook in geval van een gekwalificeerde meerderheid, in essentie nog een intergouvernementeel karakter: een onderhandelingsproces tussen nationale eenheden op het niveau van de overheid. Dit brengt de structuur van de Gemeenschap met zich mee. Communautaire doelstellingen moeten indirect, door geharmoniseerd of gecoördineerd nationaal optreden (in bestuur en wetgeving), gerealiseerd worden zodat de lasten daarvan (uitvoering, handhaving en beperking van maatschappelijke belangen) in de nationale sfeer worden opgevangen.

Die besluitvorming is dan ook de zwakke plek in het functioneren van de Unie, met name waar een gericht sturend en verdelend beleid nodig is op basis van de afweging van en keuze tussen verschillende tegenstrijdige belangen. Die afweging en keuze geschieden in nationaal verband, waarna binnen de Raad het relatieve gewicht van de Lid-Staten de doorslag geeft. Daardoor resulteert de besluitvorming van de Unie doorgaans in een algemene verdeling van lasten. Die wijze van beslissen leent zich niet voor slagvaardigheid of differentiatie tussen verschillende belangen. De kracht van de Unie is uniformiteit (het geldt voor u, omdat het ook voor de anderen geldt). Dit betekent rigiditeit en een beperkt aanpassingsvermogen (landbouw, GATT). De legitimiteit van beslissingen hangt daarmee samen. Niet de democratische totstandkoming daarvan, maar het rechtskarakter is daarvoor bepalend: het algemeen, uniform verbindend karakter daarvan en de toetsing door de rechter aan rechtsbeginselen. De meeste beslissingen over het beleid waren bij de totstandkoming van het EEG-verdrag genomen: de afschaffing van heffingen en kwantitatieve belemmeringen, de instelling van het douanetarief, de hoofdlijnen van het landbouwbeleid en de coördinatie van sociale zekerheid. Het nodige aanvullend beleid kwam nadien veelal eerst tot stand nadat het

Europese Hof nationaal beleid onverenigbaar had verklaard met het gemeenschapsrecht. Op terreinen van werkelijke afstemming van beleid heeft de Gemeenschap lange jaren gefaald: het vervoersbeleid, het kapitaalverkeer en de coördinatie van het economisch en monetair beleid ex titel II van deel 3 EEG-Verdrag.

2.3.3 Externe omstandigheden

De structuur van de Gemeenschap en het mechanisme van integratie zijn niet de enige voorwaarden geweest voor de ontwikkeling in de afgelopen veertig jaar. Minstens zo belangrijk waren externe factoren. De betekenis daarvan wordt nu pas duidelijk, nu de werking daarvan afneemt. De deling van Europa en de internationaal-politieke situatie schiepen voor de Westeuropese maatschappij een situatie van politiek, sociaal en economisch isolement naar het oosten. Als gevolg daarvan kon de economische aandacht geheel gericht worden op de hoogontwikkelde delen van de wereld. Anders dan de Verenigde Staten met Mexico en Japan met Korea, had West-Europa geen open lagelonenlanden aan de andere kant van de grens. Andere landen boden qua stabiliteit, veiligheid of beleid geen aantrekkelijke investeringsmogelijkheid. De deling bracht voorts met zich mee dat veiligheidsoverwegingen absolute voorrang hadden op andere belangen en de Verenigde Staten onbetwist de leiding had bij de vaststelling van het Westeuropese buitenlands en veiligheidsbeleid. Binnen dat kader kon de Gemeenschap zich geheel concentreren op het economisch beleid, waarbij men zich geen duurzame diepgaande geschillen kon permitteren die de eenheid op veiligheidsgebied bedreigden.

Het kader, de druk tot samenhang en eenheid en het overwegend economisch karakter van afwegingen en besluitvorming in de Gemeenschap, werden op die wijze door omstandigheden van buitenaf bepaald. Op andere beleidsterreinen dan het economische was er als het ware een 'automatische piloot' waar de Gemeenschap op kon vliegen. De middelpuntvliedende krachten als gevolg van de verschillende geografische ligging binnen Europa en van uiteenlopende buitenlands- en veiligheidspolitieke concepten, werden zo beperkt en de Gemeenschap kon zich geheel concentreren op de gemeenschappelijke economische belangen. Het is de vraag of alle goede bedoelingen, politieke wil en de werking van het integratiemechanisme ten spijt, de Gemeenschap zonder deze begunstigende externe factoren werkelijk van de grond zou zijn gekomen.

2.4 Veranderende omstandigheden en grenzen aan de integratie

2.4.1 Toenemende middelpuntvliedende krachten

Door een combinatie van politieke, economische en technische veranderingen valt thans een aantal voor de ontwikkeling van de Unie bepalende factoren in snel tempo weg. De ordening van de veiligheid is verdwenen, evenals de economische en sociale 'stolp' waaronder de Lid-Staten leefden. De wereld is een open markt geworden met krachtige concurrenten. Buitenlands beleid, veiligheid en economie zijn daardoor weer onderling verweven geraakt, disciplineerende factoren zijn verdwenen en de Unie wordt geconfronteerd met vraagstukken en economische ontwikkelingen waarvoor het huidige mechanisme van integratie geen afdoende antwoord biedt. Dit versterkt middelpuntvliedende krachten binnen de Unie. Het risico van één groot conflict, waaraan nationale belangen en pluriformiteit ondergeschikt gemaakt moesten worden, is vervangen door risico's van kleinschalige lokale conflicten en spanningen rond de Unie. De Verenigde Staten zal het beheersen van die risico's niet tot zijn vitale belangen rekenen. De Europese landen zijn daarvoor op zich zelf aangewezen (zie verder par. 3.2.2). Maar waar voorheen de veiligheidssituatie tot eenheid en samenhang dwong, vormt zij nu door de verschillende belan-

gen en mate van betrokkenheid een potentiële splijtzwaam in de besluitvorming.

De economische veranderingen in de wereld hebben een gelijk effect. Technische en politieke veranderingen leiden tot een afbouw van economische grenzen waardoor de economische voordelen van de interne markt relatief afnemen. Tegelijk zijn met name de landen in Zuid-Oost-Azië een aantrekkelijke investeringsplaats geworden met een toenemend economisch potentieel. Een vrij handels- en kapitaalverkeer betekent dat de factor arbeid steeds bepalender wordt in de concurrentie om investeringen. Op dit punt bieden de zich thans ontwikkelende landen wezenlijk andere voorwaarden. De Verenigde Staten is tegen die economische uitdaging beter opgewassen dan de Westeuropese verzorgingsstaten. De Lid-Staten worden door de gevolgen van die ontwikkeling verschillend geraakt. Ook de weerbaarheid van hun sociaal-economische stelsel verschilt. Het wordt aantrekkelijk om op kosten van andere Lid-Staten concurrentievoordelen uit te buiten en buitenlandse investeringen aan te trekken. Tegen onderlinge concurrentie tussen stelsels van sociale zekerheid boden de Gemeenschap, maar ook de International Labour Organisation (ILO) een remedie door het vaststellen van minimum-normen: een kartel van verzorgingsstaten. Nu de concurrentie echter van buiten komt moet de Unie een antwoord vinden op de behoefte aan een gecoördineerde beperking van de opgebouwde sociale bescherming. Het sociaal beleid van iedere Lid-Staat is immers mede van invloed op de concurrentiekracht van de Gemeenschap als geheel. Tegelijk is echter de verknochtheid aan het eigen nationale systeem van sociale zekerheid vanouds groot.

Tenslotte zijn ook maatschappelijke ontwikkelingen in een stroomversnelling gekomen. Niet alleen het legale grensoverschrijdende verkeer is toegenomen, ook het illegale. Door het verdwijnen van de 'Muur' moet West-Europa nu zelf de lasten van de eigen grensbewaking dragen en is het zelf verantwoordelijk voor de implicaties van een werkelijk vrij personenverkeer. Zolang de inkomensverschillen aan de oost- en zuidgrenzen van de Unie vaak een factor tien of meer zijn, zullen de Lid-Staten geconfronteerd blijven met een voortdurende migratiedruk, die versterkt wordt door maatschappelijke en politieke onrust (fundamentalisme in Noord-Afrika, etnische conflicten in Midden- en Oost-Europa). Ook hier wordt samenwerking echter belast door uiteenlopende belangen en betrokkenheid. De lasten van grensbewaking, migratie en criminaliteit zijn ongelijk verdeeld. Daarnaast kennen de Lid-Staten op tal van terreinen sterk uiteenlopende nationale beleidstradities. De controverses over het Nederlandse drugbeleid getuigen daarvan. Bovendien leiden deze ontwikkelingen in verschillende Lid-Staten tot reacties die de politieke homogeniteit op basis van de grondslagen van de liberale rechtsstaat binnen de Unie aantasten en daarmee de legitimiteit van de maatschappelijke integratie.

2.4.2 De beperkingen van het huidige integratiemechanisme

De structuur en het huidige integratiemechanisme van de Unie bieden geen adequaat tegenwicht aan deze toenemende middelpuntvliedende krachten. De Unie wordt niet beschouwd als het vanzelfsprekende kader voor de oplossing van deze nieuwe vragen. Het betreft beleidsterreinen die tot dusverre bij uitstek tot het nationale zijn gerekend. Bovendien bestaat niet de overtuiging dat de problemen effectiever binnen de Unie aangepakt kunnen worden. De lasten van anderen deelt men liever niet en van nationale slagvaardigheid wordt meer heil verwacht, dan van moeizaam gemeenschappelijk handelen. Dat die nationale slagvaardigheid een veel geringer bereik en effect heeft wordt op de koop toegenomen.

Dit wordt versterkt door de beschreven kenmerken van de structuur en besluitvormingsmechanismen van de Unie. Deze zijn gericht op beperking

van het handelen van de Lid-Staten en op algemene, uniforme regelingen en een spreiding van lasten. Die opzet werkt bij de ordening van economisch verkeer, maar niet bij de oplossing van deze nieuwe vraagstukken. Die vereisen geen algemene ordening en beperking van het overheids-handelen. Zij vereisen juist een effectiever en samenhangender overheidsbeleid, waarbij het niet gaat om de regels, maar om het effect van de uitvoering, handhaving en de verdeling van lasten die daaruit resulteert. Het nut van een gemeenschappelijk vreemdelingenbeleid is bijvoorbeeld niet gelegen in algemene en uniforme regels die het optreden van de Lid-Staten beperken, maar in een effectieve grensbewaking, beperkte toelating en verdeling van lasten. Ook op nationaal niveau krijgt dat beleid pas vorm in de dagelijkse stroom beslissingen op basis van beleidsregels en rechterlijke uitspraken. Evenzo vergen de veranderingen in de internationale economische verhoudingen meer een gerichte, selectieve inzet van beschikbare instrumenten dan algemene regels. De Verenigde Staten beheert zijn betrekkingen met Japan niet door algemene maatregelen, maar door gerichte interventies, afspraken en soms 'speldeprikken'. De Unie is daar veel minder toe in staat omdat niet het extern effect van de 'speldeprikken' primair bepalend is, maar de vraag welke Lid-Staat daarvan de lasten moet dragen.

Overheidsbeleid op al deze terreinen vergt het vermogen om slagvaardig in te spelen op veranderende omstandigheden. Integratie op deze terreinen is daarmee afhankelijk van besluitvaardigheid en de kwaliteit van besluiten. De onmiddellijke lasten en baten, zowel van de situatie die aanleiding is voor handelen als van de te nemen maatregelen, zullen verschillend verdeeld zijn over de Lid-Staten. Om te voorkomen dat de belangentegenstellingen de besluitvorming verlammen, zijn mechanismen vereist waardoor een eventuele ongelijke verdeling van lasten gecompenseerd wordt. Negatieve harmonisatie en algemene ordening zijn dan niet afdoende. Het instrumentarium en de structuur van de Unie voldoen evenmin. Coördinatie van nationaal beleid door middel van richtlijnen leidt tot een voortgaande juridificering daarvan in het kader van steeds gedetailleerder communautaire regels, die slechts moeizaam gewijzigd kunnen worden. Iedere beslissing kan potentieel tot langdurige rechtsprocedures leiden: eerst bij de nationale rechter en vervolgens bij de Europese. Daardoor ontstaat geleidelijk de behoefte aan communautaire uitvoering en rechtsbescherming. Bovendien behoeft een flexibel beleid dat niet voor iedereen gelijke gevolgen heeft, een veel sterkere legitimatie van gekozen of democratisch verantwoordelijke ambtsdragers.

2.5 Integratie, een onomkeerbaar proces?

Het Nederlandse integratiebeleid berust nog sterk op de gedachte dat het proces weliswaar met horten en stoten verloopt, maar desalniettemin gestaag en onomkeerbaar in de richting van toenemende integratie gaat. De geschiedenis lijkt dat te bevestigen. Het EEG-Verdrag is steeds aangepast aan nieuwe behoeften en omstandigheden. In de afgelopen tien jaar is het zelfs tweemaal op ingrijpende wijze aangevuld. Met de Europese Akte is het concept van de gemeenschappelijke markt nader gedefinieerd (interne markt) en is de besluitvorming verbeterd door een drastische uitbreiding van de mogelijkheid van meerderheidsbesluiten. Vervolgens is met 'Maastricht' de monetaire unie aanvaard, is de besluitvorming verder versoepeld en is de reikwijdte van de Unie verruimd tot nieuwe beleidsterreinen. Bovendien is de Gemeenschap van de zes inmiddels gegroeid tot een Unie van vijftien Lid-Staten. Tenslotte is er de Europese Economische Ruimte, die de markt nog verder heeft uitgebreid. Dit alles lijkt de levenskracht en onomkeerbare voortgang van het integratieproces te bevestigen.

Er is ook een andere visie mogelijk. De aanpassingen waren gericht op knelpunten binnen het bestaande integratiemechanisme. Zij bevatten geen aanzet

om te voorzien in de behoefte van positieve beleidsintegratie: slagvaardige besluitvorming, democratische legitimatie en effectieve uitvoering. De Economische en Monetaire Unie is weliswaar de kroon op het werk van 'Maastricht', maar het 'economische luik' daarvan moet nog grotendeels worden ingevuld. De nieuwe bevoegdheden lagen vaak al impliciet besloten in de bestaande (zie de jurisprudentie van het Europese Hof). De beleidsterreinen die als aparte pijlers aan de Unie zijn toegevoegd, betreffen onderwerpen waarvoor het bestaande integratiemechanisme al niet toereikend is, terwijl voor die onderwerpen juist nog omslachtiger besluitvormingsmechanismen zijn voorzien. Daardoor zijn verwachtingen gewekt, waaraan niet kan worden voldaan. Bovendien versterkt de pijlerstructuur -hoe begrijpelijk deze op zich zelf ook is- de ontwikkeling van ad hoc oplossingen. Gevoegd bij de legalisatie van verschillende 'snelheden' in de vorm van partiële invoering van de monetaire unie en 'opting out' clausules wordt het integratieproces minder beheersbaar en gaan wezenlijke waarborgen en legitimatie verloren.

Het integratieproces wordt diffuus en minder beheersbaar naarmate het in steeds wisselende kaders en fora plaatsvindt (Schengen, Europol, het Eurocorps, bilaterale afspraken, enz.). Een ontwikkeling die versterkt wordt door het succes van de communautaire rechtsorde: de voorrang op het nationale recht en het rigide, uniforme en/of bindende karakter daarvan. Die elementen zijn echter minder geschikt voor de nieuwe beleidsterreinen waar het tastend zoeken naar nieuwe uitgangspunten van samenwerking flexibele beleidsafspraken vergt. Bovendien wordt in die nieuwe kaders de samenwerking tussen de Lid-Staten verbreed volgens het patroon van harmonisatie en afstemming van nationaal beleid. Van verdieping en een basis voor werkelijke beleidsintegratie en actief, positief beleid is minder sprake. Een basis voor een voortgaande integratie en adequate respons op de uitdagingen van een veranderende wereld bieden zij dan ook niet. Het in snel tempo opeenvolgen van nieuwe initiatieven met eenzelfde basispatroon duidt er veeleer op dat de 'life cycle' van het Spaak-concept op het einde van zijn groei en expansie loopt. De mogelijkheden van verdere integratie op basis van het bestaande model zijn beperkt. Het berust, anders dan het concept van Monnet, niet op integratie van bestuur, maar vooral op beperking en afstemming van nationale overheidsmacht. Daardoor ontbeert het de structuur, instrumenten en mechanismen die nodig zijn voor de integratie op terreinen die een actief overheidsbeleid vereisen.

Het voorgaande concentreert zich op de overheid en de publieke structuur van de integratie. In de praktijk zijn maatschappelijke en economische ontwikkelingen een veel krachtiger motor van integratie gebleken dan overheidsbeleid. Dit proces stopt niet; er is eerder sprake van een versnelling. Die dynamiek heeft echter voor de integratie die nu nodig is een andere betekenis. Op het terrein van de marktintegratie kunnen economische en maatschappelijke krachten een 'fait accompli' scheppen, waardoor fundamentele beleidsinzichten tussen Lid-Staten hun betekenis verliezen. Diezelfde krachten werken echter niet waar het primair gaat om versterking van het overheidsbeleid. Het onvermogen om een adequaat antwoord te vinden op de nieuwe economische en maatschappelijke vraagstukken ondergraaft op den duur juist de legitimiteit van het 'acquis communautaire' en de interne markt. Die zijn gelegen in de wederzijdse voordelen van het vrij verkeer en het geordende kader voor structurele aanpassingen. De voordelen van vrij verkeer -schaalwinst, vergroting van de afzetmarkten en een doelmatiger inrichting van het productieproces - hebben echter een afnemende meerwaarde. In een mondialiserende economie gaan zij bovendien verloren. De globalisering en haar zeer krachtige impulsen komen gewoonweg over de Unie heen, indien deze niet in staat is haar institutionele opzet daaraan aan te passen. Groei in een Lid-Staat zal dan vaker ten koste gaan van andere Lid-Staten of verworven worden door eenzijdige inspanning, waarvan men de voordelen vervolgens met

lede ogen ten dele naar andere Lid-Staten ziet weglekken. De binnenlands politieke druk tot beperking van risico's (milieu, sociale zekerheid, enz.) blijft onverminderd, maar de mogelijkheid om de gevolgen daarvan door harmonisatie niet eenzijdig op de eigen concurrentiepositie te laten drukken, nemen af. De verleiding om de concurrentiepositie van het eigen bedrijfsleven dan maar te versterken door afwijkingen en soms door inbreuken op communautaire regels, neemt toe naarmate de waarde van die regels vanzelfsprekender wordt. De bindende kracht tussen de Lid-Staten, dat geen zich de kosten van uittreding kan permitteren, verdwijnt dan geleidelijk. Daarmee boet de communautaire rechtsorde aan kracht en zekerheid in en nemen de voordelen van de interne markt af. Bij gebrek aan voldoende vermogen om gemeenschappelijk een adequaat antwoord te vinden, zal de aandacht van de Lid-Staten steeds vaker gevangen raken in 'prisoners' dilemma's en meer op elkaars beleid gericht zijn dan op het zoeken naar een effectieve oplossing voor de economische en maatschappelijke vraagstukken.

3.1 Keuzen onvermijdelijk

De staat van de Unie maakt keuzen omtrent de toekomst daarvan onvermijdelijk. Het fundamentele karakter van de politieke, economische en maatschappelijke veranderingen die zich voordoen, brengt met zich mee dat ook bestaande instituten en bestendige structuren indirect veranderen. Dit dwingt tot een herdefinitie van de vorm en doelen van het Europese integratieproces. Men kan de gelegenheid ongebruikt voorbij laten gaan, maar ook dat is in snel veranderende tijden een substantiële keuze. Het integratieproces is niet eenduidig en onomkeerbaar; beslissingen die nu niet genomen worden, kunnen mogelijk later niet meer genomen worden. De kans dat de interne markt geleidelijk aan betekenis zal inboeten is echter niet de enige aanleiding om de toekomst van de Unie opnieuw op de agenda te plaatsen. Ook de veranderende plaats van Europa in de wereld, de stabiliteit binnen Europa en het karakter van de maatschappelijke en economische ontwikkelingen vergen dit.

3.2 Algemene ontwikkelingen

3.2.1 Europa in de wereld: een afnemende factor van betekenis

Bij alle afwegingen en beslissingen omtrent de toekomstige betekenis van het integratieproces moet rekening gehouden worden met de veranderende plaats van Europa in de wereld. Europese ontwikkelingen en de 'ontdekking' van de wereld door Europa hebben de afgelopen 400 jaar centraal gestaan in de wereldgeschiedenis. In die periode hebben de Europese cultuur en politieke en maatschappelijke structuren elders ingang gevonden en het gezicht van de wereld bepaald. Zelfs de twintigste eeuw staat nog overwegend in het teken van ontwikkelingen binnen Europa. Daar vonden de wereldoorlogen hun oorsprong. Beide supermachten die de periode nadien beheersten, vonden daar hun culturele, ideologische en politieke oorsprong alsook hun meest directe terrein van confrontatie.

Aan die periode komt thans een einde. Geografisch, demografisch, politiek en economisch neemt het gewicht van West-Europa in de wereld af. De Europese bevolking heeft een slinkend aandeel in de totale wereldbevolking. Kwantitatief is de economische positie van Europa nog steeds substantieel, maar het aandeel daarvan in de wereldeconomie neemt snel af. Vroeg in de volgende eeuw zal Zuid-Oost Azië vermoedelijk een groter aandeel hebben. Ook de geografische betekenis van West-Europa neemt af. Die betekenis hing samen met een op massaproductie en handel gerichte Atlantische economie. In een op diensten, informatie en op maat geproduceerde goederen ingerichte economie, waarin telecommunicatie ten dele de functie van fysiek transport overneemt en waarvan het zwaartepunt rond de Stille Oceaan ligt, herkrijgt de positie van West-Europa steeds meer zijn zuiver geografische betekenis: een schiereiland aan de rand van politiek roerige en economisch vooralsnog weinig betekenende regio's (Midden- en Oost-Europa, Afrika). In de zelfgenoegzame Europese visie op de ontwikkeling van Zuid-Oost Azië is sprake van de 'nieuw ontwikkelde landen'. In de, wellicht realistischere visie vanuit die landen vormt West-Europa de 'nieuwe onderontwikkelde wereld'.

Tot dusverre was de werkelijke positie van West-Europa versluierd. De trends en factoren die de ontwikkelingen bepalen zijn al ouder. Dat zij thans in snelle vaart zichtbaar worden, is het gevolg van politieke veranderingen. Door de Koude Oorlog zijn de politieke verhoudingen die aan het einde van de Tweede

Wereldoorlog bestonden als het ware jaren bevroren. Daarin neemt West-Europa een vooralsnog zware positie in. In de Veiligheidsraad heeft Europa twee van de vijf permanente zetels; in de G7 heeft West-Europa vier deelnemers, met de Verenigde Staten bestond een bijzondere relatie vanwege de veiligheidssituatie en het belang van de NAVO. Samen met de Verenigde Staten heeft West-Europa in die periode vorm en inhoud gegeven aan de wereldeconomie. Die positie is echter steeds minder in overeenstemming met het politieke en economische gewicht van Europa. Anderen zullen een plaats verlangen in overeenstemming met hun gewicht. Wordt die niet ingeruimd, dan zal het overleg vermoedelijk in nieuwe kaders gevoerd worden waaraan geen Europese landen deelnemen of met als mogelijke uitzondering de Bondsrepubliek Duitsland.

Na decennia van internationale spanningen zullen velen in Europa de houding hebben: laat de wereld met rust, zodat zij ons met rust laat. Rustig zal de wereld echter voorlopig niet zijn. De Europese landen zullen een plaats en functie moeten bepalen in een wereld waarin alle oude verhoudingen aan het schuiven zijn. De macht van de Verenigde Staten verandert. Binnenlandse politieke weerstanden zullen de mogelijkheden om die macht voor andere dan vitale belangen in te zetten beperken; kleine en lokale conflicten zonder samenhangend patroon vallen daar nauwelijks onder. Die macht legt bovendien economisch minder gewicht in de schaal naarmate er minder grote bedreigingen zijn. Bij gebrek aan andere supermachten heeft supermacht weinig betekenis. De conflicten op wereldniveau zullen in de komende tijd vooral economisch van aard zijn. Aanpassingen in het economisch krachtenveld leiden onvermijdelijk tot spanningen, al was het slechts om de toegang tot schaarse grondstoffen zeker te stellen. Op basis van macht en economische kracht zullen markten en invloedssferen worden afgebakend en de grondregels voor markt- en concurrentieverhoudingen worden bepaald. Er wordt veel gespeculeerd over een wereld van omvattende markten en zwakke overheden, die door een 'onzichtbare hand' gestuurd wordt. In werkelijkheid zullen concurrentie, economisch gewicht en internationale bedrijven de dienst uitmaken. Internationaal zal er eerder sprake zijn van een tekort aan overheid. Om te functioneren heeft ook de internationale markt effectieve overheidsmacht om de regels daarvan te bepalen en te handhaven en om bepaalde waarden te beschermen. Die regels zullen zelfs nog aanzienlijk belangrijker worden voor het functioneren van de economie, naarmate deze minder betrekking hebben op reële fysieke transacties maar op informatie, telecommunicatie en immateriële diensten. Wie die regels bepaalt en handhaaft kan ze echter ook naar eigen voordeel formuleren. Op die basis zullen nieuwe evenwichten, 'blokken' en economische grootmachten ontstaan, die hun waarden en belangen elders zullen willen handhaven. Hoe lang duurt het nog voor westerse landen het dringende verzoek krijgen om de doodstraf aan drugkoeriers te voltrekken, omdat dit elders nu eenmaal de gewoonte is?

Die ontwikkeling vormt een eerste bepalend gegeven voor het beleid van de Lid-Staten. Wat biedt meer perspectief: de flexibiliteit van zelfstandig opererende Lid-Staten die ieder met eigen oplossingen een zo krachtig mogelijke marktpositie trachten te bereiken, of gemeenschappelijk optreden waarmee men de omgeving kan beïnvloeden? Het gaat om een keuze die mede het functioneren van de interne markt en de Unie raakt. De Lid-Staten zullen de stabiliteit in Europa en hun onderlinge betrekkingen niet werkelijk kunnen beheersen, indien zij niet een minimale greep hebben op hun omgeving en de internationale betrekkingen. De uiteenlopende effecten op de Lid-Staten van ontwikkelingen zetten de onderlinge betrekkingen onder druk. Interne economische ontwikkelingen en politieke betrekkingen worden mede bepaald door het vermogen om externe omstandigheden te beïnvloeden. Wie daarvan afziet, rest slechts de vrijheid om zich zo goed en zo kwaad als mogelijk aan te passen aan zijn omgeving. Integratie van het buitenlandse beleid vormt

daarmee een absolute voorwaarde voor economische integratie. Tot dusverre werd die eenheid verzekerd door de bestaande veiligheidssituatie en de positie van de Verenigde Staten. In de toekomst zullen de Europese landen die eenheid zelf moeten scheppen. Zolang landen uitsluitend bedacht zijn op onderlinge concurrentie en machtsevenwichten zullen zij internationaal geen gewicht in de schaal leggen. Europa zal dan eenzelfde gewicht in de wereld hebben, als eertijds Duitsland en Italië in het Europa van de 18e eeuw. Buitenlands beleid is geen ongepaste geldingsdrang, maar dient primair de bescherming en beheersing van interne stabiliteit en belangen, politieke zowel als economische. De strategische keuzen betreffende de plaats van de Lid-Staten en de Unie in de wereld gaan dan ook aan alle andere vooraf.

3.2.2 West-Europa: een schiereiland tussen onrustige werelddelen

Een tweede factor die de Lid-Staten in hun afwegingen moeten betrekken, is de politieke situatie in de omgeving van de Unie. Deze zal nog lange tijd één van de maatschappelijk meest roerige streken van de wereld blijven. In Midden-Europa moeten nieuwe, nauwelijks beproefde instituten een kader bieden voor ingrijpende sociale en economische veranderingen. In Noord-Afrika is er door de opkomst van godsdienstig fundamentalisme een maatschappelijke en institutionele revolutie gaande; een combinatie die naar de geschiedenis leert meestal tot een bloedige en expansieve fase leidt (zie de Franse en Russische revoluties). In de Balkan ligt nog voor jaren etnische brandstof opgetast voor burgeroorlogen of zelfs oorlogen. Een gevaar dat niet denkbeeldig is, vooral ook omdat het hier landen betreft met een politiek klimaat waarin een extern conflict als oplossing kan dienen voor interne politieke moeilijkheden. Rond die onmiddellijke omgeving liggen voorts niet minder onrustige gebieden. Geweld of politieke onrust daar kan op ieder moment directe repercussies hebben voor de onmiddellijke omgeving van de Unie. Rusland zal nog lang politiek, economisch en maatschappelijk roerig zijn. Labiele overheidsmacht langs de zuidkant en ten oosten van de Oeral scheidt het risico van conflicten met Aziatische landen of de islamitische wereld over bodemrijdommen of etnische minderheden. Het Midden-Oosten vormt een tweede regio van mogelijke spanning. De vooralsnog gewapende vrede aldaar zal nog lang bedreigd worden door oude achterdochten en onzekerheden, maatschappelijke conflicten (fundamentalisme) en spanningen over de verdeling van de beschikbare olie. Afrika bezuiden de Sahara vormt een derde regio van voortdurende spanning, waar Europa door nog steeds bestaande culturele en politieke invloedssferen nauw bij is betrokken.

Met als mogelijke uitzondering de ontwikkelingen in het Midden-Oosten en in Rusland zal geen van de genoemde potentiële conflicten vitale belangen van de Verenigde Staten raken. Van die zijde mag dan ook weinig betrokkenheid en ordenende invloed verwacht worden. Europa zal, waar nodig, zelf orde op zaken moeten stellen. Niet omdat Europa daar beter toe in staat is. Inzicht in de wijze waarop explosieve situaties beheerst kunnen worden, is nog schaars. Ook als de bereidheid aanwezig is, zijn de mogelijkheden vaak beperkt. Europa wordt echter direct of indirect in die conflicten gezogen. Onrust in de regio kan ontwrichtende gevolgen hebben voor de Lid-Staten, zowel maatschappelijk als economisch. Nieuwe migratiestromen komen op gang en haarden van onrust leiden direct of indirect tot economische schade (zie de effecten van de Golfoorlog voor luchtvaart, de toeristen- en de congresindustrie). In een wereld van toenemende vraag naar kapitaal kan politieke onrust in de directe omgeving van West-Europa gevoegd bij de al lage rendementen daar, van bepalende betekenis zijn voor het aantrekken van investeringen. Lid-Staten zullen bovendien belang hebben bij de bescherming van investeringen in de betrokken landen. Nog afgezien van deze economische motieven zullen Lid-Staten zich om historische of geografische redenen betrokken voelen of zijn bij ontwikkelingen elders: Frankrijk bij haar voormalig koloniale gebie-

den; de BRD en Oostenrijk bij Midden- en Oost-Europa; het Verenigd Koninkrijk bij het 'Commonwealth' en het Midden-Oosten; Spanje en Italië bij Noord-Afrika. Geen enkel land is nog in staat zelf effectief op te treden, maar voelt zich wel daartoe geroepen. Bij gebrek aan een gemeenschappelijk beleid handelt ieder naar eigen inzicht, maar veelal zullen andere Lid-Staten daar ook gevolgen en lasten van ondervinden. Zo versterken conflicten in de regio de middelpuntvliedende krachten binnen de Unie.

Vragen rond de verantwoordelijkheid en betrokkenheid van de Unie spelen alle mee bij het vraagstuk van de uitbreiding in Midden-Europa. Die zal een ander karakter hebben dan voorheen. Eerdere uitbreidingen strekten tot bevestiging van de bestaande verhoudingen op economisch of veiligheidsgebied. De landen in Midden-Europa behoorden tot voor kort tot een andere alliantie en een ander economisch systeem. De uitbreiding is mede bedoeld om de politieke en economische ommezwaai die deze landen gemaakt hebben, te schragen. De Unie aanvaardt daarmee medeverantwoordelijkheid voor de economische en politieke ontwikkeling van die landen. Tegelijk is de stap onvermijdelijk, omdat, sinds de toetreding van Oostenrijk, Midden-Europa en de Balkan vrijwel geheel grenzen aan het grondgebied van de oostelijke Lid-Staten. Grote economische verschillen en maatschappelijke instabiliteit zullen direct van invloed zijn op de situatie in de grensgebieden. Een gelijkmatige economische en politieke ontwikkeling in die landen is zo van direct belang voor de aangrenzende Lid-Staten. Zo lang de Unie niet in staat is om door diplomatie en politieke druk dan wel door financiële instrumenten een gelijkmatige ontwikkeling te verzekeren, biedt integratie het enige alternatief. Dit is niet zonder risico, zoals de Duitse ervaring met integratie toont.

De problematiek van uitbreiding illustreert dat afwegingen van economie, veiligheid en politiek niet meer gescheiden zijn. Met de uitbreiding wordt beoogd een gelijkmatige politieke ontwikkeling in die landen mogelijk te maken. Dit impliceert de bereidheid om deze landen zo nodig af te schermen van externe politieke druk. Daarmee zijn tevens de betrekkingen van de Unie met de Verenigde Staten en Rusland aan de orde. Wat is de toekomstige verhouding tot Rusland als de Unie en Rusland eventueel over de volle lengte aan elkaar grenzen? Daarmee is de uitbreiding een politiek-strategisch fundamentele keuze inzake de rol van de Unie in de omliggende regio.

3.2.3 Economische en maatschappelijke ontwikkelingen

Een derde wezenlijke ontwikkeling is de veranderende plaats en functie van nationale overheden. De economische, technische en maatschappelijke ontwikkelingen brengen met zich mee dat de betekenis van bestuur en wetgeving voor het functioneren van de samenleving afneemt en daarmee de traditionele rol van de overheid. Dit slaat terug op de Unie. De ontwikkeling daarvan weerspiegelt die van de nationale overheden en berust op het uitgangspunt van een interveniërende overheid, die tal van algemene belangen van werknemers, consumenten en burgers beschermt door steeds gedetailleerdere regels. Nu die rol van de overheid ter discussie staat, staat die van de Unie dubbel ter discussie. Waar de rol van de overheid moet worden teruggedrongen, staan vaak communautaire regels die zich nauwelijks of niet laten veranderen, in de weg. Waar niet de rol van de nationale overheid, maar het beperkte bereik daarvan en de effectiviteit ter discussie staan, is de Unie onmachtig om te handelen.

De functie en mogelijkheden van de overheid binnen de economie raken steeds meer omstreden. Alle Lid-Staten worden geconfronteerd met de noodzaak om rechten en aanspraken die ontstaan zijn in een periode dat de 'bomen tot in de hemel leken te groeien' neerwaarts aan te passen. In vrijwel alle Lid-Staten staan de nationale politiek en het bestuur bovendien ter discussie

(‘Politikverdrossenheit’, de kloof tussen politiek en samenleving). Oplossingen worden gezocht in beperking van de overheid, kleinschaliger eenheden en meer directe democratie. Tegen die achtergrond worden het nut en de functie van meer Unie en verdergaande integratie begrijpelijkerwijze betwijfeld. Wie weinig heil van de eigen overheid verwacht, zal van een ‘verre’ overheid voor heel Europa nog minder verwachten. Temeer waar op de beleidsterreinen waar de functie van de overheid onbetwist is (immigratie, milieu, criminaliteit, enz.), de rol van de Unie omstreden is. Het nut van samenwerking en coördinatie op die terreinen wordt wel onderkend, zoals de catalogus van nieuwe onderwerpen in ‘Maastricht’ illustreert, maar zij behoren tegelijk tot die onderwerpen waarbij nationaal politieke waarden het sterkst een rol spelen. Eén markt, één munt best, maar ieder zijn eigen stelsel van sociale zekerheid. Ieder wil graag de eigen lasten van het asielbeleid met andere delen, maar tegelijk de vrijheid behouden om het beleid naar eigen rechtsgevoel en waarden in te richten. Economische eenheid mag, mits maatschappelijke pluriformiteit gewaarborgd blijft.

Tegen deze achtergrond moeten de Lid-Staten opnieuw hun positie bepalen met betrekking tot de functie, de wijze en het kader van integratie. Centraal daarbij staat het dilemma tussen eenheid en pluriformiteit; tussen de behoefte aan uniformiteit in de markt en diversiteit op andere beleidsterreinen; tussen eenheid van actie binnen het kader van de Unie en de uniformerende werking van het gemeenschapsrecht. Het kader wordt tot dusverre gekenmerkt door de gemeenschappelijke rechtsorde, het omvattende karakter en de geleidelijke uitbreiding tot nieuwe terreinen. Beschreven is hoe dit samenhangt met het karakter van de integratie via de markt. Op dit punt bestaat in de Unie grotere uniformiteit dan in sommige federale systemen. Bij gebrek aan werkelijke politieke integratie vormen het recht en de toepassing daarvan in de Unie veelal het belangrijkste zo niet enige bindmiddel. Een gevolg is echter dat het gebruik van het gemeenschapsrecht op nieuwe beleidsterreinen deze door de uniformerende werking daarvan deze terreinen in hun geheel dreigen mee te zuigen; de dynamiek van het gemeenschapsrecht dreigt dan de gewenste pluriformiteit weg te drukken. Bij recente wijzigingen van het Verdrag heeft dit dilemma geleid tot uiteenlopende vernieuwingen: de pijlerstructuur; het subsidiariteitsbeginsel; de handhaving van strengere voorschriften bij harmonisatie (art. 100A); het minimum karakter van regels op sociaal en milieuterrein (artt. 118A en 130T); de aanvullende communautaire rol bij volksgezondheid, cultuur en onderwijs, en -de meest vergaande oplossing- de mogelijkheid van ‘opting out’, de bevoegdheid (voor sommige Lid-Staten en bepaalde onderwerpen) om zich eenzijdig te onttrekken aan het proces van integratie.

Een strategische keuze betreft derhalve het kader van de samenwerking in de toekomst (integratie à la carte, geometrie variable, enz.). Een ontwikkeling buiten het kader van het gemeenschapsrecht biedt meer flexibiliteit en mogelijkheden voor specifieke beleidsgerichte oplossingen. Zij heeft echter ook tot gevolg dat het integratieproces en het gemeenschapsrecht aan samenhang, consistentie en bindende werking verliezen. De keuze kan evenwel slechts vermeden worden indien binnen het gemeenschapsrecht een bevredigend antwoord gevonden wordt op het dilemma tussen eenheid, uniformiteit en pluriformiteit.

3.3 Het communautaire krachtenveld

De huidige structuur van de Unie brengt met zich mee dat de strategische keuzen over koers en doelstellingen zowel door de Lid-Staten afzonderlijk als collectief gemaakt moeten worden. Iedere Lid-Staat heeft potentieel een veto met betrekking tot veranderingen, maar behoeft tegelijk de medewerking van alle andere voor wijzigingen die zij zelf wenst. Nederland zal derhalve in het

licht van eigen belangen en politieke waarden een positie moeten bepalen met betrekking tot de vragen die aan de orde zijn, maar de opties worden mede bepaald door de doelen, belangen en keuzen van de andere Lid-Staten. Nederland heeft leergeld betaald voor de gedachte dat een standpunt inzake de toekomst van de Unie in het nationale 'luchtleidige' kan worden bepaald. Vandaar een beschrijving van de implicaties van verschillende ontwikkelingen voor de positie van de verschillende Lid-Staten.

Daarin wordt aan de Lid-Staten een houding toegedacht. De indruk moet echter niet ontstaan dat er anno 1995 nog steeds sprake is van een statelijke plaatsbepaling, zoals in de negentiende en een groot gedeelte van de twintigste eeuw. Geen Europees land vormt heden ten dage nog een zodanig gesloten gemeenschap dat de macht en de wil via interne politieke structuren onverkort tot uitdrukking kunnen worden gebracht. Integendeel, grensoverschrijdende belangenverstrengeling is bepalend. Zowel in psychologisch opzicht als in puur financiële en sociaal-economische termen wordt veel meer Europees gedacht en gehandeld dan het soms lijkt. Daar komt nu de globalisering bij. In vele vooraanstaande ondernemingen wint de behoefte aan Europese en zelfs wereldwijde concepten dagelijks aan kracht. Deze ontwikkeling oefent haar eigen invloed uit op de Europese gezindheid van regeringen en van maatschappelijke organisaties en woordvoerders.

3.3.1 De Bondsrepubliek Duitsland

De Bondsrepubliek Duitsland (BRD) is het meest betrokken bij de veranderingen in Europa. Tot voor enkele jaren schreven de omstandigheden het beleid van de BRD. Een hermetisch gesloten oostgrens, een verdeling die als deling werd ervaren en een internationale omgeving die iedere eigen beleidsbeweging uitlegde als een teken van een hernieuwd machtsbewustzijn, vormden de randvoorwaarden. Sinds 1989 is alles veranderd. Plotseling is de BRD wat het is: een Middeneuropese macht en niet langer het potentiële slagveld aan de rand van West-Europa. Niet meer argwanend als slapende militarist bejegend, wordt het thans aangespoord zich militair in onrustige gebieden in en rond Europa in te zetten. Niet langer is iedere mening een gevaarlijke 'Wille zur Macht'; integendeel, de BRD wordt alom aangespoord actief een leidende rol in Europa te vervullen.

Er zijn inmiddels vele boeken geschreven over de wijze waarop dit alles het beleid en de houding van de BRD zal of moet beïnvloeden ten opzichte van de Europese integratie. Die vraag leeft niet alleen elders, maar ook in de BRD. De CDU/CSU-notitie (het Schäuble/Lamers-document van september 1994) is een signaal dat het Europees beleid van de BRD thans op politiek niveau fundamenteel ter discussie staat. De brede maatschappelijke discussie in Duitsland zelf over de Duitse identiteit moet eveneens in dat verband gezien worden. De uitkomst van deze binnenlandse discussie zal van doorslaggevend belang blijken voor de ontwikkeling van de Europese integratie in haar geheel. Waar Duitsland niet wenst te gaan, zal Europa niet kunnen gaan, hetgeen nog niet betekent dat waar het wenst te gaan, Europa wel zal volgen.

In de Duitse afwegingen over de toekomst van de Unie zullen (veiligheids-)politieke overwegingen de overhand hebben. De BRD heeft ongetwijfeld economisch belang bij de interne markt, maar de Duitse markt en mark nemen daarin al een overheersende plaats in, zodat ook zonder een monetaire unie andere Lid-Staten de markt volgen. Van de Lid-Staten is de BRD in de sterkste positie om de concurrentie in de wereld het hoofd te bieden en zij bevindt zich in een positie om als eerste te profiteren van een economische opleving van de markten in Midden- en Oost-Europa. Dat betekent niet dat de BRD gerust kan zijn waar andere Lid-Staten de veranderingen in de wereldeconomie bezorgd gade slaan. De Duitse economie ontleent haar positie mede aan

de verbindingen met de interne markt. Ook de BRD ondervindt de effecten van relatief hoge arbeidskosten en uitgebreide sociale voorzieningen. Factoren die reden zijn om zich in een wereldeconomie niet rustig te voelen en zich met enigermate gelijke economieën te omringen.

Voor de BRD is stabiliteit in Europa een bestaansvoorwaarde voor politieke rust en economische ontwikkeling. Het heeft slechte ervaringen met een open situatie naar oost en west en zal de verantwoordelijkheid en eventuele lasten van de economische ontwikkeling van Midden-Europa willen delen met andere Lid-Staten. Naar het westen toe vormt samenwerking met Frankrijk de basis voor die stabiliteit. Beide landen zien de monetaire unie vermoedelijk als een noodzakelijke voorwaarde om deze hechter te verankeren. Anders dan Frankrijk zal de BRD werkelijke politieke integratie in het kader van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid als een voorwaarde zien voor de levensvatbaarheid en bestendigheid van een monetaire unie. Om interne spanning te voorkomen, om externe economische en politieke omstandigheden te beheersen en om de eigen constitutionele rechter te bevredigen. Naar het oosten toe streeft de BRD stabiliteit na door uitbreiding van de Unie en de Navo tot omliggende Middeneuropese landen. Het zal de vragen die samenhangen met uitbreiding van de veiligheidsgaranties niet op de lange baan willen schuiven, omdat een succesvolle aanpak alleen maar moeizamer wordt naarmate de tijd verstrijkt. Wanneer Rusland vroeg of laat zijn economische en buitenlandspolitieke kracht hervindt, zal er bij een ongeregelde veiligheids situatie een zone van onzekerheid blijven tussen de BRD en Rusland. In de geschiedenis heeft dit steeds aanleiding tot spanning gegeven. Russische gevoeligheden op het punt van de veiligheid kunnen een rol spelen, maar de BRD zal deze vermoedelijk in het kader van een algemeen veiligheidsconcept tegemoet willen komen. Door uitbreiding is de hele Unie daarbij betrokken en is er een feitelijke situatie geschapen. Geen enkele staat in Europa heeft sterker behoefte aan een Europese en internationale legitimiteit. Tenslotte heeft Duitsland de andere Europese landen nodig om ook in wereldverband de positie in te nemen (o.m. een vaste zetel in de Verenigde Naties) die het wellicht op grond van zijn economische positie toekomt.

In de BRD wordt ingezien dat uitbreiding naar Midden-Europa en 'verdieping' tot een politieke en monetaire unie in beginsel tegenstrijdige doelen zijn. Met de uitbreiding treedt een aantal Lid-Staten toe waarvoor een monetaire unie in de eerstkomende decennia eerder economisch schadelijk dan voordelig is. Het betreft landen die juist een zekere mate aan autonomie herwonnen hebben en deze node weer zullen willen inleveren in het kader van een politieke unie. Daardoor tekent zich bij gelijktijdige realisatie van beide doelen reeds een splitsing af. Bovendien zullen de meeste Zuideuropese Lid-Staten voorlopig niet voldoen aan de voorwaarden voor een monetaire unie. Om de uitbreiding en de daarvoor noodzakelijke politieke integratie te realiseren met de monetaire unie als prijs, zal de BRD onvermijdelijk moeten kiezen voor een politieke en monetaire unie in beperkter kader dan de huidige vijftien Lid-Staten. Minder aannemelijk is echter dat de BRD daar de vorm van ad-hoc structuren of een 'directorium' van enkele Lid-Staten voor zal willen kiezen. Dan dreigt zij te vaak met de eigen geschiedenis te worden geconfronteerd. De Duitse politieke en staatsrechtelijke traditie zal eerder neigen tot rechtsstatelijke, institutionele en democratische oplossingen. Franse 'verleidingen' zullen kunnen worden weerstaan met een 'non possumus' op grond van de uitleg van de Duitse grondwet. Niet dat dit de illusie moet wekken dat de BRD werkelijk wil afzien van nationale invloed; het moet alleen niet te opzichtig zijn.

3.3.2 Frankrijk

De omwenteling in Europa heeft de Franse positie verzwakt. In de oude Gemeenschap nam Frankrijk een centrale positie in. In een uitgebreide Unie

bevindt het zich aan de westelijke rand en op de grens tussen Noord en Zuid. Door enige onzekerheid te laten bestaan over de Franse betrokkenheid bij de Europese defensie, verkreeg het invloed. Vanuit die positie cultiveerde Frankrijk de Frans-Duitse relatie zoals het Verenigd Koninkrijk de relatie met de Verenigde Staten cultiveerde. De loop der dingen lijkt de Franse inschatting voorsnog te billijken. Maar het evenwicht tussen het Duitse belang bij Franse militaire betrokkenheid bij de verdediging van Duits grondgebied en de Franse behoefte aan Duitse steun voor haar economisch en buitenlands politiek beleid, is verschoven. In twee monetaire crises is Frankrijk op harde wijze op de economische feiten en de grenzen van een autonoom economisch en monetair beleid geweest. Het belang van de BRD bij de samenwerking is nu vooral gelegen in de behoefte aan stabiliteit en legitimering van de eigen invloed. De Franse politiek is altijd al pragmatisch; het mag beleid van een ander zijn, als het maar Franse invloed lijkt.

Frans politiek denken en handelen draait rond de nationale identiteit, de eenheid, herkenbaarheid en missie van de Franse staat, een hecht geloof in eigen kunnen en een wantrouwen tegen onbeheersbare ontwikkelingen. De noodzaak van samenwerking wordt daarbij pragmatisch erkend, mede om reeds verloren invloed te herwinnen. Zo zal Frankrijk vermoedelijk mede kiezen voor monetaire eenheid om zo indirect weer enige invloed op monetaire beslissingen te hebben. Evenzo zal het voor nauwere samenwerking zijn met betrekking tot het buitenlands en veiligheidsbeleid, om via de BRD haar internationale positie te versterken en een rol te spelen waar het dat op eigen kracht niet meer zou kunnen. Het zal daarbij echter waarschijnlijk de nadruk leggen op intergouvernementele samenwerking, eventueel in de Europese Raad of desnoods in de Raad van Ministers, zolang initiatief en uitgangspunten beheerst kunnen worden en het eigen optreden zichtbaar en herkenbaar is. Ideeën om de besluitvaardigheid van de Unie te versterken door overdracht van bevoegdheid of uitvoering zullen op weerstand stuiten. Ongeacht de eigen voorkeur, is het voor iedere Franse regering een politiek gegeven dat een toenemend deel van het electoraat in sterk nationalistische termen denkt. Instinctief en politiek zal voor iedere samenwerking bij voorrang naar intergouvernementele vormen gezocht worden. Als het toch verdergaande vormen aanvaardt, dan zal dit doorgaans gevolg zijn van Duitse invloed. De geschiedenis wijst uit dat opeenvolgende Franse regeringen na een korte of langere leerperiode steeds weer uitkomen op de Frans-Duitse samenwerking als het meest effectieve kader voor de uitoefening van Franse invloed. Op die wijze tracht Frankrijk tevens aansluiting te houden bij de Duitse economische ontwikkeling en een Noord-Zuid scheiding binnen Europa te voorkomen, waarbij het zelf beneden de grens valt. Om dezelfde reden zal het er vermoedelijk naar streven dat tenminste één andere Zuideuropese Lid-Staat (m.n. Spanje) vanaf het begin deel uitmaakt van de monetaire unie, teneinde daarin niet met een overwicht van Noordeuropese landen te worden geconfronteerd. Het valt echter nog te bezien of de Frans-Duitse band sterk genoeg is om Frankrijk een versterking van de Europese instellingen te doen aanvaarden, in het bijzonder van de Europese Commissie.

3.3.3 Het Verenigd Koninkrijk

Voor het Verenigd Koninkrijk zijn de politieke veranderingen in Europa wellicht het ingrijpendst. Van een centrale schakel tussen de Verenigde Staten en Europa in de NAVO verandert het in een randgebied binnen Europa, waarin de BRD het aanspreekpunt vormt voor de Verenigde Staten. Zolang Europa een verzameling van nationale staten is, heeft het Verenigd Koninkrijk door geschiedenis, cultuur en banden binnen het 'Commonwealth' een voorsprong in het internationaal verkeer. Zou Europa zich daadwerkelijk tot een internationaal aanspreekbare eenheid omvormen, dan verwordt het Verenigd Koninkrijk voor die landen tot een museum van dierbare culturele

herinneringen, maar is het geen werkelijke diplomatieke factor meer. Te meer waar het aandeel van de bevolkingsgroepen van Britse oorsprong in de bevolking van die continenten afneemt.

Wat de economische structuur betreft, heeft het Verenigd Koninkrijk potentieel een sterkere positie om zelfstandig in een internationale economie mee te komen dan Frankrijk. Van alle Lid-Staten heeft het Verenigd Koninkrijk nog steeds de omvangrijkste handel met landen buiten Europa. Het heeft echter grond voor de vrees dat binnen een monetaire unie de geldmarkt geleidelijk naar Frankfurt zal verdwijnen en dat het zelf zal worden geconfronteerd met een aantal sociale regelingen van continentale snit, die zijn concurrentiepositie nadelig beïnvloeden. Met de interne markt heeft het Verenigd Koninkrijk in beginsel alle economische voordelen die het beoogt. Door zijn positie als eiland is het Verenigd Koninkrijk relatief beter afgeschermd tegen maatschappelijke ontwikkelingen, zoals migratie en internationale criminaliteit, dan continentale landen. Bij samenwerking op andere dan economische terreinen heeft het, althans naar eigen inzicht, derhalve weinig te winnen en, gegeven de eigen structuur van het Engelse recht, cultureel veel te verliezen. Hetzelfde geldt op het terrein van de buitenlandse en veiligheidspolitiek. Tegen die achtergrond zal het Verenigd Koninkrijk er stelselmatig de voorkeur aangeven, verdergaande samenwerking te 'gieten' in ad-hoc structuren en intergouvernementele afspraken die een betere beheersing mogelijk maken van de aangegane verplichtingen en niet op ieder moment alles met alles verbinden.

Het Verenigd Koninkrijk heeft kortom belang bij behoud van de bestaande situatie. Het heeft economisch weinig te winnen bij een verdere uitbreiding van de Unie tot Midden-Europa, maar zal dit mogelijk steunen mede vanuit de gedachte dat dit een belemmering vormt voor politieke en monetaire integratie. Het Verenigd Koninkrijk heeft echter nog meer te verliezen wanneer tussen de BRD, Frankrijk en andere landen een monetaire unie en een hechtere samenwerking op buitenlands politiek terrein tot stand komen. Het Verenigd Koninkrijk wordt dan economische, monetair en politiek een eiland aan de rand van een 'blok', waar het wel alle gevolgen en nadelen van ondervindt zonder de voordelen en invloed daarvan. Aannemelijk is dan ook dat het Verenigd Koninkrijk tot het laatst die ontwikkeling zal trachten tegen te gaan om, wanneer het toch dreigt te gebeuren, alsnog toe te treden. Het zal er dan ook alles aan doen om te voldoen aan de criteria voor toetreding tot de monetaire unie, teneinde in ieder geval die optie open te houden.

Een mogelijk belangrijk verschil tussen Duitsland en Frankrijk aan de ene kant en het Verenigd Koninkrijk aan de andere kant is dat de maatschappelijke krachten in Engeland ten gunste van verdergaande integratie minder sterk zijn dan die op het continent. In het Verenigd Koninkrijk heerst nog sterk een klimaat van zich zelf genoeg zijn. Dit maatschappelijk gevoelen verklaart goeddeels de politieke polarisatie en de weigering om langs continentale lijnen mee te denken. Daarmee is niet in tegenspraak dat wanneer het Verenigd Koninkrijk afspraken in Brussel overeenkomt, deze vlekkeloos in het Verenigd Koninkrijk worden nageleefd, in het bijzonder waar het wet- en regelgeving betreft.

3.3.4 De Middellandse-Zeelanden

De Middellandse-Zeelanden hebben bij een uitbreiding naar Midden-Europa en een snelle realisatie van een monetaire unie veel te verliezen. Uitbreiding betekent de toetreding van landen die in de eerstkomende decennia met meer grond aanspraak kunnen maken op ondersteuning uit de verschillende fondsen dan zij. Tevens maakt toetreding een structurele herziening nodig van het landbouwbeleid, hetgeen aanzienlijke sociale gevolgen voor deze landen zal

hebben. De totstandkoming van een monetaire unie waar zij zelf geen lid van zijn, zal deze landen minder aantrekkelijk maken voor buitenlands investeringen. Wanneer zij niet vanaf het begin deel uitmaken van de monetaire unie, zullen zij geconfronteerd worden met de onaantrekkelijke noodzaak om eerst gedurende een aantal jaren feitelijk te voldoen aan de economische en monetaire criteria zonder de voordelen van het lidmaatschap te genieten. Dit perspectief is overigens veel gunstiger indien de wil tot toetreding tot de Economische en Monetaire Unie (EMU) duidelijk en zichtbaar tot uitdrukking komt in het financieel-economisch beleid, zoals dit nu reeds in enkele gevallen evident gebeurt.

Deze landen hebben wel belang bij een grotere politieke cohesie op het terrein van de buitenlandse politiek. Het is de regio die het eerst geraakt wordt door politieke onrust in de Balkan, het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Zij hebben er belang bij dat de Noordepse landen automatisch daarbij betrokken worden om zo de eventuele lasten (toegenomen migratie) te spreiden. Vrees om economisch achter te blijven bij Noord-Europa, vrees voor een verschuiving van de aandacht naar Midden- en Oost-Europa en vrees voor politieke onrust in de regio zal het beleid van deze landen bepalen. Spanje heeft de beste uitgangspositie om aansluiting te vinden bij de eisen van de monetaire unie. Italië staat nog aan het begin van de sanering van de overheidsfinanciën. Beide landen zullen echter een duidelijk perspectief van aansluiting moeten hebben en op andere voordelen van de Unie kunnen wijzen, om het politiek draagvlak te vinden voor de economische lasten die dit met zich meebrengt.

3.3.5 De Scandinavische landen

Met uitzondering van Denemarken maken de Scandinavische Lid-Staten nog maar kort deel uit van de Unie. Motief voor toetreding waren de voordelen en invloed van het volle lidmaatschap. Zij willen niet langer afhankelijk te zijn van de beslissingen van de Unie zonder aan de besluitvorming deel te kunnen nemen. In het geval van Finland zal ook de buitenlands politieke dimensie een belangrijke rol gespeeld hebben. Het eerste Deense referendum over 'Maastricht' is vermoedelijk representatief voor een meer algemene achterdocht in deze landen tegen grootse politieke concepties en een internationale rol van de Unie. Alle landen hebben, mede vanwege hun geografische positie en geringe gewicht, een lange traditie van beperkte betrokkenheid bij internationale conflicten. Buitenlands politiek zijn zij direct betrokken bij het beleid ten opzichte van Rusland en een regeling van de veiligheidssituatie in Midden-Europa. Vermoedelijk zullen zij ook niet onmiddellijk geporteerd zijn voor een monetaire unie, met name wanneer dit mede een verdergaande politieke integratie impliceert. Voor integratie binnen de interne markt en het navenante verlies aan politieke autonomie bestond in Zweden slechts een geringe meerderheid. De stap naar een monetaire unie en het verdergaande verlies aan politieke autonomie, met name op sociaal terrein, zal mogelijk in de eerstkomende jaren al een stap te ver zijn. Vermoedelijk zullen zij de eerste tijd 'natuurlijke' medestanders zijn van het Verenigd Koninkrijk. Wanneer echter de kans bestaat dat buiten hun medewerking om een monetaire unie ontstaat rond de Bondsrepubliek en Frankrijk, komen zij echter opnieuw in de positie die de doorslag gaf voor toetreding tot de Unie. Hoewel geen actieve voorstanders zullen zij uiteindelijk mogelijk 'meelopen' in een monetaire unie, maar grote bezwaren hebben tegen politieke integratie als kader daarvoor.

3.4 Alternatieven

De houding van de centrale Lid-Staten reduceert de mogelijke alternatieven met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling van het integratieproces. Uitgangspunt is het door alle Lid-Staten aanvaarde model van 'Maastricht':

de interne markt versterkt door een monetaire unie en aangevuld door samenwerking op het terrein van het buitenlandse en binnenlandse beleid in afzonderlijke pijlers. Niemand is er werkelijk gelukkig mee en algemeen zal erkend worden dat bij een verdere uitbreiding van de Unie dit systeem onvermijdelijk vast zal lopen, maar de implicaties van die erkenning zijn voor vrijwel alle Lid-Staten moeilijk verteerbaar. Realistisch gezien, is een proces van variabele ad-hoc samenwerking op basis van een geïntegreerde, al dan niet uitgebreide markt op de korte termijn de minst onwaarschijnlijke ontwikkeling. Sommige Lid-Staten zullen dat model ook politiek wenselijk achten. Los daarvan pleit daarvoor de pragmatische overweging dat op die wijze de onderlinge verhoudingen tussen de Lid-Staten dichter en steviger kunnen worden, om zo de basis te leggen voor een meer fundamentele verandering die op dit moment nog niet mogelijk is.

Het alternatief is uitbreiding onder gelijktijdige omvorming van de Unie tot een eenheid met drie onderscheiden integratieprocessen: een centrale politieke en monetaire unie met wezenlijk verbeterde mechanismen van besluitvorming, een groep Lid-Staten die behoren tot de interne markt maar alleen geassocieerd zijn bij de monetaire en politieke unie, en een groep (nieuw toegetroden) Lid-Staten die nog gedurende decennia in een overgangssituatie verkeren. Daar komt het Duitse streven naar een hechte politieke unie als kader voor de economische en monetaire integratie op neer. Dit alternatief berust op de mogelijk niet minder realistische visie dat uitbreiding en een monetaire unie politiek en economisch noodzakelijk zijn om de stabiliteit in Europa te versterken. Voor dat alternatief gelden niet minder pragmatische overwegingen, namelijk dat het behoud van de interne markt de totstandkoming van een monetaire unie vereist. De 'prijs' die de BRD vraagt voor medewerking daaraan is uitbreiding en een politieke unie, zowel op het terrein van de binnenlandse als buitenlandse politiek. Eenheid op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid, vergt ook samenwerking op het terrein van het binnenlands beleid en de veiligheid (criminaliteit en migratie); monetaire eenheid dwingt daarnaast tot een verdere integratie van sociaal-economisch beleid. Dit vergt op zijn beurt een sterkere onderlinge samenhang en afstemming, die niet verzekerd is indien dit geschiedt op basis van ad-hoc verbanden en verdragen. Dit dwingt tot 'verdieping' van het integratieproces en effectieve mechanismen van besluitvorming.

Naast deze alternatieven zijn er varianten die elementen van beide bevatten. Zo zal Frankrijk geneigd zijn de Duitse visie inzake doel en samenhang te aanvaarden, maar de voorkeur geven aan de intergouvernementele vorm van het eerste alternatief. Varianten die echter vooral beogen het onverenigbare te verenigen. De beide alternatieven berusten op een fundamenteel verschillende perceptie van de prioriteiten waarvoor de Lid-Staten zijn geplaatst. Het eerste alternatief gaat uit van de onderlinge verhoudingen tussen de Lid-Staten en de nationale staat als bepalende eenheid van politieke besluitvorming. Voortgang in de integratie is in die perceptie slechts nodig en mogelijk daar waar dit de betrokken Lid-Staten ten goede komt en zij zich met het oog daarop wensen te binden. Het berust op het concept van een 'markt' van autonome staten, die zich met het oog op eigen belangen binden maar daarmee tegelijk het gemeenschappelijk belang het beste dienen. Het tweede alternatief heeft daarentegen vooral oog voor de externe verhoudingen waarbinnen de Lid-Staten moeten functioneren en de samenhang tussen verschillende aspecten. De onderlinge relaties zijn in die visie ondergeschikt aan de externe verhoudingen, zodat ook de eenheid van de Unie een aanvaardbare 'prijs' is. Het gaat uit van de gedachte dat iedere Lid-Staat afzonderlijk in afnemende mate in staat is zijn belangen te behartigen. In die visie is er een institutioneel kader nodig om te beslissen in de gevallen waarin men er in onderlinge overeenstemming niet uit komt.

Elementaire nationale belangen en doelstellingen

4

4.1 Nederland en de Europese integratie

Nederland is steeds warm voorstander geweest van Europese integratie. Het was mede Nederland dat, in de persoon van minister Beyen, na het afspringen van de Europese Defensie Gemeenschap in 1954 wegens zocht om het vastgelopen integratieproces weer op gang te brengen en zo een aanzet gaf voor het proces dat uitmondde in de EEG en de Euratom. Traditionele overwegingen van het zekerstellen van afzetmarkten en internationale ordening door recht en internationale structuren, gevoegd bij de wens naar vrede en veiligheid in Europa, bepaalden die houding. Reeds tijdens de oorlog was met de oprichting van de Benelux gekozen voor een proces van economische integratie en Nederland kon het zich politiek noch economisch permitteren om buiten een succesvolle verbreding van dit proces te blijven. Sindsdien is het belang bij het integratieproces alleen maar versterkt. Binnen het groeiend aandeel van de export in de totale economische groei, groeide het aandeel van de uitvoer naar de huidige landen binnen de Unie van 58,3 procent naar 75,4 procent.

In de afgelopen veertig jaar bestond er een politieke consensus ten aanzien van het belang van de Europese integratie en het streven om dit te doen uitmonden in een (federale) statelijke structuur. Pas in de laatste jaren lijkt daar verandering in te komen. Het verloop van de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht, de politieke discussie in andere Lid-Staten en het gegeven dat Nederland in snelle vaart één van de financiers van de Unie dreigt te worden, zijn daar niet vreemd aan. Nu klinkt in de discussie over het integratieproces soms twijfel door aan de wenselijkheid van het oude 'ideaal' van de federale structuur. Het integratieproces zou zich moeten beperken tot de interne markt en Nederland zou de eigen belangen niet langer ondergeschikt moeten maken aan communautaire belangen. Ook los daarvan is er reden tot bezinning. In het licht van de praktijk behoeven elementen van de bestaande consensus heroverweging; bijvoorbeeld de voorrang van verdieping boven uitbreiding, de eenheid van het integratieproces en de communautaire rechtsorde, het rechtskarakter van dat proces en de gelijke betrokkenheid van alle Lid-Staten (althans Nederland) bij de besluitvorming. Bij de ontwikkelingen die zich aftekenen, zijn deze onderling niet meer verenigbaar en zal gekozen moeten worden.

De politieke wensen-lijstjes in het debat ter voorbereiding van de Intergouvernementele Conferentie in 1996 weerspiegelen nog de traditionele wensen. Het gaat vooral om versterking van de institutionele structuur, versterking van de besluitvorming, van het democratisch karakter (parlement), het communautaire karakter (Commissie), het rechtskarakter (Europese Hof) en om bevestiging van de Nederlandse invloed. Daarmee gaan deze wensen-lijstjes voorbij aan de alternatieven die zich aftekenen (zie 3.4). Achter de keuzen waar de Lid-Staten mee geconfronteerd worden tijdens en na de IGC van 1996 gaan fundamentele vragen omtrent de aard, doelstelling en concepten van integratie schuil. Daarbij gaat het om eenheid en pluriformiteit, effectieve besluitvorming en de Nederlandse invloed daarop, alsmede om economische integratie en de politieke dimensie daarvan. Die keuzen vereisen dat Nederland zich opnieuw rekenschap geeft van de doelstellingen van het integratieproces onder fundamenteel veranderende omstandigheden en van de belangen waar het om gaat. Die vragen hebben lang geen rol gespeeld; de integratie was tot dogma verheven. Nu verstrekkende beslissingen genomen moeten worden, is het goed om eerst na te gaan of het dogma nog deugt.

4.2 Nederlands belang en communautair belang

4.2.1 Oude beleidsuitgangspunten

Het Nederlandse buitenlands beleid berust traditioneel op vier motieven: veiligheid, Europese integratie, open wereldhandel en het bevorderen van de internationale rechtsordening. Hoewel Europese integratie aanvankelijk een middel vormde voor de verwezenlijking van de drie andere doelstellingen, is het in de loop der tijd van 'middel' tot 'doel' geworden. Daardoor heeft het beleid inzake de integratie een overwegend institutioneel karakter gekregen. Omdat het niet meer als middel aan externe doelen kon worden gemeten, werd de integratie zelf 'meetlat', waarbij de positie van de organen (Parlement, Commissie en Hof) en de besluitvorming in de Raad als ijkpunten gingen functioneren. Dit strookte met de federale bestemming van de integratie. Door uitbreiding van de bevoegdheden en versterking van de Europese Commissie en het Europese Parlement zou de besluitvorming geleidelijk ontrokken moeten worden aan de krachtsverhoudingen binnen de Raad van Ministers, waarbij het Hof van Justitie voor de gelijke toepassing van verplichtingen en beperkingen diende te waken. Op die wijze zouden de embryonaal aanwezige drie staatsmachten uitgebouwd moeten worden tot een federale staatsstructuur: de Verenigde Staten van Europa. Die overwegend institutionele benadering strookte tevens met het uitgangspunt dat een herhaling voorkomen moest worden van het "bij u, over u, maar zonder u". Indien Nederland zijn soevereiniteit en bevoegdheden beperkte, dan toch op voorwaarde dat de besluitvorming en verhoudingen niet door kracht en macht van grote staten bepaald zouden worden, maar door recht en gelijkheid. Vandaar het traditioneel verzet tegen een directoraat of veto van de grote Lid-Staten.

Die uitgangspunten, opvattingen en beelden hebben twee generaties gediend als grondslag voor het Nederlandse beleid inzake de Europese integratie. Het Nederlandse voorstel voor een Europese Unie in 1991 vormde daar de logische neerslag van. De kritiek sindsdien op dat voorstel is dan ook minder gerechtvaardigd: indien het dwaasheid was, dan toch collectieve verdwazing.

4.2.2 Nederlands belang

Het beleid tot dusverre werd mede ingegeven door het economisch belang van de Gemeenschap voor Nederland. De industrie en diensten konden zich daarbinnen in een homogeen klimaat ontwikkelen. Met name de landbouw kon zich bij een verzekerde prijs en afzet, transformeren tot één van de kurken waarop de Nederlandse economie drijft. Mede daardoor was Nederland tot voor kort één van Lid-Staten die ook verdiende aan de afdrachten vanuit Brussel.

Dit laatste - dat Nederland meer ontvangt uit Brussel dan dat het moet betalen - verandert snel. Mede om die reden wordt nu geroepen dat Nederland de eigen belangen sterker voorop moet stellen. Wat daarmee bedoeld wordt, is onduidelijk. Het economisch en maatschappelijk belang van de interne markt voor Nederland houdt in dat versterking daarvan als zodanig een Nederlands belang is. Wellicht wordt vanuit die perceptie soms wat al te eenvoudig gereceneerd: de Gemeenschap is goed voor Nederland, dus wat de Commissie voorstelt is ook goed voor Nederland. Dat eigen belangen goed behartigd moeten worden, spreekt vanzelf. Dat is het normale politieke spel van onderhandelen en zoeken naar compromissen. De gedachte dat Nederland eigen belangen zou moeten laten prevaleren bedoelt echter wat anders. Het zou betekenen dat besluiten die in het belang van de Gemeenschap zijn, desalniettemin geblokkeerd moeten worden indien zij niet volledig met de Nederlandse belangen stroken ('we houden onze poot stijf totdat we onze zin hebben'). Die houding gaat uit van de gedachte dat de integratie en het func-

tioneren van de interne markt geen nationaal belang zijn of althans ondergeschikt zijn aan andere nationale belangen. Dat zou dan echter niet alleen voor Nederland gelden, maar ook voor de andere Lid-Staten. Die gedachte zou inderdaad een wezenlijke verandering inhouden. Tot nog toe berustte het beleid op het uitgangspunt dat gemeenschappelijke vraagstukken tot een gemeenschappelijke oplossing gebracht moesten worden, hetgeen inschikkelijkheid vergt van alle partijen (hoewel Nederland zich weinig inschikkelijk kon betonen als het niet uitkwam, zoals bij het vervoerbeleid). Vandaar het Nederlands verzet tegen een nationaal veto in geval van vitale belangen en tegen de introductie van 'Italiaanse mores' met betrekking tot de melkquota. Indien gemeenschappelijke belangen ondergeschikt gemaakt worden aan nationale belangen, dan blijft de integratie steken in 'het kleinste gemene veelvoud' van die belangen. Middelpuntvliedende krachten binnen de Unie worden daardoor aangezet, hetgeen het functioneren van de interne markt en de voortgang van het integratieproces belemmert. Als het functioneren van de interne markt en integratie een fundamenteel lange-termijnbelang van Nederland zijn, schaadt het de eigen belangen slechts door korte-termijnbelangen te laten prevaleren boven het zoeken naar gemeenschappelijke oplossingen.

Zo bezien is de discussie over de voorrang van Nederlands belang eerder demagogisch dan zakelijk van aard. Die wending in de discussie duidt echter op de behoefte aan een uitgangspunt dat houvast biedt bij de beoordeling van het beleid met betrekking tot de Unie. De zuiver institutionele en procedurele criteria die tot dusverre gehanteerd werden, voldoen in dit opzicht kennelijk niet meer. Het gaat niet langer om de inrichting van een proces dat een doel op zich zelf is, maar om de vraag: waartoe dient het en wat levert het op? Omdat de beslissingen daarover vooralsnog in nationaal verband genomen worden, zullen ook de criteria gegoten worden in termen van nationaal belang. Daar is op zich zelf niets mis mee, mits duidelijk is dat het integratieproces als zodanig fundamentele, lange-termijnbelangen van de Nederlandse samenleving dient. Dit besef en het zicht op de belangen waar het daarbij om gaat is echter weggezakt.

4.2.3 Om welke vragen gaat het?

Alvorens de uitgangspunten van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Europese integratie te verkennen, is het nuttig eerst summier te bezien op welke vragen het beleid een antwoord moet bieden. Fundamenteel daarvoor is de perceptie op de ontwikkeling van de interne markt. In het voorgaande is beargumenteerd dat het proces van integratie op basis van de markt onder de huidige omstandigheden en binnen de bestaande structuur niet stabiel is. Een duurzame en eenduidige ontwikkeling van de interne markt is niet verzekerd. Vanuit die optiek moet een keuze gemaakt worden inzake de toekomstige richting van de integratie. Het ene alternatief aanvaardt die mogelijke consequentie in het belang van een zo groot mogelijke nationale flexibiliteit en autonomie om in te kunnen spelen op de veranderende omstandigheden in de wereld. Nederland wijst die benadering tot dusverre consistent af omdat deze niet verenigbaar is met het uitgangspunt van de wenselijkheid van een voortgaande integratie. Om die reden wordt een monetaire unie noodzakelijk geacht. Maar dit impliceert, gegeven de Duitse positie, uitbreiding naar Midden-Europa en een politieke unie. Bij de toetreding van Middeneuropese landen zal het 'acquis communautaire' - de verworvenheden in de vorm van bestaande regels en beleid - ten principale aan de orde komen. Het 'acquis' veronderstelt een niveau van economische en maatschappelijke ontwikkeling, waaraan door de bedoelde landen voorlopig niet kan worden voldaan. Wezenlijke onderdelen van het gemeenschappelijk beleid, zoals het landbouwbeleid, het beleid inzake kwaliteit en veiligheid van goederen en het sociale beleid, behoeven dan aanpassing. Uitbreiding en monetaire unie bete-

kent bovendien dat de monetaire unie gedurende lange tijd niet alle Lid-Staten zal omvatten. Noch de huidige Lid-Staten noch de nieuwe zullen vermoedelijk in staat of bereid zijn om een met de Duitse hereniging vergelijkbare operatie uit te voeren en te bekostigen. Ook los daarvan is het niet waarschijnlijk dat alle huidige Lid-Staten binnen afzienbare tijd deel uit zullen maken van een monetaire unie. Een mogelijk permanente twee- of driedeling binnen de Unie en de interne markt dreigt daardoor. Niet alleen de eenheid van de Unie is daarmee aan de orde, maar ook het functioneren van de organen. Wat is de positie van niet bij de monetaire unie betrokken Lid-Staten (of hun vertegenwoordigers in het Parlement en de Commissie) bij besluiten die de monetaire unie betreffen? In welke samenstelling moet het Hof over daaruit voortvloeiende verplichtingen oordelen? Hebben Lid-Staten die niet voldoen aan de eventueel daarmee samenhangende economische en sociale verplichtingen desalniettemin onbeperkt toegang tot de markten in de Lid-Staten die daar wel door gebonden zijn?

De eenheid van de Unie is niet het enige aspect. Een politieke en monetaire unie impliceert een verdere beperking van de nationale beleidsruimte. Daarbij gaat het om beleidsterreinen waarvoor niet alleen een effectieve besluitvorming, maar ook een effectieve uitvoering verzekerd moet zijn (buitenlands beleid, immigratie, criminaliteitsbestrijding). De besluitvaardigheid wordt nu en à fortiori bij een uitbreiding van de Unie, beperkt door de enkele omvang van de betrokken organen. Die berust op de wens dat alle Lid-Staten daarin vertegenwoordigd zijn en dat tegelijk het verschillend gewicht van de Lid-Staten daarin tot uitdrukking komt. Dit vormt een steeds grotere bedreiging voor de effectiviteit van zowel de Raad, de Commissie als het Hof. De laatste twee zouden moeten worden afgeslankt. Wordt daarbij vastgehouden aan het beginsel dat alle Lid-Staten vertegenwoordigd moeten zijn, dan betekent dit de facto dat de positie van grote Lid-Staten wordt verzwakt, terwijl de besluitvaardigheid niet noemenswaardig zal verbeteren. De grote Lid-Staten zullen dan naar andere wegen zoeken om hun gewicht tot gelding te brengen. De besluitvorming wordt daardoor nog minder effectief. De behoefte aan effectief bestuur en beleid is daarom uiteindelijk niet verenigbaar met het streven naar gelijke vertegenwoordiging van Nederland in alle organen. Dit roept weer de vraag op hoe de pluriformiteit binnen Europa en veelkleurigheid van de nationale samenlevingen op andere wijze kan worden gewaarborgd.

Achter deze vragen schuilen nog fundamentele keuzen. Een effectief buitenlands en veiligheidsbeleid vereist dat ook beslissingen op dit terrein bij meerderheid genomen kunnen worden. Omvat dit ook beslissingen omtrent militaire betrokkenheid bij conflicten? Uiteindelijk is ook de procedure voor wijziging van de verdragen in het geding. Indien de inrichting en het functioneren van de Unie bepalend zijn voor het functioneren van de nationale samenleving, is het dan nog gerechtvaardigd dat noodzakelijke wijzigingen in de interne ordening van de Unie afhankelijk zijn van de instemming van de laatste Lid-Staat, of moeten wijzigingen ook bij gekwalificeerde meerderheid worden vastgesteld zodat zij vervolgens voor tegenstemmers verbindend zijn.

Deze vragen zullen in 1996 niet expliciet aan de orde zijn. Het antwoord daarop is echter bepalend voor de keuzen die wel aan de orde zijn. De Unie, en daarmee Nederland, staat op een tweesprong ten aanzien van de ontwikkeling van de integratie. 'Kijken hoe de bal rolt' en dan alsnog kiezen, schaadt de Nederlandse belangen. Of we moeten dan later 'met de pet in de hand' vragen om mee te mogen doen, of maatregelen die nodig zijn komen bij gebrek aan steun niet tot stand. Juist in de aanloop naar verdergaande politieke en monetaire integratie, heeft Nederland nog een positie die onderhandeld kan worden, maar dit vereist een tijdige keuze voor of tegen, op basis van een verantwoorde afweging van de implicaties.

4.3 Belang en beleid

4.3.1 De verlokkingen van de markt en van nationale autonomie

Instinctief zal Nederland geneigd zijn het model van een meer flexibele integratie op basis van intergouvernementele samenwerking af te wijzen en te kiezen voor een voortgaande integratie in een politieke en monetaire unie. Dat strookt met het beleid van de afgelopen veertig jaar. Politieke partijen en maatschappelijke belangen hebben zich daarop gevonden en zullen er tegen opzien een fundamentele koerswijziging voor hun rekening te nemen. Dit is echter een kortzichtig 'blind' doorvaren op de ingeslagen koers enkel omdat de lasten van een koersverlegging te hoog zijn. Maar de basis daarvoor dreigt nu al te smal te worden, zoals uit het opduiken van de vraag naar het Nederlands belang blijkt, en zij zal zeker te smal zal zijn om de beslissingen die zich aandienen, te dragen. Bovendien houdt een keuze voor politieke en monetaire integratie mogelijk ook een keuze in voor een kerngroep; een niet minder principiële koersverlegging.

De zogenaamde Britse benadering, het model van een gedifferentieerde ontwikkeling op basis van afspraken tussen nationale staten, moet ook daarom niet op voorhand worden afgewezen, omdat zij op het eerste gezicht aansluit bij de traditionele doelstellingen van het Nederlandse beleid. Enerzijds worden veiligheid, vrijhandel en internationale ordening en organisatie daarmee gediend, terwijl Nederland anderzijds meer ruimte heeft om naar eigen inzicht in te spelen op de nieuwe omstandigheden in de wereld. Een keuze voor een politieke en monetaire unie lijkt die mogelijkheid op den duur steeds verder te beperken. Nederland raakt daarin nauw betrokken bij alle spanningen binnen Europa zonder werkelijke invloed te hebben op het beleid. Het verliest daarbij nog meer greep op de eigen economie en zal, bij uitbreiding, geconfronteerd worden met nog weer nieuwe lasten. Hoewel de keuze voor een minder Europees gebonden toekomst breekt met het beleid tot dusverre, vindt het rechtvaardiging in de trendbreuken die zich thans in de wereld voltrekken. Economische activiteiten zijn steeds minder territoriaal gebonden, zodat ook de betekenis van een omvattende Europese markt afneemt. Op het punt van de veiligheid kan de 'cynische' maar praktische overweging gelden dat Nederland, achter de ruggen van de BRD, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, altijd wel veilig is, terwijl er in geval van een omvattend conflict wordt teruggevallen op het Atlantische bondgenootschap. Als Nederland toch geen doorslaggevende stem kan hebben in het buitenlands beleid, is het 'lood om oud ijzer' of we nu binnen een politieke unie Frans-Duits beleid moet volgen of daarbuiten. De geringe invloed binnen een politieke unie staat tegenover het mogelijk grote geluid dat we daarbuiten kunnen maken, waarbij we incidenteel nog een verdienstelijke rol van bemiddelaar kunnen spelen. Het gaat ook niet om een afwijzing van het streven naar rechtsordering in de Europese verhoudingen, maar slechts om een andere invulling daarvan in wisselende verbanden waarbij Nederland een grotere invloed heeft op zijn verplichtingen. Uitgaande van de 'heilzame' werking van markten zou deze keuze uiteindelijk ook meer in het belang van Europa zijn. Onderlinge beleidsconcurrentie in een wereldmarkt biedt een grotere stimulans voor innovatie en ondernemingszin dan de bescherming van een uniforme markt binnen de Unie. Gegeven de veranderingen in de wereld kan Nederland beter zijn opties openhouden, dan zich onherroepelijk op te sluiten binnen een grote eenheid. Bovendien doet die keuze meer recht aan gevoelens van nationale eigenwaarde, continuïteit en identiteit.

4.3.2 Schijn en werkelijkheid

Het voorgaande is geen afgewogen argumentatie. Het geeft slechts aan dat er ook vanuit de Nederlandse optiek argumenten bestaan voor een integratie-

proces op basis van gedifferentieerde, intergouvernementele afspraken. Men kan zelfs makkelijk verslingerd raken aan het beeld van Nederland als het Hong Kong van Europa in een woelige wereldeconomie. Dit trekt echter wel enige wissels op de toekomst en op de welwillende houding van omliggende landen. Het trekt de wissel dat Nederland voor wat zijn veiligheid betreft, werkelijk een 'free ride' heeft en dat de externe belangen van Nederland geen bescherming behoeven. Verondersteld wordt dat omliggende landen een eigenzinnige koers van Nederland zullen gedogen. Het trekt bovenal de wissel dat Nederland zich binnen een open wereldmarkt weet staande te houden en zich via de markt weet op te werken. Dit veronderstelt dat het economisch slimmer is en een grotere maatschappelijke flexibiliteit heeft dan omliggende landen, en dat politiek de bereidheid bestaat om alle andere maatschappelijke belangen ondergeschikt te maken aan de economische welvaart. Veronderstellingen die tot op heden weinig steun vinden in de dagelijkse werkelijkheid. Als Nederland zich spiegelt aan de Britse houding, dan moet bovendien wel het geografisch gegeven onder ogen worden gezien dat Nederland geen eiland is voor de kust van Europa maar op het vasteland ligt en aan de BRD grenst. Nog los van de geheel andere motieven van het Britse beleid (zie par. 3.3.3), is er daarom ook het verschil dat Nederland nog enkele andere maatschappelijke problemen met zijn burens moet weten op te lossen (criminaliteit, milieu, migratie en -sinds kort- wateroverlast).

De grootste wissel die dit model van een gedifferentieerd, overwegend intergouvernementeel proces van integratie op de toekomst trekt, betreft echter de blijvende rol van de nationale staat in internationale verhoudingen. Het gaat uit van het beeld van een internationale samenleving en een mondiale markt die vanuit een veelheid van nationale staten geordend en bestuurd kunnen worden, waarbij een beperkt aantal landen een bijzondere verantwoordelijkheid hebben. Een beeld dat vorm gekregen heeft in het vaste lidmaatschap van de Veiligheidsraad, de G7, enzovoort, maar dat al instabiel bleek toen de wereld (Europa) nog slechts vijf spraakmakende landen omvatte die hun invloed daadwerkelijk konden doen gelden. Met de vermenigvuldiging van spraakmakende landen en de groei van het aantal landen dat zich als 'vrijhaven' niets van hun invloed aantrekt, wordt die sturingsgedachte echter steeds meer een instabiele illusie. Dit is mede het geval omdat nationale staten niet meer de stabiele knooppunten vormen waarop dit bestel kan functioneren. Intern zijn die staten als gevolg van economische en technische ontwikkelingen (zie par. 3.2.3) steeds minder in staat om wezenlijke overheidstaken (buitenlands beleid, criminaliteitsbestrijding, milieubescherming, beheersing van de immigratie) autonoom en zelfstandig te waarborgen. Vandaar het veranderend karakter van de integratie (zie par. 2.4). Samenwerking en coördinatie zijn in toenemende mate nodig, niet om het nationaal beleid te beperken en te harmoniseren teneinde zo ruimte te scheppen voor maatschappelijke integratie, maar om door samenwerking en coördinatie een effectief overheidsoptreden van de Lid-Staten mogelijk te maken.

De gedachte dat een dergelijke intensieve samenwerking nog adequaat geordend en bestuurd kan worden vanuit de samenstellende delen, komt neer op de gedachte dat Nederland op dit moment nog steeds bestuurd zou kunnen worden op de wijze zoals dit geschiedde ten tijde van de Republiek der Zeven Provinciën. Over die centrale vraag gaat de discussie. Mag uitgegaan worden van nationale overheden die ook in de toekomst, in een steeds internationale samenleving en economie zelfstandig in staat zijn op bevredigend wijze de overheidstaak waar te nemen, of moet er daarentegen van worden uitgegaan dat zij daar in afnemende mate toe in staat zullen zijn? In het eerste geval vormen internationale samenwerking en verplichtingen een beperking voor de nationale autonomie en vrijheid die in ieder afzonderlijk geval gerechtvaardigd moet worden door de meerwaarde die dit oplevert voor de eigen staat. Dit verleent aan internationale betrekkingen het karakter van

een 'markt' waar ieder vanuit het perspectief van de eigen belangen een optimale meerwaarde tracht te realiseren. Op die visie berust het model van een gedifferentieerde integratie met een overwegend intergouvernementeel karakter. Gaat men daarentegen uit van het tweede uitgangspunt - het afnemend vermogen van nationale staten - dan gaat het bij integratie niet om een verlies aan nationale autonomie dat gerechtvaardigd moet worden door winst, maar om een streven gezamenlijk autonomie te herwinnen die ieder afzonderlijk aan het verliezen is. Dit leidt tot een wezenlijk ander model van integratie.

4.3.3 Politieke en economische stabiliteit en zekerheid

Een wezenlijke voorwaarde voor nationale ontwikkeling, ontplooiing en verandering is zekerheid en stabiliteit met betrekking tot de elementaire randvoorwaarden (politieke verhoudingen, de grondregels van de markt, de munt, sociale verhoudingen en een voorspelbaar overheidsbeleid). Een land dat dit niet kan waarborgen wordt zelf een speelbal van internationale krachtsverhoudingen en zijn burgers worden speelbal op de internationale markten. Markten die zelf echter ook bestaan bij gratie van overheden die recht, eigendom en de vruchten van kapitaal en arbeid effectief kunnen beschermen. Ook internationale markten steunen op de zekerheden in plaatselijke markten en vergen overheden die bescherming kunnen bieden en een waarborg tegen willekeur. Hoe groter de belangen en investeringen, des te groter ook de benodigde waarborgen. Economisch krachtige en politiek grotere eenheden zullen daardoor ook in een globale markt een grotere invloed hebben. De recente financiële crisis in Mexico illustreert de relatieve instabiliteit van landen aan de rand van grote economische blokken. Naarmate markten omvattender zijn, neemt de invloed daarop van nationale overheden af. Een nationale economie laat zich ook niet ordenen vanuit de provincie. Overheid en ordening worden daardoor echter niet overbodig. De behoefte aan het vermogen om zekerheid te scheppen en om belangenconflicten te beslechten, neemt daarmee niet af. Zij vergen echter andere vormen en een andere schaal. De terugtred van de overheid is geen terugtred over de hele linie. Veeleer is er sprake van concentratie op centrale, voor de ontwikkeling bepalende elementen, die daarmee van doorslaggevend betekenis worden.

Nederland en de andere Europese landen gaan een periode tegemoet waarin zij geconfronteerd worden met aanhoudende politieke, economische en maatschappelijke veranderingen en onzekerheden. Door beperkte omvang, reikwijdte en handelingsvrijheid kunnen nationale overheden binnen Europa niet meer adequaat in de behoefte aan stabiliteit voorzien. Door gebrek aan beslissende bestuurskracht kan de Europese Unie dit echter ook (nog) niet. Die situatie kan de Unie zich niet langer permitteren nu de factoren die voorheen een bestendig kader boden, wegvallen en problemen, zowel extern als intern, steeds minder beheersbaar dreigen te worden. In het economisch verkeer dreigt hetzelfde. Beleidsconcurrentie is nuttig, maar zonder grenzen en basisregels leidt dit tot een negatieve spiraal van afnemende zekerheid. Uiteindelijk wordt ieder belang ondergeschikt aan economische overwegingen en 'horig' aan de internationale concurrentie. Oude 'prisoners' dilemma's herleven; als geen zekerheid bestaat omtrent het handelen van anderen, kan niemand doelmatig handelen en wordt ieder geschaad. Onderlinge concurrentie, verrijking ten koste van anderen, wrijving tussen landen en groepen die hun welvaart achteruit zien gaan in een Europese economie die zich aan de nieuwe verhoudingen in de wereld aanpast, kunnen de al aanwezige etnische en nationalistische brandstof voeden. Oorlog binnen en tussen Europese landen is niet ondenkbaar wanneer het niveau van zekerheid en bestendigheid in het onderling verkeer in verval raakt.

Het scheppen van de voorwaarden voor stabiliteit en zekerheid binnen

Europa is vanuit die optiek het meest elementaire Nederlands belang. Andere belangen zijn daaraan ondergeschikt, omdat zij daarvan afhankelijk zijn. Orde en stabiliteit kunnen niet geschapen worden door de subjecten die daaraan zijn onderworpen. De orde en stabiliteit hebben juist een functie waar onderlinge overeenstemming niet meer mogelijk is. Markten scheppen geen stabiliteit, maar dynamiek; zij veronderstellen ordening door een extern gezag dat in staat is om belangenconflicten te beslechten. Bij afwezigheid daarvan neemt de economische activiteit niet toe, maar af; de beurs stijgt niet in instabiele tijden, maar zakt in. Bij een steeds intensiever internationaal verkeer en een toenemende beleidsconcurrentie kunnen ook nationale staten niet tegelijk ordenen en geordend worden.

Op die basis moet het Nederlands beleid met betrekking tot de Europese integratie berusten. Dit betekent in de eerste plaats dat dit niet gemotiveerd kan worden met hetgeen te winnen valt met nieuwe stappen, maar met de verworvenheden die op het spel staan wanneer deze niet gerealiseerd worden. Politiek pijnlijke beslissingen zullen berusten op het gegeven dat Nederland niet op eigen kracht de mogelijk nog pijnlijker alternatieven kan voorkomen.

4.3.4 Uitgangspunten en parameters van beleid

De Europese Unie zal slechts bestendigheid en stabiliteit kunnen bieden, indien zij zich geleidelijk ontwikkelt tot het vanzelfsprekend kader voor het oplossen van gemeenschappelijke problemen, het beslechten van onderlinge conflicten en, waar nodig, voor collectief optreden. Tot dusverre boden nationale staten dat kader, maar dat kan in steeds minder gevallen afdoende in de behoeften voorzien. Om de daaruit resulterende politieke en economische instabiliteit te voorkomen, zijn de Lid-Staten 'veroordeeld' tot voortgaande integratie. Ter compensatie van hun eigen onvermogen dient de Unie versterkt te worden als vervangend kader. Dit dient vast uitgangspunt van beleid te zijn, maar moet niet leiden tot het blindelings beperken van eigen mogelijkheden. Zolang de Unie nog niet over de vereiste legitimiteit, macht en bestuurskracht beschikt om als vanzelfsprekend kader te fungeren, is het in niemands belang om de nationale mogelijkheden in dit opzicht verder dan nodig is te beperken.

Vanuit deze optiek zijn er drie hoofddoelstellingen in het Europees beleid. Ten eerste dient het proces van integratie en samenwerking in Europa steeds meer in één omvattend, homogeen (niet noodzakelijk uniform) kader gekanaliseerd te worden. Zolang de afweging van economische, (veiligheids)politieke en andere aspecten in onderscheiden kaders plaatsvindt, verzwakt dit het dwingend karakter van de Unie als het kader voor de regeling van gemeenschappelijke problemen en vraagstukken. Een stelsel van variabele integratie (à la carte, variabele geometrie, enz.), waarbij Lid-Staten in steeds wisselende samenstelling en kaders hun problemen regelen, verzwakt die noodzaak, maakt het integratieproces minder beheersbaar en verzwakt de positie van kleinere Lid-Staten (die op ieder moment geconfronteerd kunnen worden met in ander verband gemaakte afspraken waar zij zich bij hebben aan te sluiten). Ten tweede zal de besluitvaardigheid en de bestuurskracht van de Unie adequaat moeten zijn voor de vraagstukken waarmee zij belast wordt. Het democratische en juridisch karakter van beslissingen en verplichtingen is in dit verband van belang, als element dat mede het verbindend karakter daarvan beïnvloedt, mits tevens in het oog gehouden wordt dat noodzaak, belang en effectiviteit eveneens primaire gronden van legitimiteit zijn. Het gaat om de zekerheid van een effectief overheidsbestuur. Ten derde zal een bevredigende oplossing gevonden moeten worden voor het vraagstuk van nationale diversiteit en pluriformiteit en het evenwicht daarvan met de behoefte aan eenheid en samenwerking. De oplossingen die daar tot dusverre voor gevonden zijn, zijn niet effectief.

Die derde doelstelling is van wezenlijk belang. Indien het slechts ging om de eerste twee doelstellingen: scheppen van een effectief overheidsbestuur onder democratische en juridische waarborgen, is er een snellere en effectievere weg: de toetreding tot de Bondsrepubliek (als ze ons tenminste willen hebben). Kenmerkend voor de Europese integratie is juist het zoeken naar een midden; wel de stabiliteit van de Unie als een quasi-statelijk vanzelfsprekend kader voor gemeenschappelijk optreden en conflictbeslechting, maar tegelijk behoud van een optimum aan pluriformiteit, nationaal zowel als regionaal. Daarin zijn twee andere beleidsparameters gelegen. Enerzijds het criterium: wat 'win' ik aan stabiliteit ten opzichte van het alternatief van een onbeheerst internationaal krachtenveld, maar anderzijds ook het criterium: wat 'win' ik aan pluriformiteit ten opzichte van het alternatief van toetreding tot de Bondsrepubliek.

5.1 Vorm en inhoud

5.1.1 Geen federale structuur

Economische en politieke stabiliteit in de Europese Unie en binnen Europa biedt een leidraad voor beleid, maar nog geen concreet programma. Bij eerdere verdragswijzigingen is geprobeerd doel en programma samen te vatten onder de noemer 'federale structuur'. Een term die het beeld oproept van de stabiliteit van een omvattende moderne staat op het Europees niveau, terwijl het tevens een ijkpunt biedt voor de resultaten: de inrichting en bevoegdheden van een federale staat.

Hopelijk kan in de aanloop naar 1996 en bij de onderhandelingen zelf een discussie over de federale structuur vermeden worden. De term heeft een veelzeggende suggestie maar een onbepaalde inhoud. Het begrip werkt bij velen als een 'rode lap', roept twijfel op bij anderen en zet in het algemeen de discussie op het verkeerde been. De Unie als een effectief en vanzelfsprekend kader voor het vinden van een antwoord op de economische, politieke en maatschappelijke vragen van de komende tijd, zal niet in één keer gerealiseerd worden. Dit was niet anders bij de federale staten die als voorbeeld dienen. In de Verenigde Staten werd pas in 1913 overgestapt van een verdeling van lasten over de staten naar directe federale belasting; pas in 1913 werd grondwettelijk geregeld dat de vertegenwoordigers van de staten in de Senaat direct gekozen zouden worden en niet aangewezen; pas in 1943 werd het volledige vrij verkeer van personen erkend door het 'Supreme Court', en pas na 1941 werden handelsbelemmeringen tussen de staten opgeruimd. Een nog 'zwartere kijk' is mogelijk. Alleen de federaties die de unie op het slagveld hebben bevochten (Verenigde Staten, Zwitserland, BRD) functioneren bevredigend als federale staat; andere zijn in moeilijkheden of functioneren de facto een eenheidsstaat (met Australië als uitzondering die de regel lijkt te bevestigen).

Een discussie over een federale structuur is ook niet zinvol, omdat de vorm geen inhoud waarborgt. Het geeft slechts aan dat er een verdeling van overheidsbevoegdheid komt, maar niet wat die verdeling is en wat daarmee beoogd wordt. In de eerstkomende jaren gaat het om keuzen en concrete stappen die stabiliteit en samenhang scheppen teneinde de landen in Europa in staat te stellen vorm te geven aan hun ontwikkeling. De Unie zal primair in de praktijk haar nut moeten bewijzen door resultaat en de ervaring dat het werkt. De uiteindelijke vorm is nog niet aan de orde.

5.1.2 Wel een concept

Een concept, een leidraad met betrekking tot de ontwikkeling van de Unie, is wel nodig. Niet iedere stap is immers een stap in de goede richting en verandering is niet per definitie winst. Het integratieproces is niet onomkeerbaar. Samenhang, implicaties en consequenties van keuzen zullen tijdig onderkend moeten worden om knelpunten, overspannen verwachtingen en tegenstrijdigheden te voorkomen.

Zo is er samenhang in beleidsontwikkeling. Monetaire unie is nodig als tegengewicht tegen de centrifugale krachten van de economische veranderingen in de wereld, waartegen de interne markt op den duur niet bestand zal zijn (zie hfdst. 2). Maar een monetaire unie is daartoe niet afdoende indien er geen gezamenlijke reactie is op politieke en sociale factoren die van invloed kunnen

zijn op de waarde van de munt. In het verlengde van een monetaire unie is samenwerking en coördinatie nodig ten aanzien van het sociaal-economisch beleid, het buitenlands beleid en het terrein van politie, veiligheid en migratie. Op deze beleidsterreinen werkt het model van integratie door middel van harmonisatie en coördinatie van wetgeving en beleid minder goed. Verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen op die terreinen zal gemeenschappelijk optreden en uitvoering vergen. Dit vereist versterking van de beslis- en bestuurskracht van de Unie. Tegelijk geldt voor ieder van die onderwerpen dat er een veel grotere spanning is tussen eenheid en diversiteit, tussen de noodzaak van gemeenschappelijk beleid en de behoefte aan nationale beleidsvrijheid.

De structuur van de Unie en het gemeenschapsrecht bieden hier vooral geen adequaat antwoord op. Zij zijn primair bedoeld om de interne markt te laten functioneren door middel van uniforme voorwaarden voor het economisch verkeer. Om aan de dwang van die structuur en haar uniformerende werking te ontkomen, is het overige beleid van de Unie in zelfstandige pijlers ondergebracht. Maar die oplossing dreigt een effectief optreden van de Unie te belemmeren, hetgeen de levensvatbaarheid van een monetaire unie vermindert. In een wereld waarin economische, politieke of zelfs criminele macht bepalender worden, dreigt de Unie even onmachtig te worden als Duitsland en Italië voordat zij in de vorige eeuw van een 'lappendeken' van kleine staten tot één nationale staat werden omgevormd.

Het centrale probleem voor de Unie in 1996 en volgende jaren is een structuur te ontwikkelen die enerzijds is toegesneden op de specifieke gevoeligheden en behoeften van de verschillende taken en beleidsvragen waarmee de Unie wordt geconfronteerd, maar die anderzijds samenhang mogelijk maakt. Een niet geringer probleem is in de publieke beeldvorming een beeld van de Unie te introduceren, dat het integratieproces en de aard van de Unie beter weergeeft dan het beeld van de federale structuur dat ongerechtvaardigde verwachtingen wekt en ontoereikend is.

5.2 Monetaire unie, de financiën en het beleid van de Unie

5.2.1 Noodzaak

Met het Verdrag van Maastricht zijn de monetaire unie en één munt als doel van de Unie aanvaard. Hoewel de beslissing daarover derhalve reeds is gevallen, hebben de latere monetaire crises (1993, 1995) echter nieuwe twijfel doen rijzen over de wijsheid van die stap. Is monetaire eenheid mogelijk zolang de onderliggende economische ontwikkelingen uiteenlopen? Lid-Staten zullen hun sociaal-economisch bestel niet langer naar eigen inzicht kunnen inrichten en niet langer in staat zijn om de veranderende internationaal-economische verhoudingen via monetaire middelen op te vangen. Tevens is duidelijk dat, wanneer voor het jaar 2000 tot monetaire unie wordt overgegaan, een aantal Lid-Staten daar gedurende lange tijd geen deel van uit zal kunnen maken. De vraag rijst of de economische verschillen tussen de noordelijke en zuidelijke Lid-Staten niet reeds zodanig is dat de stap impliciet ook een tweedeling of zelfs een driedeling (ingeval van uitbreiding) inhoudt van de interne markt. Lopen Zuid- en Middeneuropese landen dan niet voortdurend het risico van een massale kapitaalvlucht en zijn de leden van de monetaire unie in staat tot de omvangrijke steunoperaties die dit kan vereisen? Ook voor potentiële kandidaten is de monetaire unie niet zonder gevolgen, zoals blijkt uit de voortgaande noodzaak van bezuiniging om aan de criteria voor toetreding te voldoen. Wat staat er tegenover? Biedt niet het Europees Monetair Stelsel in de lossere vorm die sinds 1993 is ontstaan een veel bevredigender oplossing?

Zo is het geijkte stramien van afweging volgens goed koopmansgebruik: wat kost het en wat krijg ik er voor. Een afweging van voor- en nadelen en risico's, uitgaande van de bestaande situatie. Door de snel veranderende omstandigheden in de wereld is dit echter niet langer de juiste benadering. De bestaande situatie kan niet zonder meer als gegeven worden aanvaard. De risico's van een monetaire unie moeten worden afgewogen tegen die van het uitblijven daarvan. Door toenemende middelpuntvliedende krachten en het wegvallen van factoren die stabiliteit verleenden, wordt het integratieproces via de markt steeds instabieler (zie hfd. 2). In het EEG-Verdrag werd reeds onderkend dat het functioneren van de gemeenschappelijke markt een nauwe afstemming van economisch en monetair beleid vergt. Die bepalingen zijn echter een dode letter gebleven. In plaats daarvan werden structuren geschapen met de Duitse mark als spil; de Europese 'sling' en later het Europees Monetair Stelsel. Op die basis kon geleidelijk binnen de Unie de vrijheid van kapitaalverkeer en de voor de ontwikkeling van de interne markt vereiste stabiliteit gerealiseerd worden. Nu die markt echter bloot staat aan uiteenlopende externe politieke en economische krachten is de cohesie daarvan niet meer voldoende.

Op de internationale kapitaalmarkt heeft de mark als nationale munt onvoldoende kracht om kapitaalstromen in te bedden en zo de Europese markt bescherming te bieden tegen het ongecontroleerd 'heen en weer klotsen' van kapitaal. De koppeling met andere nationale munten biedt geen additionele kracht, maar vormt veeleer een zwakke plek. Zolang er gescheiden munten zijn, zelfs al is dit louter formeel, blijven dit potentiële breukvlakken waarop gespeculeerd kan worden, omdat een ingreep in de ruilvoet een politiek verleidelijke korte-termijnoplossing blijft voor pijnlijke ingrepen. De economische schade op lange termijn, de fortuinen die sommige speculanten maken en de winsten van banken en grenswisselkantoren op de valutahandel vormen slechts de meest zichtbare maatschappelijke kosten van die situatie. De budgettaire beperkingen die thans gerechtvaardigd worden met een beroep op toetreding tot de monetaire unie, zijn beperkingen die Lid-Staten zich bij steeds internationaler kapitaalverkeer in alle gevallen moeten stellen. Zonder monetaire unie zullen waarschijnlijk nog scherpere beperkingen nodig zijn om een voldoende marge van zekerheid te bieden aan investeerders. Die beperkingen zullen politiek bovendien meer inspanning vergen. De kiezer zal meer letten op het tijdelijk weglekken van voordelen naar Lid-Staten die devalueren, dan op de lange-termijneffecten van een dergelijk beleid.

Het vrijwillig bijhouden van de munten op de huidige wijze vergt meer politieke inspanning en budgettaire beperking dan de de facto eenheid van een gezamenlijke munt binnen een monetaire unie. Waar niets minder dan duurzame eenheid nodig is, kan deze het best gewaarborgd worden door die uitkomst structureel vast te stellen, waarna deze de vereiste inspanning afdwingt. Dit stelt geen extra beperkingen aan het nationale beleid. De beperkingen zijn geen andere dan wanneer de koersen door coördinatie bijeen gehouden moeten worden. Door hun onaantastbaarheid scheppen zij juist meer nationale beleidsruimte. Bovendien zal de monetaire unie economisch meer gewicht en aantrekkingskracht op de wereldmarkt hebben, zoals knikkers op een trommelvel: knikkers van gelijke grootte beïnvloeden elkaar niet, maar een grote trekt de andere aan.

5.2.2 Bredere implicaties van een monetaire unie

5.2.2.1 Coördinatie van economisch en begrotingsbeleid

Hoewel een monetaire unie uiteindelijk meer nationale beleidsruimte biedt dan het uitblijven daarvan, zullen de beleidsimplicaties desalniettemin ingrijpend zijn. Ook al zal een monetaire unie in vergelijking met de bestaande

situatie een grotere stabiliteit opleveren: die stabiliteit is echter geen automatisch gegeven, zoals in nationale staten met één munt. De monetaire unie zal nog in lengte van jaren moeten functioneren in een situatie waarin de begroting van de Unie door haar beperkte omvang geen of slechts een zeer beperkt stabiliserend economisch effect heeft. De begrotingen van de Lid-Staten zullen zelfs afzonderlijk van een veel grotere omvang zijn. Het economisch en begrotingsbeleid van de Lid-Staten, met name van de grote, zal derhalve van wezenlijke invloed zijn op de waarde van de munt. Men stelle zich voor dat de besteding van publieke middelen in Nederland primair via de begroting van provincies bepaald zou worden. Die situatie vereist een veel grotere discipline van ieder afzonderlijk dan wanneer de bulk van de begroting centraal wordt vastgesteld. Hoewel in een nationale staat de invloed van provinciale uitgaven veel geringer is, bestaan desalniettemin bevoegdheden om in te grijpen in geval van financieel wanbeleid in een provincie. Binnen de Unie is daarentegen voorsnog niet voorzien in het geval dat een Lid-Staat met zijn begrotingsbeleid het vertrouwen in de munt ondergraaft, ofschoon dit een veel reëler risico is. Aan toetreding tot de monetaire unie worden zware eisen gesteld, maar wat er dient te gebeuren wanneer een Lid-Staat nadien daar niet langer aan voldoet is veel minder duidelijk. Het Verdrag kent bepalingen inzake coördinatie en verplichtingen met betrekking tot het nationale economische en begrotingsbeleid, maar een effectieve handhaving daarvan is niet adequaat geregeld. Het gaat niet zozeer om de bevoegdheid, alswel om het verzekeren dat tijdig een beslissing genomen kan worden en om de maatregelen die dan getroffen kunnen worden. Nadere regeling op dat punt is nodig, maar niet eenvoudig: een Lid-Staat zet men niet onder curatele. Omdat de monetaire unie de individuele leden potentieel meer beleidsruimte biedt, moeten dit soort regels op voorhand duidelijk zijn.

5.2.2.2 *Gemeenschappelijk beleid (sociaal beleid, milieu)*

Vrij verkeer en munteenheid betekenen dat de locatie van economische activiteiten en investeringen in toenemende mate bepaald zullen worden door het vestigingsklimaat: arbeidskosten en -voorwaarden, belastingen, overige lasten (milieu), voorzieningenniveau en andere voordelen (concentratie van techniek, deskundigheid, enz.). Dit geldt niet alleen voor de verhoudingen binnen de Unie, maar ook voor die met andere regio's in de wereld. Monetaire eenheid biedt weliswaar een sterkere basis in internationale verhoudingen, maar binnen de Unie worden Lid-Staten verleid elkaar te beconcurreren op de meest zichtbare lasten: arbeidskosten, belastingen en milieulasten. Een politieke psychose, zoals in de Verenigde Staten, dat minder overheid ook een betere overheid is, kan dan gemakkelijk ontstaan. Dat op termijn ook het niveau van voorzieningen daaronder lijdt, onttrekt zich aan directe waarneming en zal daarom politiek minder in tel zijn.

Om het risico van een negatieve beleidsconcurrentie tussen de Lid-Staten te beperken, vereist monetaire unie versterking van het vermogen om bepaalde algemene waarden (milieu, arbeidsbescherming, kwaliteit van de samenleving) te beschermen, die in een zuiver op economische welvaart gericht bestel dreigen te worden aangetast. Dit is niet nieuw. Ook nationaal vormde het gevaar van een negatieve concurrentie op arbeidskosten, sociale en milieulasten de belangrijkste motor achter het 'uitdijend heelaal' van wet- en regelgeving op deze terreinen. In dit licht zal bezien moeten worden of de criteria voor toetreding tot de monetaire unie en het huidige beleid van de Unie ten aanzien van deze onderwerpen adequaat zijn. Zo zijn de toetredingscriteria in het Verdrag van Maastricht beperkt tot financieel-economische eisen. Het Verenigd Koninkrijk zou tot de monetaire unie kunnen toetreden zonder gebonden te zijn aan de regels op het terrein van de arbeidsbescherming uit hoofde van het Sociaal Protocol en zo andere Lid-Staten op het punt van het sociaal beleid kunnen beconcurreren.

Maar ook indien alle leden van de monetaire unie tot het Sociaal Protocol toetreden, is daarmee nog geen bevredigende bescherming van andere maatschappelijke waarden verzekerd. De dwang van monetaire eenheid werkt automatisch; beheersing van een onbeperkte beleidsconcurrentie vergt daarentegen besluitvorming. De Unie heeft bevoegdheden genoeg, maar de mogelijkheid om daar gebruik van te maken is beperkt door de procedures van besluitvorming en de geringe mogelijkheid om de naleving van verplichtingen te verzekeren. Hoe meer gemeenschappelijke regels en verplichtingen bepalend zijn voor het vestigingsklimaat, des te groter is de verleiding om daarvan af te wijken en des te wezenlijker is het toezicht op de naleving van verplichtingen. Indien 'Italiaanse mores', zoals bij de melkquota, regel worden, verliest de Unie iedere greep op ontwikkelingen en leidt monetaire unie mogelijk tot een onbeperkte beleidsconcurrentie tussen de Lid-Staten.

De huidige oriëntatie van het beleid is daarbij een wezenlijke probleem. Tot dusverre vormt de benadering van de Unie bij de bescherming van het milieu, de veiligheid en kwaliteit van produkten, sociale waarden, enzovoort, een kopie van het nationaal beleid. De combinatie van bescherming van bepaalde belangen en het voorkomen van concurrentievervalsing leidt tot (minimum)eisen die uniform binnen de Unie gelden. Potentieel dreigt daarmee een structureel regionaal probleem dat hele Lid-Staten omvat. Hoe meer randvoorwaarden worden geüniformeerd, des te bepalender zijn de resterende randvoorwaarden (gekwalificeerd personeel, loonkosten, bedrijfsconcentraties) die het vestigingsklimaat bepalen. De ontwikkelde regio's in de Unie zijn daarbij structureel in het voordeel. Bovendien compliceert de Uniebrede uniformering de aanpassingen die nodig zijn met het oog op internationale concurrentie. Waar Nederland nu al bij vrijwel iedere wijziging van het sociale stelsel oploopt tegen ILO-regels, dreigt dit in versterkte mate en op meer terreinen met het gemeenschapsrecht.

Die oriëntatie is het gevolg van twee verschillende concepten: de eenheid van de markt enerzijds en anderzijds een structuur van de Unie, waarin de Lid-Staten nog in hoge mate zelfstandig functioneren voor wat betreft het vestigingsklimaat en de sociale zekerheid. Hoe meer de uniformering die nodig is ten aanzien van produkten en diensten zich uitbreidt tot produktie (vestigings- en produktie-eisen, arbeidsbescherming en eventueel loonkosten) zullen bedrijven zich geografisch concentreren. Binnen een nationale markt leidt dat tot twee bewegingen: migratie naar de centra van werkgelegenheid (zie de concentratie in regio's zoals het Ile de France, de Randstad, de agglomeratie rond Milaan) en financiële tegenstromen naar de centra van werkloosheid door het stelsel van sociale zekerheid (zij het niet afdoende om economische activiteiten op peil te houden; de regionale problematiek is tot dusverre in geen Lid-Staat adequaat opgelost). Waar de Lid-Staten binnen de Unie op het punt van arbeidsmarkten en sociale zekerheid nog zelfstandig functioneren, kunnen zij met betrekking tot andere vestigingsfactoren en produktie niet beperkt worden door uniforme eisen. Anders leidt dit tot concentratie van de bedrijvigheid in bepaalde Lid-Staten en daardoor tot toenemende fricties en conflicten. Lid-Staten die niet permanent onderontwikkeld willen blijven, zullen zich er niet aan kunnen en willen houden.

Tegen die achtergrond is een heroriëntatie nodig van het beleid. Dit dient meer het karakter te hebben van een regeling van de beleidsconcurrentie tussen Lid-Staten en minder van een regeling van de concurrentie tussen bedrijven. Bij het laatste gaat het vooral om het scheppen van gelijke voorwaarden, bij het eerste om de regeling van de onderlinge betrekkingen en van de verhoudingen tussen systemen als geheel. Zo zal in het Europees milieubeleid meer rekening gehouden moeten worden met de verschillende staat van het milieu in de onderscheiden landen. In het sociaal beleid zal meer rekening gehouden moeten worden met de algehele sociaal-economische situatie in een

Lid-Staat. Het beleid zal zich moeten richten op het stellen van doelstellingen en algemene grenzen waarbinnen het nationale beleid zich moet bewegen in lijn met de sociaal-economische ontwikkeling en op het tegengaan van specifieke verstoringen (distorsies) in de onderlinge verhoudingen. De grondleggers van het EEG-Verdrag hadden die lijn ook voor ogen; zij ligt ten grondslag aan het instrument van de richtlijn, de bepalingen inzake beleidsdistorsies (artt. 101, 102 EEG) en de structuur van de Gemeenschap. Ambtenaren en bewindslieden die vooral ervaring hadden met de stelsels van nationale regelgeving, hebben de eisen die de structuur van de Gemeenschap in deze met zich meebrengt, uit het oog verloren bij de invulling van de bevoegdheden.

5.2.2.3 *Van structuurfondsen naar een basis sociale zekerheid*

De structuurfondsen zijn in de loop van de tijd uitgegroeid van een aanzet voor een bescheiden communautair regionaal en structuurbeleid tot een niet onaanzienlijke overheveling van middelen naar de relatief armere Lid-Staten binnen de Unie. Formeel hebben de fondsen hun karakter van regionale en structurele steun behouden, maar in beleid en uitvoering hebben zij steeds meer het karakter van cohesiebetalingen gekregen; een vorm van egalisatie van de voordelen van de interne markt. Zo worden zij ook beschouwd door de ontvangende Lid-Staten. Die hebben indertijd hun medewerking aan de interne markt en de monetaire unie afhankelijk gesteld van deze cohesiefondsen. Bij een verdere uitbreiding van de Unie zullen zij er op bedacht zijn dat hun aandeel in de uitkeringen niet vermindert. Aangezien die uitbreiding landen betreft die een nog grotere economische achterstand hebben, impliceert een gelijke verdeling waarbij het huidige niveau uitgangspunt is, een aanzienlijk uitbreiding van de lasten van de betalende Lid-Staten.

De figuur van cohesiebetalingen is op zich zelf niet vreemd. De economische voordelen van de Unie zullen nooit evenredig gespreid worden. Sommige regio's of landen zullen meer profiteren van de interne markt dan andere en sommige landen zullen meer buitenlandse investeringen aantrekken op basis van de aantrekkelijkheid van de economische integratie dan andere. Zo lang ieder profiteert en scheve verhoudingen niet een structureel karakter krijgen, behoeft dit ook geen onoverkomelijke spanningen op te leveren. Hervreiding van de voordelen via cohesiebetalingen ondersteunt bepaalde regio's en maakt een meer gelijkmatige economische ontwikkeling mogelijk. Bovendien versterkt dit het politiek belang bij de Unie. Op nationaal niveau gebeurt hetzelfde op veel omvangrijker schaal via de stelsels van sociale zekerheid alsook, in Nederland, het gemeentefonds en het provinciefonds.

De financiën van de Unie raken met het huidige stelsel echter steeds meer in het ongerede. De politieke onrust over het stijgende Nederlandse aandeel in de betalingen laat zien dat de burger de legitimiteit van het systeem niet langer inziet. De wijze van heffing en betaling is te gecompliceerd om nog te appelleren aan het gevoel van solidariteit. Niet alleen de burger maar ook politici snappen het niet meer (Nederland heeft aanzienlijke verborgen inkomsten, bijv. via de forfaitaire vergoeding van inningskosten van douanerechten op voor de BRD bestemde goederen, en via de economische bedrijvigheid binnen de interne markt). Wanneer het systeem niet meer begrepen en aanvaard wordt, verliest het zijn politiek bindende werking waar het voor bedoeld was en is er aanleiding om het te wijzigen.

Eén oorzaak van onbegrip zijn de vele verschillende soorten van uitgaven die ieder een eigen doel dienen (landbouwuitgaven, regionaal beleid, structuurbeleid), maar die in de ogen van het publiek en de politiek (als het zo uitkomt) tezamen als inkomsten van Unie worden gezien. Deze zouden duidelijker gescheiden moeten worden van de werkelijke cohesiebetalingen. Die laatste zouden beter afgestemd moeten worden op de economische ontwikkelingen in

de Lid-Staten. In het huidige stelsel werken die slechts met zeer grote vertraging door in de uitgaven. De inkomsten zijn nauw gerelateerd aan het niveau van economische activiteit (douanegelden en BTW) en de voordelen van de Unie. De uitgaven zouden ook directer gerelateerd kunnen worden aan de ontwikkeling van de economie (bijv. aan de omvang van de uitgaven voor bijstand en werkloosheidsuitkeringen). Daarmee ontstaat een begin van sociale solidariteit binnen de Unie. Binnen een monetaire unie bestaat daar ook aanleiding voor. Economische ontwikkelingen zullen veel directer doorwerken in lonen en inkomsten. In een monetaire unie zullen Lid-Staten ontwikkelingen zoals indertijd de oliecrisis, direct moeten opvangen door neerwaartse aanpassing van lonen en inkomsten; allerlei buffer-mechanismen komen dan te vervallen. Een mechanisme waardoor de effecten van dergelijke ontwikkelingen door middel van de inkomsten en uitgaven sneller binnen de Unie gespreid zouden worden, zou een vervangende buffer kunnen opleveren, die beter functioneert dan het huidige systeem van de fondsen.

Dit betekent niet dat gestreefd zou moeten worden naar een basisstelsel van sociale zekerheid, waarbij de Unie een basisuitkering geeft die door de Lid-Staten zou kunnen worden aangevuld. Optisch is een 'lump-sum' van enkele miljoenen van de Unie op de nationale begroting altijd zichtbaarder dan enkele guldens in de bijstandsuitkering. Politiek weegt een bedrag op de begroting altijd meer dan automatische uitkeringen aan particulieren. Doorslaggevend is echter dat een bijdrage van de Unie in de afzonderlijke uitkeringen impliceert dat de basis voor die uitkeringen gedefinieerd moet worden in het gemeenschapsrecht. Wanneer de Unie bijvoorbeeld een deel van de bijstands- of werkloosheidsuitkeringen zou vergoeden aan de Lid-Staten, vergt dit een gemeenschapsrechtelijke definitie van de basis voor die uitkeringen. De voorrang van het gemeenschapsrecht op het nationale recht brengt dan mee dat de Unie daarmee de basis voor de uitkeringsstelsels in de Lid-Staten definieert. Daarmee zou een situatie ontstaan die vergelijkbaar is met de WAO; de basis wordt bepaald door het WAO-stelsel, de hoogte door de aanvullende particuliere verzekering en niemand heeft meer greep op of belang bij het volume. Het gaat niet alleen om een aanspreekbare basis voor de cohesie binnen de Unie, maar tevens om een verduidelijking en aanscherping van verantwoordelijkheden. Een Uniebreed stelsel van een basisuitkering van sociale zekerheid zou daarmee niet in overeenstemming zijn. Dit is alleen anders indien het sociaal en milieubeleid van de Unie, in tegenstelling tot hetgeen in het voorgaande werd bepleit, zich wel zou ontwikkelen in de richting van eisen en criteria voor individuele ondernemingen. Wanneer de Unie door voorschriften bepaalde activiteiten direct onmogelijk zou maken, dient daar ook een vergoeding van het verlies aan werkgelegenheid tegenover te staan. In dit geval ligt een basisuitkering van de Unie in individuele gevallen meer voor de hand. Wel dient onderkend te worden dat de Unie daarmee op de weg naar een Europese eenheidsstaat wordt gezet. In alle gevallen zou, welk systeem ook gekozen wordt, in de cohesiebetalingen een element van tijdelijkheid en degressiviteit moeten worden ingebouwd; staten raken niet minder 'verslaafd' aan uitkeringen waar zij vast op kunnen rekenen, dan particulieren. Gegeven haar omvang en heterogeniteit zal het binnen de Unie nog moeilijker zijn dan binnen een nationaal politiek bestel, om vaste uitkeringen naderhand weer af te bouwen wanneer de economische en financiële omstandigheden daartoe nopen. Om die reden moet de degressiviteit en tijdelijkheid op voorhand worden ingebouwd.

5.3 Politieke unie en uitbreiding

5.3.1 Politieke unie

5.3.1.1 *Politieke unie: wat is dat?*

Met het Verdrag van Maastricht zou de politieke unie een feit zijn. Wat dit inhoudt bleef echter onduidelijk en het cynisme over het resultaat nam toe met de ontwikkelingen in voormalig Joegoslavië. Anders dan bij eerdere verdragswijzigingen ging aan 'Maastricht' geen voorbereiding vooraf door een comité van wijze mannen, dat de mogelijke veranderingen verkende. Op die wijze had op voorhand duidelijker gemaakt kunnen worden wat van een politieke unie te verwachten viel en zouden hooggespannen verwachtingen voorkomen zijn. Ook nadien is die precisering uitgebleven. Ieder kan onder politieke unie nog steeds invullen wat hem of haar voor ogen staat, om vervolgens te constateren dat de Unie daar niet aan voldoet.

In Nederland is de politieke unie doorgaans beschouwd als een uitkomst van economische integratie, niet als voorwaarde. Vandaar dat ook geen behoefte bestond aan precisering van de elementen van een politieke unie. De nadruk lag op de institutionele vormgeving, het beleid zou dan in de praktijk moeten blijken. Het ging om het spel, niet om de knikkers. Een benadering die echter niet voldoet vanuit de optiek van de samenhang tussen monetaire en politieke eenheid en unie. Dan gaat het voor alles om het scheppen van het samenstel van niet-economische voorwaarden dat nodig is om stabiliteit te bieden en een tegenwicht tegen de middelpuntvliedende krachten binnen de Unie. De institutionele vormgeving moet in het verlengde daarvan gezien worden.

5.3.1.2 *Noodzaak politieke unie*

Scheppen economische en monetaire integratie zelf een voldoende stabiel politiek kader om te kunnen functioneren, of is er andersom een politiek kader nodig om economische en monetaire integratie mogelijk te maken? De betekenis en inhoud van de politieke unie hangt af van de visie in deze. De eerste benadering berust op de gedachte dat de economie en economisch belang alles overheersend zijn en iedere nationale belangenafweging bepalen. De tweede benadering gaat er vanuit dat er zwaarwegender overwegingen van nationaal beleid zijn, die, wanneer zij uiteen gaan lopen, op den duur ook de economische eenheid zullen verstoren. Betoogd is dat dit laatste nu reeds geleidelijk zichtbaar wordt (zie par. 2.4).

Een monetaire unie en munteenheid zijn noodzakelijke voorwaarden om de bindende krachten te versterken, maar dat zal niet voldoende zijn. Alleen al omdat niet alle Lid-Staten daar onmiddellijk deel van uit zullen maken, zeker niet bij uitbreiding. De stabiliteit van de munt wordt mede bepaald door de interne en externe politieke stabiliteit. De stabiliteit van een gemeenschappelijke munt zal dan ook afhangen van het vermogen van de Unie om in geval van politieke onrust een adequaat antwoord te bieden. Uiteenlopende reacties van Lid-Staten in situaties van spanning zullen het vertrouwen in de munt geen goed doen. Naarmate de gemeenschappelijke munt in het economisch verkeer een transactie- en reservefunctie krijgt, zal deze des te gevoeliger zijn voor politieke onrust. Niet alleen intern of in de directe omgeving, maar ook in de verhouding tot andere belangrijke economische regio's (Noord-Amerika en Zuidoost-Azië). Het gewicht van Europa in de wereld neemt af en dit proces wordt versneld bij onderlinge verdeeldheid in het optreden in de wereld, waardoor de Unie ook greep op de interne verhoudingen verliest. Vanuit die optiek vormt een effectief extern beleid een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de monetaire unie.

In een monetaire unie beperken de Lid-Staten hun mogelijkheden van beleid op korte termijn, en niet alleen op sociaal-economisch terrein. Daarmee verliezen zij in de ogen van het publiek verder hun functie als kader om een antwoord te vinden op maatschappelijke wensen en onzekerheden. De spanningen die dit oproept zullen zich tegen de Unie keren als bron van alle ellende, indien deze niet zelf een antwoord kan bieden op die wensen en belangen (criminaliteit, milieu, migratie, enz.). Zou de Unie slechts staan voor onbeperkte mededinging en verlies aan maatschappelijke ordening, dan zullen politieke onrust en de middelpuntvliedende krachten in de samenleving toenemen en waarschijnlijk leiden tot een fragmentatie in regionale verbanden die pogen die zekerheid en ordening wel te bieden. Een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot maatschappelijke ontwikkelingen waarop de Lid-Staten afzonderlijk geen greep meer hebben, vormt om deze reden een niet minder wezenlijke voorwaarde voor het functioneren van een monetaire unie.

5.3.1.3 *Elementen van een politieke unie*

De noodzaak van de politieke unie bepaalt tevens de inhoud daarvan: het samenstel van voorwaarden dat nodig is om de externe en interne stabiliteit te waarborgen. Een eerste voorwaarde is een doeltreffend buitenlands en veiligheidsbeleid. Een tweede voorwaarde is de bevredigende regeling van de uitbreiding van de Unie in Midden-Europa. De Bondsregering acht deze wezenlijk voor de eigen interne en externe stabiliteit. Daarmee is tevens de stabiliteit van de Unie als geheel in het geding. Uitbreiding onderstreept tegelijk het belang van een eenduidig buitenlands beleid in de verhoudingen tot Rusland. Een derde voorwaarde is een doeltreffend gemeenschappelijk beleid met betrekking tot een aantal dringende maatschappelijke problemen (criminaliteit, migratie, milieu, enz.).

Op ieder van deze terreinen gaat het minder om vragen van bevoegdheid (die is er doorgaans wel), als wel om het vermogen daar doelmatig gebruik van te maken. In die optiek is de institutionele opzet en inrichting op ieder van de genoemde beleidsterreinen van niet minder wezenlijk belang. Daaraan vooraf gaat de vraag naar de structuur van het integratieproces; dient dit uniform te zijn, of is het zinniger te streven naar verschillende snelheden en verschillende samenwerkingsverbanden. In de genoemde Lamers/Schäuble notitie wordt gekozen voor een samenhangende structuur en institutionele opzet. Dit is niet gelijk aan het traditionele Nederlandse uitgangspunt dat de integratie in één institutioneel verband gerealiseerd moet worden. Het pleidooi in de notitie voor de vorming van een kerngroep bevestigt dit.

Vragen van beleid en institutionele opzet van een Europees buitenlands en veiligheidsbeleid komen samen in de centrale vraag naar de verhouding daarvan tot het Atlantisch Bondgenootschap. De NAVO is de institutionele concretisering van een beleid dat in de afgelopen vijftig jaar gevoerd is en dat beruiste op een militaire en buitenlands-politieke hegemonie van de Verenigde Staten. De vraag naar de verhouding tussen het Europees beleid en de NAVO vergt derhalve een fundamentele uiteenzetting tussen het oude en het nieuwe beleid. Tot dusverre heeft Nederland de twee in elkaars verlengde gezien; de WEU (Westeuropese Unie) als militaire 'pijler' van de Unie en als Europese 'poot' binnen de NAVO. Dit concept komt echter steeds meer onder druk te staan door de veranderende houding van de Verenigde Staten en de veranderende aard van de buitenlands-politieke conflicten waar de Unie en de Lid-Staten mee geconfronteerd worden.

5.3.2 **Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid**

5.3.2.1 *Implicaties en ontwikkeling*

Op geen beleidsterrein bestaat er zo'n kloof tussen publieke verwachtingen en praktische mogelijkheden als op het terrein van het buitenlands beleid. In het politiek debat over de politieke unie gaat het vooral om de integratie van het buitenlands beleid in de institutionele structuur van de Gemeenschap. Het Europese Parlement zou dan over het beleid kunnen praten en meebeslissen en besluiten zouden verplichtender zijn. Een goed parlementair debat en interne rechtsbinding van besluiten vormen echter geen adequaat substituut voor een effectief extern beleid. In de publieke opinie wordt de politieke unie vooral geassocieerd met het voorkomen of beheersen van (militaire) conflicten. Een conflict zoals in het voormalig Joegoslavië wordt in die optiek als 'déconfiture' van de politieke unie ervaren. Hoewel het beleid in de eerste fasen van het Joegoslavisch conflict mogelijk anders had gekund, zou de Unie een dergelijk conflict echter niet zonder militaire inmenging kunnen bezweren. Als dan ook verwacht wordt dat een politieke unie dergelijke conflicten voorkomt of inperkt, houdt dat de ontwikkeling in van een (militair) interventievermogen, de politieke bereidheid om dit in te zetten en de capaciteit (planning en besluitvaardigheid) om tijdig daartoe over te gaan.

Daarmee zijn twee wezenskenmerken van een buitenlands en veiligheidsbeleid gegeven. Het gaat om meer dan alleen economische macht en de effectiviteit wordt primair bepaald door de wil en de uitvoering. De Unie heeft vooral economische macht. De potentiële conflicten rond West-Europa doen zich daarentegen voor in economisch relatief achtergebleven gebieden en betreffen niet-economische tegenstellingen, of vloeien voort uit een afwijzing van het westers economisch model. Economische macht biedt dan per definitie weinig greep en invloed. Waar partijen bij een conflict bereid zijn om dit ongeacht de kosten met geweld uit te vechten, heeft alleen de dreiging met overweldigend tegengeweld mogelijk preventieve werking. Vooralsnog ligt de militaire macht binnen de Unie vast in handen van de Lid-Staten. De inzet daarvan vereist politiek draagvlak, maar dan nationaal. Het is vooralsnog niet voorstelbaar dat Nederland tegen zijn wil bij richtlijn verplicht wordt om troepen elders in te zetten. Basis voor het gemeenschappelijk veiligheidsbeleid is de onderlinge solidariteit bij de verdediging tegen agressie, niet de externe projectie van macht.

Buitenlands beleid vereist voorts dat het algemeen beleid, de concrete besluitvorming en de uitvoering nauw verweven zijn en dat de uitvoering een politiek draagvlak behoeft zelfs zonder een breed parlementair debat. Invloed op en sturing van ontwikkelingen in andere landen zullen zich doorgaans aan het oog van het publiek moeten onttrekken. Anders wordt iedere uitoefening daarvan direct een openbare internationale krachtmeting. Bepalend voor een effectieve beïnvloeding van de standpunten van andere landen is consistentie in de oogmerken, duidelijkheid omtrent de bedoeling, eenheid van handelen, betrouwbaarheid van dreigementen en toezeggingen, en de bereidheid om deze uit te voeren. Tegelijk vereist het flexibiliteit. Te grote rigiditeit in besluitvorming en uitvoering heeft geleid tot de Eerste Wereldoorlog. Een Unie van gescheiden politieke eenheden met eigen nationale uitvoeringsapparaten is in dit opzicht altijd in het nadeel ten opzichte van een nationale staat. Zij is voor de uitvoering mede afhankelijk van medewerking van Lid-Staten die tegen de genomen beslissingen zijn. Beleid is voorts een combinatie van concrete maatregelen en suggestie. Dit laatste kan niet door het Hof of het Europese Parlement worden afgedwongen. Er is geen rechtsremedie tegen een Lid-Staat die het gesloten front doorbreekt en de tegenstanders heimelijk of publiekelijk van zijn afwijkende mening in kennis stelt.

Een effectief buitenlands beleid vergt kortom een compacte structuur van beleidsvoorbereiding, besluitvorming en uitvoering, waarbij de besluitvorming tevens voldoende politieke draagkracht oplevert voor beleid en uitvoering. Vooralsnog voldoet de Europese Unie daar niet aan. Langs twee lijnen is de structuur in de afgelopen jaren versterkt. Het geleidelijk ineenschuiven van de onderscheiden kaders van samenwerking (EEG, EPS en WEU) en het versterken van de ondersteuning en mechanismen van besluitvorming en uitvoering. Beide ontwikkelingen laten het karakter van intergouvernementele samenwerking en coördinatie op dit terrein echter onverlet. Het gaat om afstemming van een gemeenschappelijke gedragslijn, die vervolgens door de Lid-Staten, de Commissie (handelspolitiek) en de Raad moet worden uitgevoerd.

5.3.2.2 *Alternatieve ontwikkelingslijnen*

Versterking van het Europees buitenlands beleid wordt op dit moment vooral gezocht in verbetering van de besluitvorming. Ook op dit terrein zou bij gekwalificeerde meerderheid besloten moeten worden. Die stap is noodzakelijk, maar zij zal minder effectief zijn dan op beleidsterreinen waar besluitvorming uitmondt in gemeenschapsrechtelijke verplichtingen waaraan de Lid-Staten gehouden worden. Een eerste vereiste voor een doelmatig buitenlands beleid is de eenheid van bedoeling, handelen en uitvoering en de impliciete dreiging met gevolgen als er niet geluisterd wordt. Dit resultaat wordt niet bereikt met meerderheidsbesluitvorming.

Bepalend voor de versterking van het beleid op dit terrein is vooral de wijze waarop de uitvoering georganiseerd wordt en een eensluidende uitkomst verzekerd is. Een minimum is de vervolmaking van de huidige samenwerking door het ineenvloeiën van de kaders van besluitvorming en optreden. Daarmee blijft het karakter van intergouvernementele samenwerking met de daaraan inherente beperkingen echter behouden. Uitvoering blijft een zaak van de Lid-Staten en daarmee van de mate van overeenstemming. Het andere uiterste is een communautaire oplossing. Daarbij gaat het niet alleen om de toepassing van de institutionele structuur van het EEG-Verdrag, de 'eerste' pijler, op het buitenlands en veiligheidsbeleid. De nauwe samenhang van uitvoering en besluitvorming, waarbij de effectiviteit bepaald wordt door de kwaliteit van de uitvoering, zou betekenen dat de Raad zich zou moeten beperken tot de strategische beslissingen -doelen en middelen-, waarna de Commissie belast is met de tactische uitvoering. Daarbij zou zij zeggenschap moeten hebben over de buitenlandse diensten van de Lid-Staten en, binnen grenzen, over het geweldsinstrumentarium. Tussen die uitersten liggen vormen van een 'directorium' waarbij het beleid, na consultatie van de Lid-Staten, vorm krijgt door nauwe samenwerking van twee of meer grote Lid-Staten die ook de uitvoering verzekeren.

Nederland komt daarmee voor de fundamentele vraag te staan wat belangrijker is: het 'spel' of de 'knikkers', de 'input' of de 'output', de nominale invloed op het beleid of het resultaat. Tot dusver is er steeds gestreefd naar een model waarin Nederland, althans op papier, invloed heeft op de besluitvorming en uitvoering. Gegeven het fundamentele belang van Nederland bij politieke stabiliteit in Europa en het functioneren van een economische en monetaire unie, kan de vraag gesteld worden of we niet meer belang hebben bij oplossingen waarin de grotere Lid-Staten sterker de dienst uitmaken. Stabiliteit is een kwestie van effect, niet van regels en intentie. In dit opzicht bieden directoriumoplossingen vooralsnog meer perspectief dan oplossingen waarbij alle Lid-Staten op voet van gelijkheid bij de besluitvorming en uitvoering betrokken zijn. In de Unie zal de noodzakelijke samenhang tussen besluitvorming, uitvoering en draagvlak, ook in het gunstigste geval, niet op afzienbare termijn realiseerbaar zijn. Tegen die achtergrond moet worden afgewogen wat

zwaarder weegt: het belang van een ook in het gunstigste geval marginale invloed op de besluitvorming of het belang van een grotere kans op stabiliteit. Aanvaarding van het uitgangspunt dat in de voorzienbare toekomst directoriumoplossingen een beter perspectief op stabiliteit bieden, betekent niet dat Nederland nu radicaal van zijn geloof moet afvallen. Ook de grote Lid-Staten hebben alle belang bij structuren die een zo breed mogelijk draagvlak waarborgen voor het beleid. Zij zullen moeten leiden, dicteren kunnen zij niet. In het verlengde daarvan ligt tevens dat over de fundamentele uitgangspunten van het beleid en de belangen die in het geding zijn, een voldoende mate van overeenstemming moet bestaan. Vanuit die optiek is in alle gevallen een oriëntatie omtrent de verhouding tussen het Europees beleid en het Atlantisch Bondgenootschap nodig. Het gaat bij een directoriumstructuur echter om meer dan de erkenning dat bepaalde Lid-Staten een bijzonder gewicht in de besluitvorming toekomt. In dat verband is wel geopperd dat bepaalde Lid-Staten, op een vergelijkbare wijze als in de Veiligheidsraad, een veto-recht zouden moeten hebben. Een veto-recht biedt echter alleen een blokkerend vermogen, niet een vermogen tot handelen. Bij de handhaving van orde en stabiliteit gaat het echter primair om het vermogen en de bereidheid op te treden tegen degenen die de orde verstoren. Wanneer de grote Lid-Staten die bereidheid niet hebben, zal besluitvorming van alle Lid-Staten hen daar niet toe kunnen bewegen. Hebben zij die bereidheid wel, dan kan de mening van andere Lid-Staten daarbij een rol spelen, maar het optreden dient daar niet van afhankelijk te zijn, tenzij dat optreden strijdig zou zijn met algemeen aanvaarde beleidsuitgangspunten.

Aanvaarding van directoriumoplossingen houdt meer in dan een praktische houding bij de besluitvorming. Het betekent in de eerste plaats aanvaarding van het uitgangspunt dat een beperkt aantal grote Lid-Staten kan optreden in het belang van de Unie. Het betekent in de tweede plaats een andere structuur van de besluitvorming. Het gaat er niet om vorm te geven aan het patroon dat wordt opgetreden wanneer alle of een bepalende meerderheid van de Lid-Staten daarmee instemt, maar aan het patroon dat wanneer bepaalde Lid-Staten gezamenlijk optreden, zij optreden namens de Unie, tenzij een bepalende meerderheid van de Lid-Staten van oordeel is dat dit strijdig is met de fundamentele uitgangspunten van beleid. Het impliceert voorts dat niet gestreefd wordt naar structuren die dwingen tot overeenstemming tussen alle Lid-Staten, maar naar structuren die leiden tot overeenstemming tussen de centrale Lid-Staten. Dit betekent bij voorbeeld dat niet gestreefd wordt naar een zetel voor de Unie in de Veiligheidsraad, maar naar een gezamenlijke zetel voor een beperkt aantal grote Lid-Staten. Het zal voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk onbespreekbaar zijn dat zij hun zetel in de Veiligheidsraad afstaan aan een vertegenwoordiger van de Commissie. Dat zij hun zetel gezamenlijk met de BRD moeten bekleden, is daarentegen vermoedelijk wel denkbaar. Tenslotte moet in een directoriumoplossing een vorm gevonden worden om Lid-Staten die niet tot het directorium behoren in staat te stellen zich uitdrukkelijk te distantiëren van het beleid. De mogelijkheid van een 'dissenting opinion' versterkt tegelijk de druk op een directorium om een zo breed mogelijk draagvlak te vinden met het oog op het effect van het beleid naar buiten. Immers, 'wie zwijgt stemt toe'.

5.3.3 Uitbreiding

5.3.3.1 *Uitbreiding of verdieping*

In samenhang met de totstandkoming van de monetaire unie is ook de uitbreiding van de Unie in Midden-Europa aan de orde. Voor de Bondsrepubliek zijn die kwesties nauw verweven. Monetaire unie waarborgt de stabiliteit in de Frans-Duitse verhouding, uitbreiding die in de verhouding met Midden-Europa. In het verleden is institutionele hervorming steeds als prealabele

kwestie aan uitbreiding verbonden, gezien de toenemende ondoelmatigheid in het functioneren van de Unie bij een groter aantal Lid-Staten. Over uitbreiding wordt echter beslist los van het vraagstuk van hervormingen. Uitbreiding heeft een eigen, buitenlands-politieke dynamiek, die prevaleert boven de interne problematiek van de Unie. Het is een vorm van buitenlands beleid met een eigen politieke ratio en een eigen tijdschema. Nu door het wegvallen van externe factoren aspecten van buitenlands, veiligheids- en economische beleid sterker ineenvloeden, zal deze eigen dynamiek ook sterker worden. Naast uitbreiding in Midden-Europa, is er ook al sprake van uitbreiding in Zuid-Europa (Cyprus, Malta).

Tegen die achtergrond is het niet zinvol om institutionele hervorming te zien als voorwaarde voor uitbreiding. Het wekt de suggestie dat die hervorming niet nodig zou zijn zonder uitbreiding. Als voorwaarde kan zij bovendien niet hard gemaakt worden. De Lid-Staten die voor uitbreiding zijn, zijn andere dan die welke tegen hervorming zijn. Een 'ruil' is derhalve niet mogelijk en consequent vasthouden aan de eis van 'hervorming voor uitbreiding' leidt tot een volledige blokkade van iedere ontwikkeling en een ernstige verstoring van de betrekkingen met de Bondsrepubliek. Ook de monetaire unie is daarbij in het geding. Uitbreiding en verdieping zijn derhalve twee zelfstandige kwesties, hetgeen onverlet laat dat uitbreiding de behoefte aan hervorming alleen maar groter maakt.

5.3.3.2 *Uitbreiding in Midden-Europa*

Bij voorgaande uitbreidingen hebben naast economische ook steeds overwegingen van buitenlands- en veiligheidspolitieke aard een rol gespeeld (het waarborgen van democratische ontwikkelingen, de eenheid van de NAVO). Uitbreiding is primair een instrument van buitenlands beleid. Bij gebrek aan het vermogen om het belang van politieke stabiliteit door middel van een effectief buitenlands beleid te verzekeren, was de Gemeenschap en later de Unie gedwongen problemen op dit punt te internaliseren door de betrokken landen in te weven in het net van voordelen, verplichtingen en regels die samenhangen met het lidmaatschap. Bij de meest recente uitbreiding hebben die overwegingen het minst gespeeld; bij een uitbreiding in Midden-Europa zullen zij vermoedelijk van overwegend belang zijn.

De Bondsrepubliek hecht sterk aan uitbreiding in Midden-Europa, uit vrees voor de spanningen en dilemma's die ontstaan bij het functioneren op de rand van twee 'werelden'. Het is voor andere Lid-Staten echter kortzichtig om de uitbreiding uitsluitend te zien als iets wat nodig is in het belang van de betrekkingen met de BRD. Een stabiele ordening binnen Europa of binnen de Unie zal niet verkregen worden zonder een stabiele ordening in Midden- en Oost-Europa. Dit laat onverlet dat de beoogde uitbreiding ook vanuit buitenlands-politieke optiek een apart karakter heeft. Eerdere uitbreidingen dienden de bevestiging van de bestaande veiligheidsordening: de eenheid van de NAVO. Deze uitbreiding vestigt echter een nieuwe veiligheidsordening. Primair oogmerk van betrokken Middeneuropese landen is het verbinden van hun externe veiligheid met die van de rest van West-Europa, onverminderd het economisch voordeel van toegang tot de interne markt. Met de beslissing over uitbreiding gaat Nederland impliciet of expliciet dan ook nieuwe veiligheidsverplichtingen aan.

Uitbreiding heeft daarnaast wezenlijke orderingspolitieke implicaties voor Europa. Met de toetreding van Finland per 1-1-1995 grenst de Unie in het noorden aan Rusland; met de toetreding van andere Middeneuropese landen zal de Unie mogelijk op den duur over de volle breedte grenzen aan Rusland. Bestaande structuren (de Raad van Europa, de OVSE) worden daarmee overbodig of veranderen fundamenteel van karakter. Bij uitbreiding wordt Europa

steeds sterker in twee blokken verdeeld: de Unie en Rusland (of het GOS). Alle instellingen die oorspronkelijk bedoeld waren als ontmoetingsplaats voor de verscheidenheid van Europese landen, worden dan in toenemende mate een ontmoetingsplaats tussen deze twee blokken en een afnemend aantal kleine, niet gebonden landen. Hetzelfde geldt, zij het minder scherp, bij uitbreiding van de Unie in het Middellandse-Zee gebied (Malta, Cyprus), waar de Unie dan als blok steeds meer tegenover de Arabische wereld komt te staan. De ontwikkeling van een dergelijke blokkenstructuur veronderstelt beleidsuitgangspunten met betrekking tot de ontwikkeling van de toekomstige verhoudingen daartussen. Ervan uitgaande dat noch Rusland noch de Arabische staten tot de Unie zullen toetreden, is de belangrijkste vraag welke institutionele voorwaarden nodig zijn om te voorkomen dat de Unie op langere termijn in confrontatie raakt met deze andere blokken. Gegeven dat de uitbreiding in Midden-Europa mede is bedoeld om de stabiliteit en veiligheid rond de Unie te waarborgen, is het minder zinvol om een beleid te voeren dat op termijn een bedreiging daarvan oplevert. Het gaat om een afweging van risico's en een uitvoering die de risico's zoveel mogelijk beheerst. De eerder genoemde vraag van de verhouding tussen een Europees buitenlands en veiligheidsbeleid en het Atlantisch bondgenootschap moet eveneens in dit licht worden gezien.

5.3.3.3 *Implicaties*

Grote strategieën klinken mooi, maar willen ze bijdragen aan stabiliteit, dan vereisen zij in de eerste plaats substantie (of ze storten onder druk in als een kaartenhuis en scheppen zo een gevaarlijk machtsvacuüm). Een eerste voorwaarde voor uitbreiding in Midden-Europa is dan ook het vermogen en de bereidheid om de veiligheids-, sociale en economische implicaties daarvan op te vangen en daarnaar te handelen.

Aansluiting van landen uit Midden-Europa bij de Unie is mede bedoeld om de voorwaarden te scheppen voor een gelijkmatige politieke en economische ontwikkeling in de betrokken landen en regio. Beschikt de Unie daartoe over voldoende mogelijkheden? De bepalingen van het EEG-Verdrag hebben primair betrekking op economische ontwikkeling. De conflicten binnen of tussen deze landen zullen echter waarschijnlijk vaker hun oorzaak vinden in sociale en politieke spanningen. Met betrekking tot dergelijke conflicten is de Unie vooralsnog betrekkelijk machteloos. Optreden van de Unie zal snel als politieke inmenging ervaren worden. Praktisch bieden alleen de mechanismen van het gemeenschapsrecht en de Europese rechtspraak een doeltreffend instrument voor de conflictbeslechting en rechtsbescherming van de burgers. Dit reikt echter slechts zo ver als het gemeenschapsrecht en dit reikt vooralsnog niet verder dan het functioneren van de interne markt. Met name in dit licht valt uitbreiding van de rechtsmacht van het Europese Hof van Justitie te overwegen door in het Verdrag grondrechten en rechten van minderheden te waarborgen. Het zou een beperkte mogelijkheid bieden om langs rechterlijke weg de angel uit politiek oplopende conflicten te halen. Het versterkt het karakter van de Unie als kader voor conflictbeslechting en komt zo de stabiliteit ten goede. Een regeling van de grondrechten in het kader van het Unieverdrag vereist echter een oplossing voor de verhouding met het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) en de fundamentele vrijheden (zie par. 5.4.4.4).

De uitbreiding in Midden-Europa vraagt voorts om een aanpassingsproces van een wezenlijk ander karakter dan wat gold bij eerdere uitbreidingen. Tot dusverre werd van de toetredende landen gevraagd dat zij zich gedurende een kortere of langere overgangperiode aanpasten aan het 'acquis communautaire': de stand en het niveau van het gemeenschapsrecht en -beleid. Bij de uitbreiding in Midden-Europa zal die benadering echter niet onverkort gehan-

teerd kunnen worden. De verschillen in economische en sociale ontwikkeling, gevoegd bij de omvang van de bevolking en de gebieden die het betreft, maken dat er sprake is van een kwalitatief andere orde van aanpassing dan in voorgaande gevallen. Het 'acquis communautaire' belichaamt een niveau van maatschappelijke welvaart, dat gedurende een lange periode niet gerealiseerd zal kunnen worden in de betrokken landen. Toepassing van het landbouwbeleid en van de mechanismen van de structuurfondsen (zie 5.2.2.3) zou daarnaast leiden tot forse nieuwe lasten. De huidige Lid-Staten verkeren in dezelfde periode bovendien zelf ook in een proces van ingrijpende, structurele veranderingen onder invloed van de internationale concurrentie. Daarbij moeten zij zich aanpassen aan concurrentie uit landen buiten de Unie waar veelal gelijke voorwaarden gelden als die in de toetredende landen. Daardoor dient de overgangperiode het karakter te hebben van een wederzijdse aanpassing. De toetreding dient voor de Unie aanleiding te zijn om regels die te knellend blijken in de gewijzigde concurrentieverhoudingen, opnieuw aan de orde te stellen. De uitbreiding dient veel meer gezien te worden als een economische kans voor de Westeuropese economie om zich onder enigermate beheerste omstandigheden in versnelde pas aan te passen aan omstandigheden zoals die ook binnen mondiale markten bestaan. Tevens biedt de uitbreiding een mogelijkheid om te komen tot een doeltreffender aanwending van de lasten van milieu-investeringen. Middelen waarmee hier nog slechts marginale verbeteringen gerealiseerd kunnen worden, zouden voor saneringen in Midden-Europa gebruikt kunnen worden.

5.4 Binnenlands bestuur en veiligheid

5.4.1 De verbreding van het integratieproces

5.4.1.1 *Het voortgaande 'spill over'-proces*

De politieke unie wordt tot dusverre vooral geassocieerd met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. De uitbreiding van de Unie tot het terrein van justitie en binnenlandse zaken, de 'derde' pijler, wordt daar doorgaans minder mee in verband gebracht. De verwezenlijking van een volledig vrij verkeer van personen en de opheffing van de personencontroles aan de binnengrenzen wordt in de regel beschouwd als reden om dit terrein binnen het bereik van de Unie te brengen (art. K.1). Vanuit die optiek sluit deze verbreding van het beleid van de Unie aan bij het verschijnsel dat het integratieproces zich vanaf het begin geleidelijk tot nieuwe beleidsterreinen heeft uitgebreid: het zgn 'spill over'-proces. Oorzaak daarvan is dat de bevoegdheid van de Unie primair door de doelstelling wordt bepaald (zie art. 100A & 235): vrij verkeer, interne markt en gemeenschappelijk optreden op diverse terreinen.

Het functionele karakter van de bevoegdheden van de Gemeenschap en thans de Unie heeft tot gevolg dat de bevoegdheid van de Unie groeit, naarmate de Lid-Staten het economisch verkeer meer ordenen (om uiteenlopende redenen van algemeen belang). Voorts is gebleken dat naarmate de ernstiger belemmeringen in het vrij verkeer zijn opgeheven nieuwe, mindere belemmeringen sterker voelbaar en hinderlijk worden. Zo werden na de opheffing van de douanerechten en invoerrestricties de technische en administratieve voorschriften voor produkten als belemmering ervaren, vervolgens de verschillen in concurrentievoorwaarden, en tenslotte de verschillen in handhaving van die regels. Maar met de harmonisatie van die regelgeving is ook de behartiging van de achterliggende belangen een zaak van gemeenschappelijke besluitvorming geworden; aanpassing is nog slechts in het kader van de Unie mogelijk. Op die wijze breidt het beleid van de Unie zich geleidelijk uit.

Met de erkenning in het Verdrag van Maastricht van het vrij verkeer van per-

sonen (art. 8A: de vrijheid van verplaatsing en vestiging binnen de Unie van iedere EEG-burger) als één van de grondslagen van de Unie, heeft dit proces een nieuw bereik gekregen. In het Akkoord van Schengen van 1985 werd reeds onderkend dat het opheffen van de personencontroles aan de binnengrenzen samenwerking vergt op uiteenlopende beleidsterreinen (vreemdelingenbeleid, asielbeleid, bestrijding van criminaliteit, justitie, enz.). De regeling van dit beleidsterrein als een aparte pijler van de Unie is als het ware een compromis. Enerzijds wordt erkend dat verwezenlijking van het vrij verkeer van personen samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken impliceert, anderzijds beoogt deze regeling de besluitvorming en de uitvoering daarvan buiten het kader van de 'eerste' pijler (het EEG-Verdrag) te houden. Vermoedelijk zal dit laatste op den duur juridisch onhoudbaar blijken. Voorzover het hierbij gaat om maatregelen die nodig zijn om het recht van onbelemmerde verplaatsing binnen de Unie te realiseren, moet er vanuit gegaan worden dat de Unie de bevoegdheid tot vaststelling daarvan kan ontleenen aan artikel 8A, tweede lid.

5.4.1.2 *Omstreden maar noodzakelijk*

Als 'spill over' van het opheffen van de controles aan de binnengrenzen zal beleid van de Unie op het terrein van justitie en binnenlandse zaken omstreden blijven. Wie het nut van een onbelemmerd grensoverschrijdend verkeer ontkent, zal ook de noodzaak van samenwerking op dit terrein ontkennen. Gelet op het doorgaans geringe oponthoud bij grensoverschrijding lijkt het verdwijnen daarvan nauwelijks vrij ingrijpende maatregelen te rechtvaardigen op beleidsterreinen die traditioneel tot het wezen van de nationale staat worden gerekend. Dat een groot deel van de Lid-Staten dit desondanks aanvaardt, bewijst dat de behoefte aan en noodzaak van samenwerking op dit terrein elders liggen. Deze moet gezocht worden in het gegeven dat Lid-Staten, met of zonder grenscontroles, steeds minder in staat zijn de maatschappelijke belangen en waarden die in het geding zijn tegen externe invloeden te beschermen. De bevoegdheid om regels te stellen en beleid te voeren is er wel, maar de mogelijkheid om dit effectief te handhaven, is er, gegeven technische, economische en maatschappelijke veranderingen, niet meer. De veranderende aard van de problemen (migratie, milieu, criminaliteit) heeft tot gevolg dat het bereik van de nationale overheid onvoldoende is om daar een adequaat antwoord op te bieden.

Het afnemend vermogen van de nationale overheid in de Lid-Staten vormt op den duur één van de belangrijkste bedreigingen van de stabiliteit van de Unie. Het gaat daarbij niet alleen om het nationale beleid inzake justitie en binnenlandse zaken; het vermogen om te voorzien in algemeen maatschappelijke behoeften en om algemene belangen te beschermen, neemt in het algemeen af. Daarbij zijn belangen en maatschappelijke waarden in het geding die vanouds politiek zwaarder wegen dan economische belangen. Vandaar dat de Lid-Staten het economisch verkeer met het oog daarop vanouds beperken. Wanneer de mogelijkheid daartoe afneemt, zullen verschillen in beleid (drugs), afwenteling van lasten (migratie) of onmacht tegenover 'duistere krachten' (criminaliteit) tot onderlinge irritaties en conflicten leiden en het proces van economische integratie belasten. De bereidheid om diepgevoelde waarden en belangen daaraan op te offeren zal gering zijn. Op den duur is echter ook het functioneren van de markten zelf in het geding (zie par. 2.5). Vanuit deze optiek behoort samenwerking binnen de Unie inzake justitie en binnenlandse zaken, maar ook meer in het algemeen op beleidsterreinen waar de Unie een aanvullend ordeningskader biedt voor vraagstukken die het bereik van de nationale staat te boven gaan (milieu), tot een wezenlijk onderdeel van een politieke unie. Het vermogen tot optreden van de Unie ten aanzien van deze onderwerpen is een noodzakelijke voorwaarde voor voortgaande economische en monetaire integratie. Niet alleen omdat met de monetaire

unie er meer beleidsterreinen zullen zijn waar nationaal opreden een afnemend rendement heeft. Binnen een monetaire unie zullen nationale samenlevingen zich nog sterker op elkaar moeten verlaten. Dit vereist mede een basis in gemeenschappelijke politieke en maatschappelijke waarden die zo nodig gemeenschappelijk kunnen worden beschermd. Bovendien neemt de traditionele basis van de Unie, de interne markt, in betekenis af in een wereldeconomie waarin handelsbelemmeringen een geringere betekenis hebben. De behoefte aan Europese samenwerking ten aanzien van onderwerpen die bij een onbeheerste economische ontwikkeling in de knel dreigen te komen, wordt daardoor sterker. Bovendien zal een effectief optreden van de Unie in gevallen waar de Lid-Staten dit niet langer kunnen, de cohesie op andere terreinen versterken ('nothing succeeds like success').

5.4.1.3 *Nieuwe beleidsvraagstukken*

Integratie binnen de Unie op de hier bedoelde terreinen (migratie, criminaliteitsbestrijding, maar ook milieubescherming en nieuwe onderwerpen die in het Verdrag van Maastricht genoemd worden, zoals onderwijs en volksgezondheid) behoort, als voorwaarde voor politieke en sociale stabiliteit, tot een wezenlijk onderdeel van de politieke unie. Niet minder waar is dat het karakter van de integratie daarmee verandert en nieuwe beleidsvraagstukken oproept. Hoezeer het optreden van de Unie ook noodzakelijk is, feit is dat het beleid betreft waarin de nationale eigenheid en identiteit vaak het sterkst beleefd wordt. Het optreden van de Unie is daarom allerminst onomstreden. Het vraagstuk van nationale diversiteit en noodzakelijke eenheid krijgt daardoor een geheel andere dimensie.

Beleid van de Unie op deze beleidsterreinen stuit eveneens op het gegeven dat een doeltreffend beleid een nauwe samenhang vereist tussen besluitvorming, beleid en uitvoering in concrete gevallen. Resultaten hangen niet af van de werking van maatschappelijke krachten in het kader van algemene regels (zoals in het geval van de markt), maar van actief overheidsbeleid en uitvoering. Doeltreffende criminaliteitsbestrijding of vreemdelingenbeleid hangt niet af van harmonisatie van regels, maar van gemeenschappelijke controle en optreden. De huidige structuur van de Unie biedt daar vooralsnog geen bevredigend kader voor. Zij gaat uit van uitvoering door de Lid-Staten op basis van gemeenschappelijke algemene regels en richtlijnen. Waar eenheid van optreden en uitvoering is vereist en de coördinatie vooral de operationele uitvoering betreft, voldoet die structuur niet. De scheiding van ordening enerzijds en nationale uitvoering anderzijds vormt daarmee een tweede probleem.

Een derde vraagstuk betreft de spanning tussen uniformiteit en flexibiliteit. Gewezen is op het proces van toenemende detaillering in het proces van harmonisatie van wetgeving en de verschuiving van aandacht daarbij van materiële regelgeving naar controle en handhaving. Dit leidt tot steeds uniformere marktvoorwaarden, maar ook tot een progressief verlies aan flexibiliteit in een tijd die gekenmerkt wordt door snelle veranderingen waaraan het beleid, althans de uitvoering daarvan, zich moet aanpassen. De structuur van de Unie noch de procedures van besluitvorming kunnen aan die behoefte van flexibiliteit voldoen. Dit beperkt echter ook de mate waarin uniformiteit moet worden nagestreefd.

Deze vooralsnog onopgeloste vraagstukken vormen in toenemende mate een belemmering voor de ontwikkeling van de Unie. Het leidt tot de paradoxale situatie dat terwijl beleid op deze terreinen nodig is om de middelpuntvliedende krachten binnen de Unie te beheersen, het vermogen daartoe beperkt wordt in het belang van de nationale diversiteit aan belangen en waarden. Gevolg is dat, terwijl de rechtvaardiging voor het optreden van de Unie gelegen is in het feit dat de Lid-Staten afzonderlijk niet langer bevredigend kun-

nen reageren op nieuwe maatschappelijke vragen en behoeften, de Unie ook geen aansprekende resultaten kan boeken. Dit sterkt tegenstanders van samenwerking in hun mening, terwijl voorstanders gaan twijfelen of alle moeite en inspanning niet beter op de economische kerntaken van de Unie gericht kunnen worden.

5.4.2 Huidige structuur en oplossingen

5.4.2.1 Bestaande oplossingen onbevredigend

In de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht is getracht een antwoord te vinden op de hiervoor bedoelde vraagstukken, met name voor de spanning tussen eenheid en pluriformiteit, door grenzen te stellen aan het beleid van de Unie. Door invoering van het subsidiariteitsbeginsel, door uitzonderingen en afwijkingsmogelijkheden, en door de besluitvorming over bepaalde onderwerpen (vreemdelingenbeleid, politie en justitie) buiten de werking van de communautaire rechtsorde te houden. Die laatste benadering, de intergouvernementele, is een doodlopende weg. Er bestaat primair behoefte aan effectief optreden, terwijl de mechanismen van internationaal verdragsrecht juist omslachtig en uiteindelijk onbetrouwbaar zijn. Omslachtig omdat bij veranderingen van maatregelen en uitvoering in beginsel weer de gehele weg van overleg en nationale ratificatie moet worden gevolgd. Onbetrouwbaar omdat nationale ratificatie met zich meebrengt dat tot het laatst onzeker is of en zo ja wanneer, maatregelen in werking zullen treden (zie de onzekerheden rond het inwerkingtreden van de Schengen-verdragen) en wie daaraan deelneemt. Gemeenschappelijk beleid op deze terreinen vergt een geïntegreerde en gecoördineerde uitvoering (visumbeleid, beslissingen met betrekking tot de toelating, optreden tegen criminele organisaties of personen). Dit blijkt ook uit het feit dat de verdragen die op dit terrein tot stand zijn gekomen (Schengen, Dublin) eigen mechanismen instellen om de samenhang van uitvoering en een slagvaardig optreden in acute gevallen te verzekeren. Oplossingen die bij ratificatie op toenemende weerstand stuiten (vanwege de afnemende nationale invloed en controle daarbij). Zonder deze oplossingen zouden die verdragen echter onaanvaardbaar zijn. Geen Lid-Staat kan aangaan dat waar acuut moet worden opgetreden, eerst de instemming van alle verdragspartners verkregen moet worden.

Het alternatief, integratie van deze beleidsterreinen in de communautaire rechtsorde, is op dit moment echter ook een doodlopende weg. De uniformerende werking van de communautaire rechtsorde maakt deze minder geschikt voor toepassing op beleidsterreinen waar behoud van nationale diversiteit en pluriformiteit vooropstaat. De integratie op deze terreinen is niet bedoeld om het nationale optreden te beperken, maar om door samenwerking het effect daarvan te versterken. Die uniformerende werking ligt besloten in de aard van het recht, namelijk zekerheid verschaffen, en wordt versterkt door de osmotische structuur van de communautaire rechtsorde. De voorrang van het gemeenschapsrecht brengt met zich mee dat het doorwerkt in het gehele nationale recht op het betrokken beleidsterrein. Dit zijn kenmerken die het gemeenschapsrecht tot een ideaal instrument maken waar het de economische integratie betreft, maar die juist grote weerstand oproepen op beleidsterreinen die hier aan de orde zijn. Weerstand die niet wordt weggenomen door waarborgen met betrekking tot de besluitvorming. Het probleem is niet primair gelegen in de inhoud van de besluiten, maar in de rechtsvorm en de werking daarvan: het gemeenschapsrecht.

5.4.2.2 Voorgestelde oplossingen

De huidige oplossingen voor de gesignaleerde nieuwe beleidsvraagstukken (zie 5.4.1.3) bevredigen niet omdat zij deze eerder verscherpen dan wegne-

men. Blijkens de verschillende suggesties die in het kader van de IGC-voorbereiding circuleren, lijkt het er op dat probleem in 1996 eerder versterkt zal worden dan verminderd. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat deze suggesties zich er op richten om in de verdragsrechtelijke procedures van de 'derde' pijler elementen van communautaire besluitvorming te introduceren. Bij een verdere verzwaring van de regels van samenwerking in de 'derde' pijler (Titel VI: justitie en binnenlandse zaken) wordt slechts de verleiding groter om afspraken buiten dat kader te houden.

Die voorstellen berusten op de gedachte dat democratische controle en rechtsbescherming (vanwege de onbevoegdheid van het Europese Parlement en het Europese Hof) in het kader van de 'derde' pijler niet gewaarborgd zouden zijn. Die gedachte is onjuist. Andere verdragen waar Nederland aan gebonden is, komen volgens dezelfde procedure tot stand en het bezwaar wordt daar nooit gehoord. Ratificatie bij wet is de wijze waarop vanouds zowel de controle door het nationale parlement als de rechtsbescherming door de nationale rechter worden verzekerd. Overleg in het Europese Parlement biedt niet meer invloed op de inhoud van eventuele verplichtingen. Het besloten karakter van intergouvernementeel overleg en besluitvorming is geen complot, maar een noodzakelijke voorwaarde om de kans op overeenstemming tussen de vele uiteenlopende nationale belangen te vergroten (CAO-overleg of kabinetsoverleg zijn evenmin openbaar). Men kan het Europese Parlement wel medebeslissingsrecht geven, maar wanneer alle Lid-Staten het eens zijn over een tekst zullen zij deze zonodig ook buiten het Unie-kader sluiten. De onbevoegdheid van het Europese Hof maakt een uniforme uitleg van de verplichtingen onmogelijk, maar ook dat wordt vaak niet als verlies, maar als winst ervaren.

Bij verbetering moet worden uitgegaan van de huidige, verdragsrechtelijke procedures. Oplossingen moeten zich richten op de specifieke knelpunten hiervan voor het beleidsterrein waar het om gaat en het wezenlijk ander karakter van de doelstelling van integratie: versterking van het effectief overheidsbeleid op deze terreinen. Daarbij zal ten principale een antwoord gegeven moeten worden op de gesignaleerde nieuwe beleidsvraagstukken. Dit vergt niet alleen een andere oriëntatie met betrekking tot de institutionele vraagstukken op terrein van justitie en binnenlandse zaken, maar tevens met betrekking tot de oriëntatie van het beleid zelf.

5.4.3 Institutionele ontwikkeling

5.4.3.1 Ontwikkeling besluitvorming

Het grootste obstakel voor besluitvorming op dit terrein is vooralsnog dat niet alle Lid-Staten de behoefte aan samenwerking op het gegeven beleidsterrein onderschrijven. Bij de ontwikkeling van de interne markt is het onontbeerlijk dat de communautaire ordening in alle Lid-Staten gelijk is en alle Lid-Staten gelijkelijk gebonden zijn door beslissingen. Daar waar de focus van de integratie meer gericht is op versterking van de effectiviteit van het nationaal en gemeenschappelijk overheidsbeleid, is dit anders. Die 'vruchten' kunnen doorgaans ook verkregen worden indien niet alle Lid-Staten betrokken zijn. De Schengen-landen kunnen vruchtbaar samenwerken, ook al zijn bepaalde Lid-Staten geen partij bij die verdragen. Vraag is dan ook of alle Lid-Staten noodzakelijkerwijze betrokken moeten zijn bij voortgang op dit terrein. Op die vraag wordt hieronder ingegaan.

In gevallen dat over de inhoud van een regeling wel overeenstemming bestaat, is het voornaamste bezwaar van de huidige procedure dat tot de laatste ratificatie onzeker is of en zo ja, wanneer deze in werking kan treden. Afschaffing van het vereiste van nationale ratificatie van maatregelen waarover overeenstemming bestaat, is dan ook de eerste noodzakelijke stap voor

versterking van de besluitvorming. Tegenhanger daarvan is het medebeslissingsrecht van het Europese Parlement bij de totstandkoming daarvan. Medebeslissing omdat de maatregelen die het betreft, anders dan bij besluiten over de interne markt, doorgaans de rechten van burgers raken. Die stap is fundamenteel, maar het is tegelijk een 'conditio sine qua non', zonder welke iedere andere verbetering zinloos is. Evenzo vormde de afschaffing van het ratificatievereiste in 1958 de eerste, meest belangrijke stap in het EEG-Verdrag; meerderheidsbeslissingen waren slechts op een beperkt terrein mogelijk.

Gegeven het fundamentele karakter daarvan, zal afschaffing van het vereiste van nationale ratificatie vermoedelijk waarborgen vergen ten aanzien van de onderwerpen waarover aldus besloten kan worden. Het vereiste van unanieme besluitvorming vormt in dit opzicht de belangrijkste waarborg. Denkbaar is ook dat onderwerpen waarover op deze wijze besloten kan worden eerst bij besluit van de Europese Raad moeten zijn aangewezen. Dit biedt een waarborg tegen een te grote ambtelijke voortvarendheid in de onderhandelingen. Een exclusief recht van initiatief voor de Europese Commissie biedt in deze geen waarborg, nog afgezien van de geringe betekenis daarvan zolang beslissingen unaniem genomen worden. Waar de samenwerking op dit terrein gericht is op versterking van het overheidsfunctioneren ten behoeve van maatschappelijke behoeften, zullen de nationale autoriteiten meer inzicht hebben in de bestaande knelpunten en publieke behoeften. Belangrijker is het dan ook om te verzekeren dat de Commissie als volwaardige partij aan de besluitvorming deelneemt. Haar instemming met onderwerp en inhoud van de uiteindelijk overeengekomen regeling zou vereist moeten zijn.

Besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid is niet een volgende stap op dit terrein. Unanimititeit vormt een wezenlijke waarborg. Belangrijker is dat latere uitvoeringsbeslissingen bij gekwalificeerde meerderheid genomen kunnen worden. Wanneer eenmaal de basisregeling tot stand is gekomen, is het wezenlijk dat uitvoeringsmaatregelen niet afhankelijk zijn van instemming van de laatste Lid-Staat. Delegatie van bevoegdheid aan de Commissie zal in die gevallen te ver gaan. Een algemene bevoegdheid om de uitvoering bij gekwalificeerde meerderheid te regelen, vormt dan een realistische tussenstap. Dit vereist een omschrijving in het verdrag van hetgeen onder uitvoering kan worden verstaan, waarbij de uitleg opgedragen zal moeten worden aan het Europese Hof. Anders biedt deze regeling geen waarborg.

De meest vergaande stap is besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid over onderwerp en inhoud van regeling. Uiteindelijk zal ook die stap gezet moeten worden om tot een doeltreffende gemeenschappelijke regeling te komen. Maar onderkend zij dat die stap van een andere orde is dan de invoering van meerderheidsbeslissingen over marktordening. De procedurele waarborgen op dit terrein behoren ook in de Lid-Statens doorgaans tot de zwaarst denkbare. Het betreft de kern van de 'zwaarmacht' van de staat en ingrijpende politiebevoegdheden jegens burgers. Regeling daarvan kan niet zonder meer aan het overwegend ambtelijke, Brusselse proces van besluitvorming worden overgelaten. De noodzakelijke waarborgen dienen evenwel niet primair in de besluitvormingsprocedure gezocht te worden, maar in waarborgen ten aanzien van het respect voor fundamentele waarden en rechten, een adequate beperking van de rechtswerking van besluiten en de algemene oriëntatie van het beleid van de Unie op dit terrein (op die aspecten wordt hieronder ingegaan).

5.4.3.2 *Ontwikkeling bevoegdheid Europese Hof*

Ook over de bevoegdheid van het Europese Hof wordt in alles of niets termen gedacht (volledig bevoegd of niet bevoegd). Het gaat echter om onderscheiden

stappen. Daarbij moet de specifieke functie van het Hof voor ogen gehouden worden. Op de terreinen waar nationaal beleid in het kader van de Unie geharmoniseerd of gecoördineerd wordt, is de functie van het Hof niet primair gelegen in de rechtsbescherming. Het Europese Hof waarborgt alleen de rechtsbescherming ten aanzien van handelingen van de organen van de Unie (waar deze regels of beschikkingen vaststellen). In andere gevallen wordt de rechtsbescherming verzekerd door de nationale rechter. Het Europese Hof verzekert primair de uniforme uitleg van het gemeenschapsrecht, hetgeen onverlet laat dat het Hof die taak mede heeft gebruikt om leiding te geven aan de rechtsontwikkeling in de Gemeenschap. Dat betekent ook dat de potentiële, integrerende functie van het Hof bij de samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken een andere is dan die op het terrein van het functioneren van de interne markt. Marktintegratie berust op uniformering en beperking van het ingrijpen van nationale overheden, hetgeen vereist dat voor alle Lid-Staten gelijke beperkingen gelden. Integratie inzake justitie en binnenlandse zaken strekt er daarentegen toe om de Unie en de samenwerkende Lid-Staten in staat te stellen taken te vervullen, die de Lid-Staten afzonderlijk niet meer bevredigend kunnen waarnemen. Dit doel wordt niet primair bereikt door gelijke beperkingen en rechtsbescherming in ieder van de Lid-Staten, maar door de zekerheid dat er in ieder van de Lid-Staten daadwerkelijk zal worden opgetreden als er gemeenschappelijke belangen in het geding zijn. Een effectieve gezamenlijke criminaliteitsbestrijding wordt niet gerealiseerd met gelijke waarborgen voor de verdachten, maar door de zekerheid dat de diensten van een Lid-Staat ook zullen optreden als niet hun directe belangen in het geding zijn, maar die van andere Lid-Staten. Dit geldt ook voor onderwerpen zoals grensbewaking en vreemdelingenbeleid.

Integratie inzake justitie en binnenlandse zaken wordt niet noodzakelijkerwijs versterkt door uniformiteit in individuele gevallen. Het functioneren van de interne markt vereist dat Lid-Staten niet meer doen dan is afgesproken. Controle op de individuele toepassing kan de naleving daarvan versterken. Bij de samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken moet verzekerd zijn dat Lid-Staten tenminste doen wat is afgesproken. Dit laat zich niet in individuele zaken controleren. Als een Lid-Staat niet optreedt, is er doorgaans geen rechtszaak. Samenwerking komt neer op de naleving van onderlinge afspraken bij het optreden in concrete gevallen. De rechter kan er op toezien dat de Lid-Staten zich van de nodige bevoegdheden voorzien, maar niet of zij deze in concrete gevallen ook gebruiken. De mogelijkheid om onderlinge geschillen over de toepassing van verplichtingen aan de rechter voor te leggen, biedt derhalve slechts beperkte zekerheid. Te meer daar een openlijk geschil in het verkeer tussen staten ongeveer het laatste middel is.

Het bezwaar dat er bij beperking van de bevoegdheid van het Europese Hof om een uniforme uitleg te verzekeren verschillen in toepassing kunnen ontstaan, is niet steekhoudend. Dit bezwaar is slechts relevant indien de uniformiteit van recht binnen de hele Unie een uitdrukkelijke beleidsdoelstelling zou zijn. Het tegendeel is doorgaans het geval. Doel is veeleer een doeltreffend gemeenschappelijk optreden met waar mogelijk behoud van nationale diversiteit. De beslissing over de reikwijdte van de bevoegdheden van het Hof moet gezien worden in het verlengde van de beleidsdoelstellingen ten aanzien van een gegeven onderwerp en niet als een zelfstandige, principiële beslissing. Indien geen uniformiteit van recht beoogd wordt, kan het beleid van de Lid-Staten tot een uiteenlopende praktijk leiden, mits de gemeenschappelijke doelstelling gerealiseerd wordt. Zou het Hof bij voorbeeld bevoegd zijn met betrekking tot de Schengen-verdragen, dan zou dit bij de huidige tekst leiden tot een uniforme uitleg van de begrippen asielzoeker en vluchteling en daarmee tot een uniform vluchtelingenbeleid. Dit is in deze fase gewenst noch bedoeld. Daarbij komt dat ernstig betwijfeld kan worden of het ten principale

juist is dat dergelijk beleid door de rechter en niet door het bestuur wordt ontwikkeld.

De functie van de rechter op dit terrein gaat dan ook in een andere richting. In een aantal gevallen vergt doeltreffend gemeenschappelijk beleid niet primair harmonisatie van regels en coördinatie van optreden, maar eenheid van optreden. De richting waarin de wensen inzake de taken van Europol zich ontwikkelen, bevestigt dit. Een gemeenschappelijk vreemdelingenbeleid zal eenzelfde voorziening vergen. Dergelijke diensten kunnen niet functioneren zonder uniforme regels voor hun handelen en één rechterlijke instantie die op de naleving daarvan toeziet. Een behoefte die zich nu reeds voordoet ten aanzien van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij verwerking van informatie door Europol. Daar kunnen geen tien à vijftien verschillende wetten op van toepassing zijn. In die gevallen ontstaat kortom een acute behoefte aan jurisdictie van het Europese Hof.

5.4.4 Nieuwe ontwikkelingslijnen

De oplossingen op deze beleidsterreinen moeten niet uitsluitend en zelfs niet primair gezocht worden in de institutionele regeling van bevoegdheden. Die oplossingen en waarborgen tegen een overmatige uniformering moeten mede gevonden worden in de grondslagen van de beleidsontwikkeling. Naarmate de taken van de Unie heterogener van aard worden, zullen zij ook niet alle volgens eenzelfde stramien geregeld kunnen worden. Er zijn derhalve verschillende nieuwe lijnen nodig waarlangs het beleid in deze zich moet ontwikkelen.

5.4.4.1 *Gelijkwaardig maar niet noodzakelijkerwijze gelijk*

Tot dusverre heeft het beleid van de Unie (voorheen de Gemeenschap) zich vooral gericht op de behoeften van het functioneren van de interne markt. Dit heeft mede de neiging tot uniformering in de hand gewerkt. Zeker op beleidsterreinen die niet direct het vrij verkeer en het functioneren van de interne markt raken, bestaat daaraan minder behoefte en kan dit zelfs onnodige risico's in zich bergen. In verband met de monetaire unie is reeds gewezen op het risico dat gelegen is in een vergaande uniformering van de randvoorwaarden die het vestigingsklimaat in de Lid-Staten bepalen (zie par. 5.2.2.2). In het voorgaande is tevens gewezen op het risico van rigiditeit in beleid en wetgeving.

Bij de verdere ontwikkeling van het beleid in de Unie zal sterker uitgegaan moeten worden van verschillen tussen de Lid-Staten en de interne samenhang en eenheid van nationaal recht en beleid. De regels en het beleid van de Unie zullen zich dan vooral moeten richten op coördinatie van de nationale stelsels, het voorkomen dat Lid-Staten de lasten van eigen beleidskeuzen op andere kunnen afwentelen en het beperken van beleidsconcurrentie. Die benadering is niet nieuw. Zij is gevolgd bij de coördinatie van de sociale zekerheid in het belang van het vrij verkeer van werknemers. Zij leent zich ook voor het beleid op andere terreinen.

Met betrekking tot strafrechtelijke samenwerking is het zelfs de eerst aangegeven weg. Harmonisatie van strafrecht is een hachelijke zaak. Het nationale strafrecht is veelal het produkt van een ontwikkeling van eeuwen. De uitkomsten in verschillende landen lijken globaal op elkaar, maar de wijze waarop die worden verkregen verschillen. Harmonisatie van één of enkele onderdelen uit die stelsels haalt deze uit hun onderling verband. Internationale afstemming van strafrecht richt zich dan ook vooral op de afstemming van toepassing, rechtshulp en uitlevering. Ook samenwerking binnen de Unie zal zich op dit terrein primair moeten richten op het versterken van deze ele-

menten (vereenvoudiging van de procedures van onderlinge rechtshulp en uitlevering van verdachten). Daarnaast zou de omschrijving van bepaalde misdrijven zodanig aangepast kunnen worden dat nationaal ook opgetreden kan worden indien de rechtsorde van andere Lid-Staten in het geding is. Wordt dit aangevuld met de regel dat een Lid-Staat, op verzoek van een andere Lid-Staat, een verdachte uitlevert danwel zelf vervolgt, dan ontstaat een stelsel waarin personen zonodig ter plaatse waar zij zich bevinden, vervolgd kunnen worden voor misdrijven die elders in de Unie zijn gepleegd. De berechting vindt in dat geval plaats naar het recht van de Lid-Staat die vervolgt. Een dergelijk systeem gaat uit van het beginsel dat het strafrecht in de verschillende Lid-Staten, ondanks nationale verschillen, gelijkwaardig is. Er zou hooguit behoefte bestaan aan een negatieve omschrijving van gevallen waarin niet langer sprake is van gelijkwaardigheid.

Eenzelfde benadering is denkbaar op andere terreinen dan de strafrechtelijke samenwerking. Zij is in de Schengen-verdragen gehanteerd voor het vreemdelingen- en asielbeleid. De regel is dat de behandeling en beslissing van een verzoek om toelating in één van de Lid-Staten rechtsgevolgen heeft in andere Lid-Staten. Bij afwijzing behoeft het verzoek niet opnieuw elders behandeld te worden; bij toewijzing geeft de verblijfsvergunning toegang tot de andere Lid-Staten. Een volledige harmonisatie van het vreemdelingenrecht is dan niet nodig. Op deze wijze is coördinatie van de nationale rechtssystemen en ordening van de onderlinge verhoudingen mogelijk met behoud van pluriformiteit. Uitgangspunt is de erkenning dat ondanks rechtsverschillen er sprake is van een gelijkwaardigheid ten principale, tenzij uitdrukkelijk is vastgesteld dat de grondslag niet gelijkwaardig is. Een uitgangspunt dat leidt tot de aanvaarding van het beginsel van 'full faith and credit': de regel dat het (publiek)rechtelijk handelen van andere Lid-Staten in het onderling verkeer als gelijkwaardig wordt erkend, tenzij uitdrukkelijk anders is vastgesteld. Een beginsel dat ook besloten ligt in de 'Cassis de Dyon'-jurisprudentie van het Europese Hof en het bepaalde in artikel 100B (Europese Akte).

Hoewel er in het huidige beleid aanzetten zijn voor deze benadering, gaat het om een wezenlijk andere aanpak dan die waarbij het onderlinge (rechts)verkeer berust op gelijkheid en harmonisatie van voorwaarden. De invalshoek waarbij erkenning van de geldigheid van beslissingen en handelingen van andere Lid-Staten alleen mogelijk is op een gelijke grondslag, dwingt tot voortgaande harmonisatie. Indien strafrechtelijke samenwerking, uitlevering of vervolging niet mogelijk of wenselijk worden geacht zonder onderlinge vergelijkbaarheid van straf- en strafprocesrechtelijke regels, kiest men tevens voor een weg die leidt tot toenemende uniformering van het gehele strafrecht binnen de Unie. Een ordening die uitgaat van gelijkwaardigheid en pluriformiteit heeft andere consequenties. Het kan betekenen dat de jurisdictie van Lid-Staten over hun ingezetenen (extra-territoriaal) versterkt wordt. Een alternatief voor de harmonisatie van drugbeleid is de aanvaarding dat landen die een soepeler beleid voeren dit alleen doen met betrekking tot de eigen onderdanen. Een alternatief voor de harmonisatie van regels met betrekking tot fundamentele ethische vraagstukken (abortus, euthanasie, geboorte- en genetische vraagstukken) is de regel dat Lid-Staten met een ruimer regime, dit slechts toepassen met betrekking tot de eigen onderdanen of ingezetenen. Die oplossing kan leiden tot meer controles en het vergt een bijstelling van het verbod van discriminatie naar nationaliteit. Het impliceert tevens een beperking van de notie van het Europees burgerschap en de erkenning dat de pluriformiteit van nationaal recht en beleid ten aanzien van deze onderwerpen, grenzen stelt aan de vrijheid van verkeer. Het alternatief is echter de vrijwel onmogelijke opgave om recht en wetgeving ten aanzien van deze onderwerpen te harmoniseren of te aanvaarden dat bij gebrek aan overeenstemming iedere nationale regeling zinloos is. Het betekent kortom dat een principiële keuze gemaakt moet worden tussen pluriformiteit of uniformiteit - eventueel per

beleidsterrein verschillend - ten aanzien van de voorwaarden die nodig en gewenst zijn voor samenwerking en integratie.

5.4.4.2 *Uitvoerende bevoegdheden van de Europese Unie*

Harmonisatie of coördinatie van nationaal recht en beleid biedt niet in alle gevallen een bevredigende en adequate oplossing voor vragen waar de Unie mee geconfronteerd wordt. Zo kan bij de samenwerking op het terrein van het vreemdelingen- en asielbeleid uitgegaan worden van pluriformiteit en onderlinge gelijkwaardigheid, zolang onderdanen van derde landen geen recht op vrije vestiging binnen de Unie hebben (het recht op verplaatsing is mogelijk op basis van nationale verblijfsvergunningen). Harmonisatie van wetgeving en beleid is daarvoor nodig noch gewenst. Indien vreemdelingen of vluchtelingen zich vrij zouden mogen vestigen of indien een verdeling van vluchtelingen binnen de Unie wordt nagestreefd, zou harmonisatie van wetgeving daartoe echter niet voldoende zijn. Die situatie eist uniformiteit van de toepassing van het toelatingsbeleid aan de grens. Die uniformiteit kan niet gerealiseerd worden enkel door de uniformering van de onderliggende regels. Bij de toepassing zullen steeds nieuwe discrepanties ontstaan die alleen door nieuwe richtlijnen opgeheven kunnen worden. De omvang van de Nederlandse Vreemdelingencirculaire illustreert het proces van voortdurende precisering en detaillering dat nodig is. Bovendien zal dit systeem onaanvaardbare consequenties hebben in de zin dat vrijwel iedere weigering van toelating kan leiden tot prejudiciële vragen over de uitleg van de regels.

De huidige structuur van de Unie werkt dit echter in de hand. Uitvoering en rechtspraak blijven daarin in handen van de Lid-Staten. Alleen indirect, door de aanpassing van de nationale regelgeving aan regels van de Unie, kan de uitvoering in de verschillende Lid-Staten onderling op één lijn gebracht worden. Binnen die structuur zal de werkelijke uniformiteit steeds achterlopen bij de behoefte daaraan en zal aanpassing aan nieuwe omstandigheden uitermate weerbarstig zijn. Die structuur is adequaat, zelfs aantrekkelijk (vanwege de rigiditeit) bij de ordening van het economisch verkeer, maar voldoet niet waar de taak van de overheid een actief en flexibel beleid vergt. Daar waar de integratie zich richt op het verzekeren van een adequaat beleid in een veranderende maatschappelijke omgeving (zoals bijv. bestrijding van criminaliteit, defensie of immigratie) moet worden teruggegrepen op het oudere model van Monnet: integratie van bestuur zoals in het verdrag van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS).

Een gemeenschappelijk vreemdelingenbeleid laat zich niet realiseren zonder directe uitvoering van dit beleid door de Unie. Uniformiteit, aanpassing en afstemming van beleid en toepassing zijn alleen doeltreffend door middel van vormloze ambtelijke aanwijzingen en instructies. Een naar eenheid en duur bevredigende rechtsbescherming vergt een eigen rechtsgang voor de toelatingsbeslissingen. Hetzelfde geldt met betrekking tot die gevallen waar eenheid van optreden en handelen is vereist. Een doeltreffende criminaliteitsbestrijding vergt een dergelijke eenheid. Een systeem van coördinatie van nationale rechtssystemen is daarvoor niet toereikend. Ieder optreden moet dan worden toegerekend aan de plaats van handeling en wordt daarmee beheerst door het daar geldend recht en de reikwijdte van de nationale jurisdictie. Die benadering blijkt al niet toereikend voor de beperkte taken die Europol op dit moment worden toegedacht, laat staan voor de toekomstige taken die door sommigen in het kader van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) aan de orde worden gesteld. Mogelijk biedt uitvoering door de Unie ook een oplossing in die gevallen waar het functioneren van de interne markt uniformiteit en eenheid vereisen, die thans verkregen worden door voortgaande detaillering van de harmonisatie van voorschriften met betrekking tot de uitvoering en handhaving.

Uniformiteit en eenheid van uitvoering op bepaalde beleidsterreinen zonder dat dit een voortgaande en steeds omvattender harmonisatie van nationaal recht en beleid vergt, vereist uitbreiding van de uitvoerende bevoegdheid van de Unie. Omdat dergelijke uitvoering een adequate besluitvorming en een regeling van rechtsbescherming vergt, zou die mogelijkheid in de bestaande rechtsorde moeten worden ondergebracht. Dat houdt niet noodzakelijkerwijze in dat die taken aan de Europese Commissie worden opgedragen. Ook in het geval van de monetaire unie is gekozen voor een nieuwe onafhankelijke instantie. Een dergelijke uitvoerende bevoegdheid vergt voorts andere rechtsinstrumenten en uitbreiding van de mogelijkheid van rechtspraak in eerste instantie. In dit verband kan bezien worden of het bestaande EGKS-verdrag zich niet leent voor uitbreiding met het oog op deze taken.

5.4.4.3 *Parallele regelgeving*

Coördinatie van nationale rechtsstelsels (par. 5.4.4.1) biedt in het algemeen een bevredigend alternatief voor uniformering en harmonisatie. Dit is anders in geval er sprake is van een frequent en intens verkeer of indien verschillen in recht onaanvaardbaar zijn. Zo zullen bij een doeltreffende samenwerking bij de bestrijding van bepaalde vormen van criminaliteit de nationale rechtsstelsels veelvuldiger en intensiever op elkaar betrokken worden. In geval van misdrijven, opsporing en vervolging die Lid-Staten tegelijk raken, stelt een gecoördineerd stelsel grenzen aan de doeltreffendheid. Procedures voor uitlevering, uitwisseling van gegevens, samenwerking bij de opsporing en eventueel de gecombineerde berechting van in meer Lid-Staten gepleegde misdrijven laten zich niet onbepert vereenvoudigen. Mogelijk is ook dat sommige Lid-Staten slechts tot intensieve samenwerking bereid zijn indien elders in beginsel gelijke waarborgen gelden als in eigen land.

Harmonisatie van wetgeving heeft het genoemde bezwaar dat dit geleidelijk leidt tot een vergaande uniformering van het nationale recht, te meer daar ook de uitvoering in het geding is. De ontwikkeling van zelfstandige Europese rechtsregels naast het nationale recht biedt in die gevallen een alternatief. Het bezwaar van geharmoniseerde rechtsregels is dat deze in het nationale rechtsstelsel moeten worden opgenomen en daardoor een bredere strekking en werking krijgen. De onderhandelingen over de inhoud van dergelijke regels zijn om die reden vaak uiterst moeizaam. Ieder van de partijen let niet alleen op de gevolgen van de teksten voor de problemen die aan de orde zijn, maar tevens op mogelijke andere, onbedoelde gevolgen. Die gevolgen kunnen worden voorkomen indien de betrokken rechtsregels zelfstandig, naast het nationale recht van toepassing zijn. Zo is denkbaar dat voor bepaalde grensoverschrijdende misdrijven aparte rechtsregels gelden waarbij de opsporing, vervolging en berechting eveneens apart geregeld zijn. Dit is niet een zuiver theoretische oplossing. In de Verenigde Staten is op deze wijze een praktische uitweg gevonden uit het dilemma van een overwegend op het niveau van de staten geregeld strafrecht en de behoefte aan een adequate bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. De gedachte waarop die oplossing berust is echter ook bruikbaar in andere gevallen waarin de gewenste rechtspluriformiteit en de behoefte aan uniformiteit in concrete gevallen met elkaar conflicteren.

5.4.4.4 *Elementaire waarborgen en rechten*

De verschillende oplossingen voor het vraagstuk van pluriformiteit van nationaal recht en de eenheid van beleid in de Unie, berusten allen in enige vorm op het naast elkaar bestaan van onderscheiden rechtsstelsels. Een eerste voorwaarde voor aanvaarding van de gelijkwaardigheid van verschillende rechtsstelsels is dat in ieder daarvan bepaalde elementaire waarden, rechten en waarborgen verzekerd zijn. Dit is thans het geval op grond van het feit dat

alle Lid-Staten partij zijn bij het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), waarbij het Europese Hof van Justitie die beginselen eveneens toepast met betrekking tot het handelen van de Unie. Die situatie is op den duur onbevredigend omdat de effectieve handhaving van die beginselen op verschillende uitgangspunten berust en uitermate omslachtig is. Dat vormt een tweede reden om grondrechten en elementaire mensenrechten in het kader van het Unie-verdrag te waarborgen. Eerder (zie par. 5.4.1.2) is een andere reden genoemd: het belang dat de Unie ook in staat is politieke conflicten door middel van rechtspraak hun angel te ontnemen.

Voor een regeling van de grondrechten in het kader van de Unie bieden zich twee wegen aan: opsomming in het Unie-verdrag van de relevante rechten of toetreding van de Unie tot het EVRM. In het eerste geval kan een conflict ontstaan tussen de verplichtingen van het Unie-verdrag en het EVRM, in het tweede ontstaat een onhanteerbaar systeem van rechtsbescherming. Beide oplossingen zullen tot gevolg hebben dat het Europese Hof dan voortaan de naleving van deze grondrechten en beginselen niet alleen handhaaft met betrekking tot de organen van de Unie, maar ook met betrekking tot het handelen van de Lid-Staten. Dit levert een wezenlijk nieuwe situatie op voor de Lid-Staten. Thans kunnen vragen alleen aan het Hof in Straatsburg worden voorgelegd wanneer de nationale rechtsgang is uitgeput. Wanneer grondrechten, al dan niet door toetreding tot het EVRM, een onderdeel uitmaken van het gemeenschapsrecht, kunnen in iedere fase van een nationaal rechtsgeding aan het Hof in Luxemburg prejudiciële vragen gesteld worden over de uitleg daarvan. Dit biedt een betere waarborg dat de rechtspraak inzake grondrechten in contact blijft met de praktijk van de toepassing daarvan. Zou echter na een uitspraak van het Hof in Luxemburg de zaak nog weer voorgelegd kunnen worden aan het Hof in Straatsburg, dan wordt de procedure zodanig lang en onhanteerbaar (potentieel 12 instanties) dat deze op zich zelf reeds een inbreuk op het beginsel van een voortvarende rechtsgang oplevert.

De regeling van grondrechten en fundamentele mensenrechten in het kader van het gemeenschapsrecht impliceert derhalve een ingrijpender institutionele aanpassing dan alleen het opnemen van deze rechten in het Unie-verdrag of de toetreding van de Unie tot het EVRM. Uiteindelijk betekent dit van tweeën één: samenvoeging van de Europese Hoven in Luxemburg en Straatsburg, hetgeen de medewerking van andere staten vergt, of opzegging van het EVRM door de Lid-Staten, die zich vervolgens richten op de grondrechten in het Unie-verdrag.

5.5 Snelheden, integratie 'à la carte' en 'géométrie variable'

5.5.1 Een gedifferentieerde ontwikkeling

Nederland heeft er steeds naar gestreefd het integratieproces te kanaliseren binnen één institutionele structuur: die van het EEG-Verdrag en de communautaire rechtsorde. Desondanks is er in de loop van de tijd een toenemende differentiatie opgetreden waaraan ook Nederland heeft meegewerkt. Al in het EEG-Verdrag werd een uitzondering opgenomen voor de mogelijk snellere integratie in het kader van de Benelux. Parallel aan de verwezenlijking van de interne markt op grond van de Europese Akte werkte Nederland mee een versnelde afschaffing van de personencontroles aan de binnengrenzen in het kader van de Schengen-verdragen. Met het Verdrag van Maastricht is de differentiatie in kaders en snelheden tenslotte in de structuur van de Europese Unie ingebouwd: de 'pijler'-structuur, de geleidelijke totstandkoming van de monetaire unie en de verschillende vormen van 'opting out' (muntunie, sociaal protocol, veiligheidsbeleid).

Ook binnen het kader van het gemeenschapsrecht is er vanouds sprake van

verschillende vormen van differentiatie. Het EEG-Verdrag biedt altijd al de mogelijkheid om tussen de Lid-Staten te differentiëren. Bij de opeenvolgende uitbreidingen zijn overgangsregimes aanvaard, zowel voor de nieuwe Lid-Staten als van de oude (bijv. personenverkeer). Kenmerk van deze vormen van differentiatie is dat het daarbij om tijdelijke, beperkte afwijkingen gaat aan de hand van criteria die gerechtvaardigd zijn in het licht van de gemeenschappelijke doelstellingen. De geleidelijke totstandkoming van de monetaire unie past in dit patroon. Het doel staat vast: een monetaire unie; alleen het tempo waarin dit bereikt moet worden, is afhankelijk van de inspanning die de Lid-Staten zich getroosten bij het saneren van hun overheidsfinanciën. Dit kan niet worden afgedwongen. In die zin is er sprake van *verschillende snelheden*.

Van deze differentiatie binnen het kader van het gemeenschapsrecht moet de samenwerking tussen alle of enkele Lid-Staten onderscheiden worden. Behalve waar de Gemeenschap exclusief bevoegd is (handelspolitiek) is dit steeds mogelijk. Het integratieproces heeft altijd verschillende kaders omvat (Raad van Europa, de EFTA, de Noordse Unie, de Benelux, de BLEU), waarin ook onderwerpen aan de orde kunnen komen die binnen de Unie spelen (bijv. de media in de Raad van Europa en de Gemeenschap; en het personenverkeer in de Gemeenschap, het Verdrag van Dublin en het Akkoord van Schengen). Voor de Lid-Staten is er alleen in zoverre sprake van ordening, dat het gemeenschapsrecht voorrang heeft boven verplichtingen die in ander verband worden aangegaan. Lid-Staten kunnen kortom steeds in ander, beperkter verband doelstellingen van de Unie realiseren. Alleen wanneer alle Lid-Staten daaraan deel zouden nemen en het expliciet in het Verdrag genoemde doelstellingen zou betreffen, zou er strijdigheid kunnen zijn met de plicht om binnen het kader van het verdrag aan de verwezenlijking van de doelstellingen mee te werken (art. 5 EEG). Dit is uiteraard anders wanneer het verdrag uitdrukkelijk in die mogelijkheid voorziet (artikel 220 EEG en in Titel VI: samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken). De bevoegdheid van de Gemeenschap wordt daardoor niet beperkt. Deze vorm van gevarieerde samenwerking binnen het kader van de Unie kan worden aangeduid als *'géométrie variable'*.

Nog weer iets anders is de regeling van het Sociaal Protocol. Formeel gaat het hier om een verdrag dat door alle Lid-Staten behalve het Verenigd Koninkrijk gesloten is. Het bedient zich echter van alle mechanismen en instituten van het gemeenschapsrecht en valt praktisch onder de communautaire rechtsorde. De permanente uitzonderingspositie voor het Verenigd Koninkrijk, dat zelf over de beëindiging daarvan beslist, zonder plicht om zich op den duur bij de andere Lid-Staten te voegen, vormt als zodanig een novum. Dit is de *integratie à la carte*.

5.5.2 Overwegingen met betrekking tot differentiatie

Bij de komende IGC-onderhandelingen zal de vraag naar de wenselijkheid en noodzaak van differentiatie indringender dan ooit aan de orde zijn. In de beslissingen over de monetaire unie en de uitbreiding ligt een potentiële driedeling van de interne markt besloten. Tegelijk zal er vermoedelijk met name van Britse zijde gepleit worden voor een nog veel grotere variatie in samenwerking. In het voorgaande is reeds ingegaan op de uitgangspunten van deze benadering van het integratieproces (zie par. 4.3.2). Die zijn niet verenigbaar met de lange-termijnbelangen van Nederland. Dit neemt niet weg dat er op korte termijn een dilemma bestaat tussen het belang dat de Lid-Staten gezamenlijk oplopen en het belang dat het tempo niet door de traagste Lid-Staat wordt bepaald. Dit dilemma tussen eenheid en voortgang valt niet op te lossen met een eenvoudige keuze. Nederland heeft belang bij beide: zowel bij de versterking van de Unie als bij het vanzelfsprekend kader voor samenwerking

en gemeenschappelijk beleid. Hoe groter de dwang om gezamenlijk tot voor ieder gelijke en gelijk bindende oplossingen te komen, des te sterker de cohesie en de bereidheid om eventueel nationale reserves terzijde te stellen in het belang van een gezamenlijke oplossing. Maar ook de voortgang wordt dan bepaald door de opvattingen en mogelijkheden van een blokkerende minderheid. En juist voortgang op een aantal terreinen zal in de komende tijd essentieel zijn om desintegratie te voorkomen.

Tegen differentiatie binnen het kader van de communautaire rechtsorde kan in beginsel geen bezwaar bestaan. Hoe meer de situatie en het niveau van ontwikkeling van de Lid-Staten in een groeiende Unie uiteenlopen, des te minder is het waarschijnlijk dat gemeenschappelijke regels overal op hetzelfde moment kunnen worden ingevoerd (variabele chronologie). Een gecontroleerde variatie van de verplichtingen van Lid-Staten kan in die situatie een oplossing bieden. Dit geldt niet zonder meer voor de figuur van verschillende snelheden, waarbij het einddoel vaststaat maar niet de lengte van de overgangstermijn. Indien niet zeker is of en zo ja, wanneer verplichtingen voor sommige Lid-Staten gaan gelden, ontstaan problemen en vragen rond de betrokkenheid van die Lid-Staten bij de besluitvorming over die verplichtingen en de uitvoering daarvan. Dit geldt à fortiori bij integratie à la carte en figuren van 'opting out' die pas na aanvaarding door een Lid-Staat gaan gelden. In het laatste geval is er nauwelijks nog een onderscheid met verdragsverplichtingen die een Lid-Staat eerst na nationale ratificatie binden. Het levert bovendien een vrijwel onwerkbaar situatie op. Zo lang het één uitzondering betreft voor één of twee Lid-Staten, kan dit nog verwerkt worden. Indien iedere Lid-Staat echter uitzonderingen wil op ieder terrein dat voor dit land toevallig gevoelig ligt, wordt het systeem volstrekt onwerkbaar. Er is dan weinig verschil met variabele geometrie.

De argumenten voor een variabele geometrie, zoals de pijlerstructuur van het Verdrag van Maastricht, zijn legitiem. Men kan het integratieproces zien als een breed proces dat in verschillende kaders plaatsvindt en dat globaal gestuurd wordt binnen het omvattende kader van de Unie. De 'pijler'-structuur is winst in vergelijking met de situatie van ongecoördineerd overleg in vele verschillende overleggremia en in vergelijking met een blokkade in de voortgang bij gebrek aan overeenstemming binnen het communautaire kader. Naarmate het integratieproces breder wordt en meer Lid-Staten omvat, zal het onvermijdelijk ook gevarieerder worden. Inmiddels is hier ook al een beeld voor gesuggereerd: de 'vlucht wilde ganzen' (in één richting maar met steeds wisselende voortrekkers). De risico's van die benadering zijn echter groot. De politieke dwang om gezamenlijk een oplossing te vinden voor problemen van gemeenschappelijk belang wordt doorbroken. De waarborgen die in de institutionele structuur besloten liggen, verliezen hun waarde wanneer Lid-Staten die hun zin niet krijgen de besluitvorming kunnen blokkeren om vervolgens in kleiner verband de afspraken te maken die zij voor ogen hebben. Procedures, recht en een ordelijke agendavorming zijn bedoeld om machtsverschillen tussen partijen te verminderen. In een open proces van wisselende fora van overleg en besluitvorming speelt die macht een grotere rol, wordt het proces minder goed beheersbaar en boeten de uitkomsten in aan legitimiteit. Bovendien biedt het proces van overleg in wisselende fora de betrokken Lid-Staten ook minder zekerheid. Wezenlijk in het communautaire proces is dat bij zaken van gemeenschappelijk belang besluiten en de totstandkoming van de vereiste maatregelen niet afhankelijk zijn van nationale ratificatie en de uitleg daarvan niet afhankelijk is van nationale rechtspraak. Rechtseenheid en binding aan de besluitvorming als basis van legitimiteit en de functie van het gemeenschapsrecht als integratiemechanisme worden daarmee ondergraven en het integratieproces wordt minder beheersbaar.

Een afwijzing van variabele geometrie is echter in de huidige opzet van de

Unie niet relevant. Behoudens in geval van een exclusieve bevoegdheid van de Unie, kunnen Lid-Staten over ieder onderwerp dat niet in het kader van de Unie geregeld is onderling verplichtingen overeenkomen bij verdrag. Zelfs indien justitie en binnenlandse zaken tot de bevoegdheden van de 'eerste' pijler zouden behoren, zou een regeling als de Schengen-overeenkomst mogelijk zijn zolang er geen overeenstemming bestaat tussen alle Lid-Staten over een communautaire regeling. De enige keuze die Nederland in deze heeft, is of het zelf aan de totstandkoming van dergelijke overeenkomsten buiten het kader van de Unie om mee moet werken. Een algemene afwijzing is minder zinvol. Steeds zal in het licht van de concrete omstandigheden beslist moeten worden of Nederland het zich kan permitteren zich afzijdig te houden van dergelijke afspraken indien deze tot stand dreigen te komen. Tot dusverre heeft Nederland die vraag steeds ontkennend beantwoord en meegewerkt aan de totstandkoming van dergelijke overeenkomsten.

5.5.3 Ontwikkelingslijnen

De conclusie dat de huidige structuur van de Unie zich niet tegen variabele geometrie verzet, laat onverlet dat dit geen kader kan bieden voor het integratieproces in het kader van een monetaire en politieke unie. Die ontwikkeling berust op het uitgangspunt dat een systeem dat uitgaat van nationale staten die in wisselende kaders hun onderlinge betrekkingen regelen, niet langer geschikt is om de noodzakelijke stabiliteit te verzekeren (zie par. 4.3.2). Binnen een monetaire en politieke unie zullen de waarborgen van de institutionele structuur bovendien van toenemend belang zijn als bescherming voor minderheden en kleinere Lid-Staten tegen al te eenzijdige beslissingen van de meerderheid, terwijl zij de meerderheid moeten beschermen tegen blokkerende minderheden. De monetaire en politieke unie zet een proces in gang waarbij iedere betrokken Lid-Staat op wezenlijke terreinen essentiële beleidsruimte verliest. Dit is verantwoord omdat de Lid-Staten gezamenlijk meer greep en invloed hebben op de bestaansvoorwaarden van hun burgers dan ieder afzonderlijk. Maar dit is alleen het geval indien iedere Lid-Staat ook de zekerheid heeft dat de Unie waar nodig optreedt en de oplossingen niet buiten dit kader om gezocht worden. Uiteindelijk betekent dit dat ook wijziging van het Unieverdrag niet afhankelijk kan zijn van unanimitéit tussen alle Lid-Staten en dat het in werking treden van die wijzigingen afhankelijk is van ratificatie door alle Lid-Staten. Die stap is nu nog niet aan de orde, maar zal al snel na de totstandkoming van een werkelijke monetaire en politieke unie in zicht komen.

Monetaire en politieke unie en variabele geometrie kunnen derhalve op den duur niet samengaan. Dit betekent niet dat met de stap naar een monetaire en politieke unie de mogelijkheid van aparte overeenkomsten tussen een beperkt aantal Lid-Staten volledig uitgesloten moet worden. Ook binnen Nederland kennen we de figuur van gemeenschappelijke regelingen. De Unie zal de flexibiliteit die dit biedt, niet kunnen missen. Alleen zal moeten worden voorkomen dat dit tot een ongecontroleerde ontwikkeling leidt. Denkbaar is een bepaling in het Verdrag dat overeenkomsten tussen Lid-Staten die potentieel gemeenschappelijke beleidsterreinen betreffen, de instemming van de Unie behoeven. Op die wijze kan het gebruik van deze mogelijkheid getoetst worden aan het belang van de Unie. Eenzelfde mogelijkheid bestaat in de Verenigde Staten met betrekking tot overeenkomsten tussen de staten (art. I, lid 10, -3, Const.).

5.5.4 Kerngroep of breed draagvlak

De Lamers/Schäuble notitie (CDU) pleit eveneens tegen een proces van variabele geometrie. De eenheid van het institutioneel kader wordt daarin als een voorwaarde voor monetaire en politieke unie gezien. Door bepaalde commen-

tatoren is dit geduid als een teken dat de BRD andere Lid-Staten (lees Frankrijk) tot een keuze wil dwingen voor een meer homogeen en minder intergouvernementeel kader. Dit is daarmee echter allerm minst verzekerd. Tegenstanders van dit proces hebben een sterkere onderhandelingspositie. In het Verdrag van Maastricht is het tijdschema voor de overgang naar de muntunie geregeld voor de Lid-Staten die aan de criteria voldoen. Zonder verdragswijziging kan de Bondsrepubliek daaraan gehouden worden, terwijl de andere Duitse wensen, zoals uitbreiding en versterking van de Unie, wel een verdragswijziging vergen.

Het valt echter niet uit te sluiten dat de Bondsrepubliek, wanneer op de IGC in 1996 onvoldoende voortgang mogelijk blijkt, alsnog zal trachten haar wensen te realiseren met een beperkte groep Lid-Staten. Daarmee komen de voorstanders van een snelle monetaire unie als vanzelf in het tegengestelde scenario van de variabele geometrie terecht. Aan Duitse zijde is de noodzaak daartoe al openlijk geopperd (Lamers/Schäuble). Het is niet onaannemelijk dat Frankrijk bereid zal zijn daarin mee te gaan. Beide landen zullen andere Lid-Staten bij zo'n stap willen betrekken en in dit verband aan de Benelux denken. Daaraan ontleent Nederland, wanneer het tijdig voldoet aan de toetredingscriteria, een zekere onderhandelingspositie. Die moet niet overschat worden. Wanneer Frankrijk en de BRD ook zonder Nederlandse medewerking op korte termijn de definitieve fase van de monetaire unie zouden willen realiseren, heeft Nederland geen andere keuze dan zo snel mogelijk toe te treden. Nederland zou het zich niet kunnen permitteren om buiten een eventuele monetaire unie van Frankrijk en de Bondsrepubliek te blijven. Dit beperkt de onderhandelingsruimte. In alle gevallen vergt dit dat Nederland tijdig beslist of het aan een beperkte monetaire unie mee wil werken.

Meewerken aan de verwezenlijking van de monetaire unie met een kerngroep van beperkte omvang is van meer betekenis dan eerdere vormen van variabele geometrie waar Nederland aan mee heeft gewerkt (Schengen). Een dergelijke kerngroep bergt potentieel het risico in zich van een breuk binnen de interne markt. De wenselijkheid van de totstandkoming van een monetaire unie berust mede op de noodzaak om de interne markt en het integratieproces te versterken. Dit pleit voor een zo breed mogelijke participatie bij de invoering van een monetaire unie. Versterking van de markt tussen een beperkt aantal landen schept de kans op een kloof tussen de Lid-Staten die wel en zij die geen deel uitmaken van de monetaire unie. Die kloof zal geringer zijn voor Lid-Staten die, blijkens hun beleid, daar aansluiting bij zoeken. Maar voor Lid-Staten voor wie de kloof te groot lijkt om deze nog politiek en economisch te overbruggen, kan de verleiding ontstaan om zich te richten op het uitbuiten van hun positie aan de rand van de Unie: die verleent toegang tot de interne markt zonder dat zij gebonden zijn aan de stringente economische, monetaire en budgettaire discipline die dit met zich meebrengt. Op die wijze kunnen zij door beleidsconcurrentie hun zwakke positie uitbuiten, terwijl zij de regelgeving die daar een eind aan moet maken, kunnen blokkeren. Dit geldt te meer, daar monetaire unie nauw verbonden is met uitbreiding. De nieuwe Lid-Staten zullen in geen geval in de eerstkomende decennia aan de criteria van de monetaire unie kunnen voldoen. In de Raad zullen zij het contingent niet-betrokken landen derhalve versterken. Op den duur ontstaat dan een situatie dat de leden van de monetaire unie eigen besluiten en maatregelen gaan nemen die de toegang tot hun markt beperken. Daarmee ontstaat een breuk in de interne markt. Vanuit die optiek is het van belang dat een substantieel deel van de Lid-Staten vanaf het begin deelneemt aan de monetaire unie, juist omdat de motieven daarvoor gelegen zijn in grotere discipline, eenheid en economisch gewicht. Wordt te vroeg of met een te beperkt aantal Lid-Staten daartoe overgegaan, dan versterkt dit niet de markt, maar legt dit in wezen de kiem voor een splitsing daarin.

Een tweede overweging is dat naast Frankrijk en de Bondsrepubliek, Nederland en andere kleine Lid-Staten altijd in de minderheid zullen zijn in een kerngroep van beperkte omvang. Het motief voor snelle voortgang is mede de versterking van de Frans-Duitse samenwerking. Binnen een kleine kerngroep zal Nederland daarom op hoofdpunten steeds geconfronteerd worden met een onderling afgestemd Frans-Duits standpunt. Zou Nederland dit willen voorkomen door voor zichzelf een zware positie bij de besluitvorming op te eisen, dan legt dit een hypotheek op de toekomst van de monetaire unie. De monetaire unie is bedoeld om op termijn alle Lid-Staten te omvatten. Alleen zo kan zij effectief de economische stabiliteit bevorderen. De positie die Nederland in de besluitvorming verwerft, zal ook door andere Lid-Staten worden opgeëist. Op termijn herleven de problemen van besluitvorming dan in volle omvang. Aangezien bij voortgaande politieke en monetaire integratie het vermogen tot besluitvorming en handelen van toenemend existentieel belang wordt, zal Nederland uit eigen lange-termijnbelang moeten kiezen voor een beperkte positie; anders kan er beter niet aan een monetaire unie begonnen worden.

Vanuit die optiek lijkt er alle reden te zijn om slechts bij voldoende deelname mee te werken aan een monetaire unie. Dit standpunt miskent evenwel dat de tijd niet in het voordeel werkt van de verwezenlijking van een monetaire unie. Nu bestaat er, gegeven het tijdschema van 'Maastricht', een effectieve druk op de Lid-Staten om aan de criteria te voldoen. Wordt de stap naar de muntunie echter uitgesteld in afwachting van meer Lid-Staten die daarin mee kunnen gaan, dan wordt de feitelijke totstandkoming daarvan afhankelijk gemaakt van Lid-Staten die nog drastische maatregelen moeten nemen om aan de eisen te voldoen. Dit versterkt hun positie alsmede de binnenlandse positie van politieke stromingen die menen dat het ook wel wat minder snel kan. Het streven naar een breed draagvlak voor de monetaire unie dreigt dan te verworden tot een eindeloos uitstel. Mogelijk komen dan na enige tijd ook de criteria zelf weer aan de orde. In de tussentijd zal de Unie niet bevredigender gaan functioneren. Lid-Staten zullen zich sterker richten op de eigen problematiek van aanpassing aan de veranderende wereldeconomie. De politieke weerstand tegen een definitieve monetaire unie neemt in die tijd mogelijk toe. Uitstel van de overgang naar de definitieve fase van monetaire unie impliceert derhalve een toenemend risico van definitief afstel.

Het doorslaggevend motief voor Nederland om tot de monetaire unie toe te treden is, dat dit een wezenlijk voorwaarde vormt voor stabiliteit in Europa, zowel politiek en economisch, als voor het behoud van de integratie van de markt. Vanuit die optiek vervallen genoemde twee risico's tegenover het risico dat uitstel van de monetaire unie afstel betekent en daarmee het geleidelijk verwateren van de interne markt en de Europese integratie. Een breuk in de markt is uiteindelijk een minder risico dan het verdwijnen van die markt; dan heeft men niets meer. Hetzelfde geldt voor de Nederlandse positie bij de besluitvorming. Om die reden heeft Nederland er alle belang bij om, nu de dynamiek in de richting werkt van een definitieve monetaire unie, deze zo goed mogelijk te ondersteunen, ook indien dit aanvankelijk slechts een zeer beperkt aantal Lid-Staten betreft. Dit ondersteunen houdt onder meer in dat Nederland zo vroeg mogelijk een signaal geeft van deze bereidheid. Welke prijs Nederland vervolgens voor zijn tijdige medewerking kan vragen, moet in breder verband gezien worden. Het gaat niet alleen om de monetaire unie. Bovendien zal die prijs altijd beperkt worden door het inzicht dat een snelle totstandkoming van de muntunie ook de Nederlandse lange-termijnbelangen dient.

5.6 De institutionele inrichting van de Unie

5.6.1 Het debat over de instellingen

5.6.1.1 *De paradox van de versterking van de besluitvorming*

Het debat over de institutionele inrichting van eerst de Gemeenschap en nu de Unie heeft een paradoxaal karakter. De behoefte aan versterking van de besluitvaardigheid en de bestuurskracht van de Unie wordt alom erkend, maar wat op dit punt wordt voorgesteld of al gedaan is, tendeert eerder naar het tegendeel. Het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement naast een al moeizaam proces van besluitvorming in de Raad vereenvoudigt de besluitvorming niet, hoewel de ervaring met de medebeslissingsprocedure meevalt. Uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie door de opsomming van nieuwe bevoegdheden (die vaak al besloten lagen in bestaande bevoegdheden) met eigen regels en beperkingen, heeft die besluitvorming verder gecompliceerd. De gestage uitbreiding van het aantal Lid-Staten en werktalen is evenmin bevorderlijk gebleken voor het doelmatig functioneren van de instellingen. Waar overleg buiten het Unie-verband tot dusverre resultaten heeft opgeleverd (Schengen), worden nieuwe voorwaarden bedacht die het succes daarvan beperken. Uit een oogpunt van besluitvaardigheid is de enig werkelijk effectieve verandering in al die jaren de uitbreiding van het beginsel van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid geweest.

Dit is niet bedoeld als miskennis van het belang en de oogmerken van die voorstellen en maatregelen; het is een paradox, een schijnbare tegenspraak. Het geeft echter de complexiteit aan van het debat. Die vindt zijn oorzaak in het gegeven dat het daarin gaat om een groot aantal uiteenlopende, vaak tegenstrijdige doelen, belangen en aspecten die onvoldoende onderscheiden worden. Het debat wordt voorts gevoerd door beelden van het functioneren van instellingen, die ontleend zijn aan de nationale praktijk en die niet adequaat zijn voor de praktijk van de Unie. Voorstellen betreffen tenslotte doorgaans een instelling afzonderlijk, in het licht van gebleken knelpunten. De dynamiek van iedere instelling wordt zo mogelijk versterkt, maar het gezamenlijk resultaat hoeft niet beter te zijn. Men kan meer paarden voor een koets spannen, maar als ze niet in dezelfde richting trekken, komt de koets niet beter vooruit. Bezieet men de vele voorstellen die met het oog op de IGC circuleren, dan dreigt dat euvel ook nu weer. Een eerste voorwaarde voor verbetering en versterking van het functioneren van de Unie is zicht op de structuur daarvan, op de plaats van de instellingen daarin en op de eigen aard en dynamiek van de instellingen ('la génie des institutions').

5.6.1.2 *Noodzaak van verbetering van wat?*

De institutionele inrichting van de Unie moet verbeterd worden, daarover zijn de meeste Lid-Staten en de meeste betrokkenen het eens. Maar verbetering in welk opzicht? De besluitvaardigheid moet worden verbeterd, de efficiency van het beleid versterkt, het democratisch deficit gevuld, de behartiging van het communautaire belang en de positie van de Commissie verbeterd, de plaats van de kleine Lid-Staten verzekerd, en de communautaire rechtsorde uitgebreid. Dit is de Gordiaanse knoop van de institutionele verbetering van de Unie. In het voorgaande zijn andere structurele elementen genoemd: de aard van het gemeenschappelijk sociaal en milieubeleid, de integratie en effectiviteit van besluitvorming en uitvoering bij het buitenlands beleid, het dwingend karakter van de Unie als kader voor beslissing en handelen, alsmede de structurele waarborgen van eenheid en pluriformiteit. Het zijn alle even valide, maar vooralsnog niet tot één noemer herleidbare aspecten en elementen. In het debat over de versterking van de institutionele structuur heeft

daarom ieder gelijk, maar verzekert geen van de voorgestelde verbeteringen ook verbetering van het functioneren van de Unie.

Deze Gordiaanse knoop is ontstaan omdat het beeld van de Unie als federale structuur beleidsbepalend was in het debat. In die optiek dient immers het functioneren van de Unie en van de organen zo veel mogelijk te gelijken op dat van een volwaardige federale staat. Alle aspecten zijn dan tegelijk aan de orde. Beelden en uiterlijke vormen bepalen het beleid en de noodzaak van verbeteringen wordt gerechtvaardigd door vergelijking met nationale staten, en niet op grond van de concrete behoeften die voortvloeien uit de eigen aard van de Unie, haar structuur en de taken en functies waarmee zij is belast. Dit laatste dient echter primair bepalend te zijn. Pas dan is het mogelijk om effectief greep te krijgen op de verschillende elementen in het debat, de onderlinge verhouding daartussen en op de prioriteiten die gesteld moeten worden.

Eerder (zie par. 2.3.2) is er op gewezen dat de huidige institutionele inrichting en de communautaire rechtsorde zijn afgestemd op het functioneren van de interne markt. Die opzet voldoet niet meer nu de factoren die de politieke homogeniteit van het beleid verzekerden, wegvallen en door gemeenschappelijk beleid vervangen moeten worden. Een samenleving berust uiteindelijk niet op algemene regels en ordening (de verkeersregels), maar vergt een overheid die kan ingrijpen (de verkeersagent) en die de regels zonodig kan aanpassen aan nieuwe maatschappelijke behoeften. Dit vereist het vermogen om te kunnen kiezen tussen conflicterende belangen, om ontwikkelingen te kunnen sturen en te kanaliseren, en om waar nodig op te treden namens de gemeenschap. Op de in dit hoofdstuk genoemde beleidsterreinen zal de Unie geleidelijk de substantie van overheidsmacht moeten verzekeren. Dit betekent dat zij de capaciteit moet hebben om door effectiviteit, legitimiteit, gezag en directe (dreiging met) dwang, het handelen van burgers en entiteiten te sturen en te richten op gemeenschappelijke belangen en waarden en te doen wat nodig is op een wijze die als rechtvaardig en legitiem wordt ervaren. Monetaire unie vergt toezicht op de Lid-Staten en op onderlinge evenwichten; buitenlands beleid vergt het vermogen om wisselende omstandigheden te beïnvloeden; samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken vergt effectief bestuur en optreden in het licht van nieuwe maatschappelijke behoeften. Vanuit die behoeften moet het functioneren van de organen van de Unie beoordeeld en veranderd worden. Mogelijk zal daarbij niet voor ieder terrein een gelijke institutionele inrichting nodig zijn. De wenselijkheid van onderscheiden oplossingen zal dan afgewogen moeten worden tegen het belang van institutionele eenheid.

5.6.2 Mechanismen van besluitvorming

5.6.2.1 De besluitvorming op een driesprong

De constatering dat de huidige structuur van de Unie is opgezet voor een Gemeenschap van zes Lid-Staten en niet meer functioneert in een Unie van 15 en in de toekomst mogelijk nog meer Lid-Staten, is weinig relevant. De structuur zou nu ook niet meer voldoen voor zes Lid-Staten. De aard van de samenwerking verandert en daarmee de eisen die aan het functioneren worden gesteld. Indien de monetaire en politieke unie vooreerst slechts gerealiseerd zou worden met een beperkt aantal Lid-Staten, zou de structuur van de besluitvorming binnen deze beperkte kerngroep nog ingrijpend moeten worden aangepast aan de behoeften en eisen van de taken die aan de Unie worden overgedragen.

De ontwikkeling van de besluitvorming binnen de Unie tot dusverre berust op drie uiteenlopende mechanismen. Een zinvolle discussie over de mogelijke toekomstige ontwikkeling daarvan vereist in de eerste plaats dat de aard,

mogelijkheden, implicaties en beperkingen van ieder van die mechanismen duidelijk wordt onderkend. De bestaande mechanismen van besluitvorming en het denken daarover berust op drie wezenlijk onderscheiden concepten: een intergouvernementeel, een democratisch en een technocratisch concept. Ieder van die mechanismen kent een eigen dynamiek en eigen beperkingen, terwijl een onoordeelkundige combinatie daarvan onvermijdelijk leidt tot een moeizamere besluitvorming, niet tot een slagvaardiger beleid. In die zin staat de Unie in 1996 op een driesprong, die een keuze ten principale vergt over de richting die moet worden ingeslagen.

5.6.2.2 Drie mechanismen van besluitvorming

De bestaande mechanismen van besluitvorming moeten primair verklaard worden vanuit de praktijk bij de totstandkoming van internationale verdragen, dat wil zeggen een proces van onderhandelingen tussen nationale delegaties dat resulteert in teksten die pas in werking treden na goedkeuring door de nationale wetgever. In vergelijking met dit mechanisme bevatte het EEG-Verdrag vijf fundamentele wijzigingen/verbeteringen:

- 1) dat afspraken verbindend werden door enkele overeenstemming tussen de nationale delegaties en goedkeuring door de nationale wetgever niet langer nodig was, waar het horen van het Europese Parlement tegenover stond;
- 2) dat de Gemeenschap zelf (Europese Hof) de uniforme uitleg van afspraken verzekert, zodat deze niet langer voorwerp zouden zijn van uiteenlopende uitleg door nationale rechters;
- 3) dat het toezicht op de naleving van verplichtingen in handen werd gelegd van de Europese Commissie en het Hof van Justitie, zodat deze werd onttrokken aan klachten over en weer tussen staten en vergeldingsmaatregelen;
- 4) dat de Gemeenschap als zelfstandige onderhandelingspartij aan het overleg deelnam in de persoon van de Commissie;
- 5) dat op een beperkt aantal terreinen het mogelijk werd dat een Lid-Staat door een meerderheid gebonden zou kunnen worden, in welke gevallen de Commissie door haar recht van initiatief een veto-recht kreeg.

Dit levert een aangepaste vorm van *intergouvernementele besluitvorming* op, hoezeer dit ook een fundamentele verbetering ten opzichte van de totstandkoming van internationale verdragen is. De legitimatie van beslissingen berust op de deelname van de betrokken nationale staten aan het overleg. Dit beginsel wordt dan ook doorgetrokken in de gelijke deelname van de Lid-Staten aan de besluitvorming in de Raad, de Commissie en het Hof. Het systeem ontleent zijn dynamiek aan de vereenvoudiging van de traditionele procedures en de druk van omstandigheden die door de markt worden geschapen. Het is dan ook een misvatting om de betrokken organen te zien als de belichaming van de bekende drie staatsmachten. De Unie heeft geen uitvoerende macht (behalve op een beperkt terrein: mededinging, uitvoering van de structuurfondsen), noch rechtsprekende macht (behalve in conflicten tussen Lid-Staten en acties tegen de Commissie). Beide zijn in handen van de Lid-Staten. De enige werkelijk bovennationale dynamiek is die van de ontwikkeling van het gemeenschapsrecht.

Die institutionele opzet is sindsdien niet fundamenteel gewijzigd. Door uitbreiding met meerderheidsbesluitvorming en delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Commissie en comités, is de besluitvorming versoepeld, terwijl de effectiviteit daarvan is versterkt door het gemeenschapsrecht. Het blijft echter intergouvernementele besluitvorming, die haar legitimatie ontleent aan de betrokkenheid van de Lid-Staten als zodanig. De aanvaarding van meerderheidsbesluiten berust primair op het inzicht dat op een aantal terreinen van gemeenschappelijk belang een minder ideale beslissing beter is dan geen beslissing.

Binnen dit intergouvernementele mechanisme is in de loop der jaren de positie van het Europese Parlement bij de besluitvorming versterkt (directe verkiezingen en uitbreiding van de betrokkenheid bij beslissingen). Dit berustte op concepten van *democratische* besluitvorming die ontleend zijn aan de praktijk van de Lid-Staten. Daarbij is miskend dat dit mechanisme haaks staat op het intergouvernementele mechanisme en uitgaat van een geheel andere legitimatie van beslissingen. Gevolg is dat de versterking van de positie van het Europese Parlement niet de verwachte verbetering en versnelling van de besluitvorming oplevert, maar een remmende werking daarop heeft. Het vervangt immers niet het intergouvernementele mechanisme, maar staat er naast.

Onvoldoende wordt onderkend dat in de structuur van de Unie mechanismen van democratische besluitvorming niet eenzelfde werking hebben als op nationaal niveau. Democratische besluitvorming wordt geacht veranderingen van lasten, plichten en rechten te legitimeren en een dynamische werking te hebben door de vertolking van maatschappelijke behoeften in overheidsbeleid. Maar dit is alleen werkzaam indien het zaken betreft die als een gemeenschappelijk belang worden ervaren (waarover men niet eenzijdig nationaal kan beslissen) en het kader van de besluitvorming als vanzelfsprekende gemeenschap voor de beslissing daarvan beleefd wordt. Intergouvernementele besluitvorming gaat uit van de nationale staat als het vanzelfsprekend kader waarbinnen zaken bij meerderheid besloten kunnen worden. De structuur van de Unie versterkt die gedachte. Beslissingen van de Unie binden de burgers doorgaans niet direct, maar door tussenkomst van de nationale wetgever. De collectieve lasten van die verplichtingen worden ook niet door de Unie, maar door de afzonderlijke Lid-Staten gedragen. Vandaar dat de aanvaardbaarheid en wenselijkheid daarvan ook in dat kader collectief moet worden afgewogen tegen andere prioriteiten. Zolang dat het geval is, is het onvermijdelijk dat de Lid-Staten in de besluitvorming bepalend zijn. Tegelijk geeft een direct gekozen Europees Parlement de Unie niet eenzelfde dynamiek als een nationaal parlement. De Commissie is voor haar voorstellen en functioneren niet afhankelijk van een meerderheid in het Europese Parlement, maar van een meerderheid in de Raad.

De beperkte slagvaardigheid van de huidige institutionele opzet heeft tot gevolg dat zich thans een derde tendens ontwikkelt: technische autoriteiten op deelterreinen. Op monetair terrein heeft dit inmiddels geresulteerd in de Europese Centrale Bank. In het verlengde daarvan wordt echter eenzelfde oplossing bepleit voor andere beleidsterreinen, zoals het milieubeleid en het sociale beleid.

Een dergelijke *technocratische benadering* is mogelijk indien er sprake is van een situatie waarin het overheidsbeleid uitsluitend wordt bepaald door technische imperatieven, die voorgaan op andere overwegingen van algemeen belang. Het mechanisme ontleent zijn dynamiek dan ook aan technische vraagstukken waar een objectieve zakelijke reactie op nodig is. Op monetair terrein is een dergelijke oplossing nog denkbaar, gegeven het overheersend belang van monetaire stabiliteit en het feit dat in vrijwel alle Lid-Staten daaraan de voorkeur is gegeven. Voor beleidsterreinen die politieke, collectieve beslissingen en een voortdurende afweging van wensen, middelen en mogelijkheden vergen, is deze oplossing minder geschikt. Het buitenlands en veiligheidsbeleid laat men niet over aan de generale staf. Wanneer het milieu- of het sociale beleid in handen wordt gegeven van milieu- of sociale autoriteiten, zullen de maatschappelijke gevolgen niet minder ingrijpend zijn. Eén algemeen belang wordt dan boven andere verabsoluteerd en prevaleert, door de werking van het gemeenschapsrecht, op andere politieke overwegingen en belangen. Een onderlinge afweging tussen verschillende, aldus 'op een voetstuk' geplaatste belangen (monetair, milieu-, sociaal beleid) is dan bovendien

niet meer mogelijk is. Dit betekent niet dat een dergelijk mechanisme van besluitvorming geheel ondenkbaar is, maar de levensvatbaarheid daarvan hangt af van het absoluut dwingend gezag van de belangen die daarmee gediend moeten worden. Dit gezag en de technisch verantwoorde wijze waarop dit behartigd wordt, moeten aan de daaruit resulterende plichten en lasten hun legitimatie geven.

5.6.2.3 *Het probleem van de besluitvorming*

Alle Lid-Staten zijn in deze eeuw geconfronteerd met een uitbreiding en intensivering van overheidstaken die onder steeds wisselende omstandigheden moeten worden gewaarborgd. Dit vergt een slagvaardig en effectief bestuur, hetgeen overal heeft geleid tot een concentratie van bevoegdheden in handen van het bestuur. Wetgeving, uitvoering en handhaving zijn sterker verweven en lopen in elkaar over. Het beleid komt vaak pas bij de uitvoering en in beleidsregels en het handhavingsbeleid tot uitdrukking. Als tegenhanger daarvan zijn regering en bestuur sterker afhankelijk geworden van een parlementaire meerderheid en is het toezicht van parlement en rechter op de uitvoering toegenomen.

Binnen de Europese Unie c.q. de Gemeenschap heeft zich een soortgelijke ontwikkeling voornamelijk niet voorgedaan. De aandacht heeft zich primair gericht op versoepeling van de eis van unanimiteit, maar onder gelijktijdige uitbreiding van de betrokkenheid van het Europese Parlement bij de besluitvorming en een versterkte rol van de Europese Raad aan het hoofd van de Unie. Gevolg daarvan is dat het zwaartepunt zich naar de Raad heeft verschoven. De verdere versoepeling van de besluitvorming wordt niet gevonden in delegatie van bevoegdheden aan de Commissie, maar in vooroverleg en gezamenlijk optrekken van enkele grote landen, met name de BRD en Frankrijk. De delegatie van bevoegdheid aan de Commissie is beperkt gebleven en waar deze voorkomt, is zij gebonden aan een comité-procedure waarin de Lid-Staten hun stem kunnen laten horen. In tegenstelling tot de geschetste ontwikkeling in de Lid-Staten is er binnen de Unie derhalve geen sprake van een geleidelijke concentratie van besluitvorming en bestuur, maar van een toenemende spreiding. Het gebrek aan identificatie van het publiek met het beleid en de besluitvorming in de Unie hangt mogelijk minder samen met de positie van het Parlement als zodanig, als wel met het onoverzichtelijk woud van procedures en de anonimisering van de verantwoordelijkheid voor besluiten daarbinnen. Geen orgaan, laat staan enig persoon kan werkelijk worden aangesproken op de inhoud van beslissingen (vermoedelijk was de kracht van Delors, dat hij de Unie een verantwoordelijk 'gezicht' gaf).

Binnen de huidige structuur van de Unie is die ontwikkeling ook welhaast onvermijdelijk. De Unie heeft overwegend regelgevende bevoegdheid. De uitvoering en handhaving berusten bij de Lid-Staten. Het gemeenschapsrecht en beleid worden omgezet in nationale regelgeving en uitvoering, zodat de lasten daarvan bestuurlijk, financieel en maatschappelijk voor rekening van de Lid-Staten komen, die dat beleid ook nog moeten inpassen in hun eigen rechtsorde. Die structuur maakt de betrokkenheid van de Lid-Staten bij de besluitvorming onontbeerlijk. Parlementaire besluitvorming kan een verbetering bieden mits dit in de plaats treedt van besluitvorming in de Raad. Niet omdat dit een betere legitimatie van de besluitvorming oplevert, maar omdat parlementaire meerderheden langs andere, niet-nationale lijnen tot stand komen en op basis van een andere verantwoordelijkheid. Beseft moet worden dat zolang gedacht wordt in termen van nationale belangen die in Brussel behartigd moeten worden, de nationale ministers in de Raad de natuurlijke spreekbuis daarvan vormen, terwijl de betrokkenheid als Lid-Staat de basis van legitimiteit vormt. Tegen delegatie van bevoegdheden aan de Commissie bestaat om dezelfde reden bezwaar. Die delegatie vindt vrijwel alleen plaats waar de

Gemeenschap zelf de kosten van het beleid draagt, zoals bij het landbouwbeleid. Delegatie leidt bovendien tot een ander gewicht van de Lid-Staten bij de besluitvorming. De Commissie besluit bij meerderheid en het verschil tussen de grootste en de kleinste Lid-Staten is slechts één Commissaris groot. Dit laatste brengt met zich mee dat, indien in het belang van de werkbaarheid de omvang van de Commissie wordt gereduceerd tot één Commissaris per Lid-Staat, het vermoedelijke gevolg zal zijn dat de neiging tot delegatie aan de Commissie verder afneemt. Bovendien zou bij een Unie van twintig à vijfen-twintig Lid-Staten de omvang van de Commissie ook dan nog te groot zijn.

Andere oplossingen bieden evenmin perspectief. De mogelijkheid van een directorium van enkele grote Lid-Staten wordt wel geopperd. Verhuld bestaat dit nu reeds door de sturing die de Frans-Duitse samenwerking biedt. Het is niet duidelijk waarom formalisering daarvan betere resultaten zou opleveren. Zij is nu aanvaardbaar en effectief omdat de andere Lid-Staten formeel bij de besluitvorming betrokken blijven. Alleen op het terrein van het buitenlands beleid biedt een directorium een perspectief, omdat de bij de besluitvorming betrokken Lid-Staten de beslissingen via hun eigen nationale (diplomatiek) apparaat kunnen uitvoeren. Op andere terreinen vereist de mogelijk snellere besluitvorming alsnog uitvoering door de verschillende Lid-Staten. Weinig vruchtbaar is ook de gedachte om de nationale parlementen een eigen vertegenwoordiging en invloed op de besluitvorming te geven. Het knelpunt ligt niet bij de nationale parlementen en hun betrokkenheid verschaft geen grotere legitimiteit aan beslissingen. Zou dit wel het geval zijn, dan zou dit bovendien inhouden dat de directe verkiezing van het Europese Parlement moet worden teruggedraaid in die zin dat het opnieuw zou moeten worden verkozen uit de leden van de nationale parlementen.

5.6.3 Ontwikkelingslijnen

5.6.3.1 Uitgangspunten

De discussie over de hervorming van de institutionele opzet van de Unie wordt tot dusverre doorgaans gevoerd in termen van abstracte daaraan te stellen eisen: het democratische deficit, de federale bestemming of de noodzaak van effectieve besluitvorming door de Raad. Geen van die noties biedt echter een ijkpunt of een leidraad voor de nodige veranderingen. Men kan de bevoegdheden van het Europese Parlement uitbreiden, maar zolang de Lid-Staten als zodanig een belangrijke rol hebben als kanaal voor de verwezenlijking en uitvoering van het beleid zal dit waarschijnlijk een nieuwe bron van spanning opleveren. Men kan de besluitvorming in de Raad verder vereenvoudigen, maar dan zal de weerstand tegen een binnenlands en buitenlands beleid van de Unie alleen maar toenemen. De eventuele federale bestemming van de Unie zegt tenslotte niets over de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de Lid-Staten en nog minder over de verdeling van macht tussen de organen van de Unie. En om die vragen gaat het.

De behoeften van het te voeren beleid moeten bepalend zijn voor de institutionele opzet van de Unie. Essentie van het betoog in deze studie is dat de integratie op basis van marktkrachten aan haar grenzen reikt. Behoud van de verworvenheden van de interne markt vergt een verdere ontwikkeling van de integratie op het terrein van de monetaire eenheid en in het verlengde daarvan op het terrein van het buitenlands en binnenlands beleid. Op ieder van die terreinen vereist integratie primair effectief bestuur en uitvoering, alsmede een doeltreffende operationele besluitvorming. Dit vergt een sterkere concentratie van beslissende en uitvoerende macht. Macht die op aanvaardbare wijze aan de Lid-Staten moet worden onttrokken. Vandaar de bijkomende eis dat in voldoende mate rekening wordt gehouden met de fundamentele belangen en gevoeligheden van de Lid-Staten. Het gaat er daarbij

niet om een bevredigende situatie nog beter te maken, zodat daaraan abstracte kwaliteitseisen gesteld kunnen worden. Er staan wezenlijker belangen op het spel. Het gaat om stabiliteit in Europa als een elementaire voorwaarde voor de veiligheid, vrijheid en economische groei van de Lid-Staten en om het vermogen van Europa zich in een internationale markt staande te kunnen houden en zijn belangen te verdedigen. Onverminderd eisen van rechtmatigheid die daaraan gesteld moeten worden, houdt dit in dat de rechtvaardiging en legitimiteit van de institutionele opzet primair gelegen moeten zijn in de doeltreffendheid en doelmatigheid van besluitvorming en uitvoering. Iedere voorwaarde zal moeten worden afgewogen tegen het risico dat het achterliggend streven naar stabiliteit en handelingsvermogen dan niet gerealiseerd wordt.

Vanuit die perceptie van prioriteiten moet de discussie over de herziening van de institutionele verhoudingen worden geordend. Het bestaansrecht van de Unie berust primair op de resultaten; de behartiging en bescherming van belangen die niet meer door de Lid-Staten afzonderlijk gerealiseerd kunnen worden. Institutionele structuren en waar nodig een effectief beslissings- en uitvoeringsvermogen dienen derhalve voorop te staan. Om dit aanvaardbaar te maken zullen de subsidiariteit en de positie van de Lid-Staten als nationale eenheid gewaarborgd moeten worden, alsmede de fundamentele rechten van de burger waar deze direct object is van verplichtingen. Met betrekking tot de besluitvorming van de Unie zou als beginsel kunnen dienen dat geen directe lasten zonder directe betrokkenheid worden opgelegd. Waar beleidslasten direct op de Lid-Staten en indirect op de burger rusten, zal de Raad een overheersende positie bij de besluitvorming moeten innemen; waar het omgekeerde het geval is, zal het Europese Parlement daarentegen een zwaarder gewicht moeten hebben.

5.6.3.2 *Structurele waarborgen*

Terwijl alle Lid-Staten het belang van een effectieve Unie op verschillende terreinen erkennen, onderkennen ze tegelijk de risico's van de dynamiek daarvan. Men wenst beschermd te worden tegen een ongebreidelde bureaucratie in Brussel, tegen een overheersende positie van grote Lid-Staten, tegen een onevenredig gewicht en blokkades van kleine Lid-Staten, tegen onnodige harmonisatie en uniformering van wet en beleid, tegen de 'bevlogenheid' van het Europese Parlement en de ondemocratische ambtenarij in de Raad, enzovoort. De bescherming tegen al die ongewenste ontwikkelingen concentreert zich vooral op de institutionele inrichting van de Unie. Politieke doelstellingen zijn gerealiseerd door uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie; waarborgen zijn gezocht in institutionele en procedurele opzet; slachtoffer is de effectiviteit van de Unie.

In het voorgaande is met betrekking tot verschillende beleidsterreinen aangegeven dat bepaalde structurele waarborgen mogelijk zijn. Die kunnen gelegen zijn in de wijze waarop bepaalde beleidsproblemen benaderd worden. Niet overal zijn harmonisatie en gelijke voorwaarden het juiste antwoord. Op een aantal terreinen zou het beleid zich primair kunnen richten op verhoudingen tussen de Lid-Staten en minder op de verhoudingen binnen de Lid-Staten. In andere gevallen biedt het wellicht een oplossing wanneer het beginsel van subsidiariteit voor een bepaald beleidsterrein gepreciseerd wordt. Dergelijke oplossingen veronderstellen echter dat de aldus vastgelegde uitgangspunten het beleid en de besluitvorming van de Unie op het betrokken beleidsterrein bepalen. Dat wil zeggen dat de latere besluitvorming daaraan getoetst kan worden. Het gemeenschapsrecht biedt daar nu geen mogelijkheid voor, tenzij deze uitgangspunten in het Verdrag zelf zijn opgenomen. Dit is te rigide. Het is wenselijk noch mogelijk het Verdrag elke paar jaar te wijzigen. Denkbaar is echter dat een onderscheid wordt aangebracht tussen soorten regels en de

daarvoor geldende procedure van besluitvorming. Fundamentele uitgangspunten en regels zouden volgens een zwaardere procedure (bijv. medebeslissing van het Europees Parlement) kunnen worden vastgesteld, maar vervolgens ook het kader kunnen vormen voor nadere besluitvorming op dit terrein, waarvoor eenvoudiger regels gelden. Die gedachte maakt wellicht ook een bredere delegatie van nadere regelgeving aan de Commissie mogelijk, wanneer bepaald zou worden dat aldus vastgestelde regels geen afbreuk doen aan bij formele wet vastgesteld nationaal regels (hoezeer ook onderkend moet worden dat dit de uniforme toepassing in gevaar brengt).

Een dergelijke hiërarchie van normen is in alle gevallen vereist wanneer, zoals bepleit, de Commissie op een aantal beleidsterreinen ook belast wordt met uitvoering en handhaving van het beleid. Dit vereist uitbreiding van het bestuurlijk apparaat van de Commissie. Daarbij hoeft niet onmiddellijk gedacht te worden in termen van vervanging van de bestaande nationale diensten; deze zouden bij de uitvoering kunnen worden ingeschakeld, maar dan in een andere verhouding tot de Commissie. Uitvoerende bevoegdheden van de Commissie maken het mogelijk om op beleidsterreinen waar uniformiteit van uitvoering vereist is, dit te realiseren zonder dat de hele nationale uitvoering geleidelijk door het gemeenschapsrecht beheerst gaat worden. Uiteraard impliceert dit tevens een andere opzet van de rechtsbescherming. Waar besluiten dienen ter uitvoering van gemeenschappelijk beleid, zal de rechtsbescherming op het Europese niveau geboden moeten worden. Tegelijk betekent dit echter dat de operationele besluitvorming over de uitvoering en handhaving primair in handen van de Commissie ligt, binnen het daaraan door Raad en Parlement gestelde rechtskader.

Gewezen is op de noodzaak om in het Verdrag bepaalde fundamentele rechten en waarborgen op te nemen. Zo kan wellicht op het terrein van justitie en binnenlandse zaken het waarborgen van een zekere autonome beleidsruimte voor Lid-Staten, de verruiming van de besluitvorming van de Unie aanvaardbaar maken. Toegegeven, een dergelijke benadering heeft risico's, met name wanneer zulke voorbehouden te lichtvaardig worden geformuleerd. De risico's van verlamming van het beleid van de Unie op terreinen waar nationaal optreden niet meer doeltreffend is, zijn echter niet geringer. Bij het toenemend aantal Lid-Staten zal steeds vaker een aantal daarvan overstemd moeten worden om tot beslissingen te komen. Wanneer de waarborgen van nationale eenheid en identiteit gezocht worden in de procedure en institutionele opzet, is het potentieel belemmerend effect daarvan groter dan wanneer op bepaalde punten gerichte waarborgen worden geboden. Met het karakter van de Unie is dit niet onverenigbaar; het gaat om een gemeenschap van Lid-Staten, niet om een eenheidsstaat. Artikel 100A, lid 4, EEG-Verdrag vormt in dit opzicht een precedent.

Een apart vraagstuk ontstaat wanneer slechts een beperkt aantal Lid-Staten in eerste instantie de stap naar een monetaire unie kan maken. Formeel is die mogelijkheid reeds in het Verdrag van Maastricht voorzien, maar daarin zijn alleen ten aanzien van de monetaire besluitvorming voorzieningen getroffen. Monetaire eenheid kan echter niet los gezien worden van verdergaande integratie op het punt van het buitenlands, binnenlands en sociaal-economisch beleid. Wanneer de daarmee samenhangende maatregelen binnen de Raad op weerstand bij andere Lid-Staten stuiten, kunnen de betrokken landen onder omstandigheden genoodzaakt zijn deze maatregelen onderling te treffen. Daarvoor zijn geen voorzieningen getroffen. Binnen de bestaande communautaire rechtsorde is dat ook vrijwel niet mogelijk; het vereist een apart kader. Formeel biedt uitbreiding van de Benelux met andere landen van een kerngroep een mogelijkheid, gelet op de uitzondering die het EEG-Verdrag nu reeds voorziet voor verdergaande samenwerking in dat kader (art. 233 EEG-Verdrag).

Bij voortgang en uitbreiding van het integratieproces wordt de spanning tussen de gewenste betrokkenheid van alle Lid-Staten bij de besluitvorming en de noodzakelijke dynamiek van de Unie steeds groter. Daarmee tekent zich het dilemma af tussen de gelijkheid van alle Lid-Staten en de noodzaak om te erkennen dat sommige daarvan 'meer gelijk' zijn dan andere. De Nederlandse positie in de instellingen is daarbij in het geding. Een probleem dat zich niet oplost bij de vorming van een kerngroep bij de invoering van de muntunie. Uitgangspunt daarbij zal moeten zijn dat ook de andere Lid-Staten zich daar op termijn bij zullen voegen, zodat zonder een adequate oplossing het probleem op termijn opnieuw ontstaat.

Een grotere betrokkenheid van het Europese Parlement bij de besluitvorming lost dit vraagstuk niet op, maar verscherpt het slechts. Zolang Lid-Staten de bestuurlijke en sociaal-economische lasten van de besluitvorming als eenheid moeten opvangen, biedt besluitvorming in de Raad hen betere waarborgen. In het Europees Parlement zullen de grote bevolkingsaantallen de doorslag geven, hetgeen landelijke en armere gebieden weinig bescherming biedt. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de omvangrijke bevolking in de rijke, stedelijke gebieden, arme streken liever arm laat onder de noemer van het natuur-, milieu- en toeristisch beleid. Een versterkte zeggenschap van het Europees Parlement is daar aangewezen, waar de Unie zelf de bestuurlijke, juridische en financiële gevolgen draagt van de eigen beslissingen, en à fortiori wanneer het de middelen daarvoor samen moet brengen. De betrokkenheid van het Parlement bij de besluitvorming is voorts gerechtvaardigd omdat het een platform biedt voor de formulering van een algemeen belang dat de nationale belangen overstijgt. Maar of betrokkenheid van het Parlement een betere of hogere legitimatie biedt voor beslissingen van de Unie kan betwijfeld worden. De bevolking zal primair in termen van het bekende denken, het nationaal belang. De redenering dat het Europese Parlement de legitimatie en controlerende functie compenseert die bij de nationale parlementen verdwijnt als gevolg van de Europese besluitvorming, berust te schematisch op staatstheorieën. Nationaal legitimeert een parlement -door medebeslissing en controle-eenzijdig door de overheid getroffen verbindende maatregelen. Binnen de Unie berust de legitimatie daarentegen sterker op het karakter van besluiten als resultaat van onderhandelingen tussen nationale overheden. Juist daarvoor laat het optreden van de betrokkenen zich moeilijk controleren, noch door het Europees Parlement noch door de nationale parlementen.

Tegen die achtergrond vormt de wijze waarop de Unie een nieuw antwoord vindt op de vraag hoe de gelijkheid en tegelijkertijd het ongelijksoortig gewicht van de Lid-Staten in de besluitvorming tot uitdrukking kan komen, het meest cruciale vraagstuk. Het gaat daarbij niet alleen om de verhouding tussen de organen, maar ook om het interne functioneren van ieder van de instellingen. Nu geldt bij de samenstelling daarvan als basis dat alle Lid-Staten daarin deelnemen en dat de grotere Lid-Staten daarin meer gewicht hebben door een versterkte (dubbele) deelname of een zwaarder stemgewicht. Die formule heeft bij de voortdurende uitbreiding van de Unie tot gevolg dat de Europese Commissie en het Europese Hof steeds minder adequaat kunnen functioneren, terwijl door diezelfde ontwikkeling het stemgewicht van de grote Lid-Staten relatief afneemt.

In de vele nota's en notities die met het oog op de komende IGC in 1996 het licht zien, worden vrijwel dagelijks nieuwe formules bedacht als antwoord. Kenmerk daarvan is dat deze zich op de problematiek van de besluitvorming in ieder van de instellingen afzonderlijk richten en dat de oplossingen alle in de richting van een geringere invloed van kleine Lid-Staten in ieder van de organen gaan. Het gecombineerde eindresultaat is dan een directorium van de grote Lid-Staten binnen het kader van de organen van de Unie. Zelfs als

Nederland tot de grote Lid-Staten gerekend zou kunnen worden (quod non), dan bieden die oplossingen geen levensvatbaar perspectief en daarmee een gevaar voor het functioneren van de Unie.

Het vraagstuk wordt in toenemende mate onoplosbaar wanneer de gelijkheid en het ongelijksoortig gewicht van de Lid-Staten tegelijkertijd en op gelijke wijze in ieder van de organen tot uitdrukking moet komen. Het antwoord moet veeleer gezocht worden in een combinatie van de verdeling van macht binnen en tussen de organen van de Unie. De oplossing ligt dan in een geleidelijke differentiatie in de samenstelling van de verschillende organen. Uitgangspunt is het Europees Parlement. Daarin komt het verschillende gewicht (bevolkingsomvang) van de Lid-Staten tot uitdrukking in het verschillend aantal nationale vertegenwoordigers. Als tegenhanger zal de Raad daarom sterker het beginsel van de gelijkwaardigheid van de Lid-Staten moeten belichamen. Het verschillend stemgewicht van Lid-Staten in de Raad zou om die reden geleidelijk af moeten nemen. Daarmee wordt ook voor de grote Lid-Staten een versterking van de betrokkenheid van het Europees Parlement bij de besluitvorming meer aanvaardbaar. Die verschillende representativiteit zou tot uitdrukking moeten komen in de beslissingen. Bij de beslissing over richtlijnen, die door de Lid-Staten moeten worden uitgevoerd en waarvan zij de lasten dragen, zou het zwaartepunt in de besluitvorming bij de Raad moeten liggen; bij de beslissing over verordeningen - in geval ook de uitvoering daarvan bij de Unie ligt - zou het zwaartepunt daarentegen bij het Europees Parlement kunnen liggen. Indien daarnaast een hiërarchie van beslissingen wordt geïntroduceerd, zouden Parlement en Raad gelijkelijk betrokken moeten zijn bij de vaststelling van de fundamentele oriëntaties en waarborgen op een bepaald beleidsterrein.

Effectieve besluitvorming en uitvoerend beleid van de Unie impliceren dat de Commissie meer een sleutelrol zal moeten gaan vervullen. De Raad noch het Parlement kunnen een doeltreffende operationele besluitvorming verzekeren. Dit betekent dat samenstelling en effectiviteit van de Commissie van groot belang zijn. Effectiviteit vereist een Commissie van geringere omvang. Dit betekent dat niet alle Lid-Staten daarin vertegenwoordigd kunnen zijn of dat zij alle daarin slechts één vertegenwoordiger hebben; of de gelijke deelname of het verschillend gewicht van de Lid-Staten zal moeten inleveren. Elk van die oplossingen kan met zich meebrengen dat de animo om taken aan de Commissie over te laten afneemt, waarmee de zin van een beperking van de omvang van de Commissie verdwijnt. Een Commissie waarin alle Lid-Staten vertegenwoordigd zijn met slechts één lid, zal op termijn ook nog altijd te groot zijn om effectief te kunnen opereren. De ontwikkeling zal derhalve moeten gaan in de richting van een Commissie waarin de grote Lid-Staten vertegenwoordigd zijn, maar niet alle kleine. De compensatie zou ook hier elders gevonden kunnen worden. Het Europees Hof zal bij een toenemend aantal leden ook niet meer functioneren. Kunnen het Hof en de Commissie in deze als 'compenserende vaten' fungeren in die zin dat de grote Lid-Staten in beide en de kleine Lid-Staten in één van beide zitting hebben? Duidelijk is dat bij beide het idee van nationale vertegenwoordiging strijdig is met de aard van het orgaan. In het geval van het Europese Hof strijdt het met de aard van de onafhankelijke rechtspraak en in het geval van de Commissie vormt het idee van nationale vertegenwoordiging een rem op de ontwikkeling van een vertrouwensrelatie met het Europese Parlement. Daarom moet ook gezien worden of dergelijke regels uitdrukkelijk verdragsrechtelijk vastgelegd moeten worden. Praktisch bieden zij echter een sleutel om vooruit te komen. Daar zal het in de eerstkomende tijd vooral om gaan. In het geval dat niet alle Lid-Staten in de Commissie vertegenwoordigd zullen zijn, zal een systeem van aanwijzing moeten gelden dat het gezamenlijk karakter van de vertegenwoordiging in de Commissie versterkt en dat de Lid-Staten die niet direct vertegenwoordigd zijn een adequate ingang verzekert om hen in staat te stellen informeel op de voorbereiding van het beleid in te spelen. In een omvangrijke,

heterogene Unie zal lobbyen een belangrijk instrument van beïnvloeding van het beleid en de besluitvorming zijn.

Een differentiatie in het karakter van de samenstelling tussen Raad en Europees Parlement impliceert dat ook de vraag naar de verantwoordelijkheid voor de samenstelling van de Commissie op termijn aan de orde komt. Wanneer de Commissie uitvoerende en bestuurlijke verantwoordelijkheden krijgt, zal de behoefte aan toezicht daarop door het Parlement toenemen. Zeker wanneer het verschillend gewicht van de Lid-Staten vooral binnen het Parlement tot uitdrukking komt. Zo het Parlement leden van de Commissie individueel naar huis kan sturen, krijgt dit echter onherroepelijk een meer politiek karakter. Tegelijk zal de achterdocht van de Lid-Staten jegens de Commissie mogelijk toenemen. Om die reden ligt de stap naar een vertrouwenseis voor individuele leden van de Commissie voorlopig niet voor de hand. Om dezelfde reden moeten suggesties om voortaan alleen nog de voorzitter van de Commissie aan te wijzen, waarna deze de leden van de Commissie bijeen zoekt, met terughoudendheid beoordeeld worden. Het zijn schema's die er van uitgaan dat de Commissie reeds substantiële macht heeft waarvoor een adequate legitimatie gezocht moet worden. Voorlopig moet het belang van effectief beleid en besluitvorming voorop staan. Dit vereist een centralere rol van de Commissie en een werkbaar systeem van delegatie, hetgeen primair vertrouwen vergt bij de regeringen van de Lid-Staten, die de lasten daarvan dragen.

Meer politiek gezag voor de Unie zal voorshands niet primair resulteren uit de versterking van de positie van het Europees Parlement bij de besluitvorming, maar uit de grotere effectiviteit van de Unie en een begrijpelijke besluitvorming. Dit laatste is minder een kwestie van de openbaarheid van de besluitvorming in de Raad (die besluitvorming kan niet zonder een zekere beslotenheid), als wel van duidelijkheid en eenvoud van procedures en de structuur van het Verdrag. Het Verdrag van Maastricht is als constitutionele grondslag van de Unie te gecompliceerd om publieke belangstelling te wekken voor de Unie. Dit vereist in de eerste plaats een sanering in het Verdrag; vermindering van het aantal onderscheiden procedures, een duidelijker verdeling van functies en identificeerbaarheid van de verantwoordelijkheid voor besluiten. In die context zou de co-decisie procedure, de procedure waarbij het Europese Parlement meebeslist over maatregelen, geleidelijk andere procedures moeten vervangen. Daarmee wordt meer duidelijkheid bereikt in de besluitvorming, alsmede eenvoud van procedures en versterking van de positie van het Parlement.

Naast eerder genoemde overwegingen (het verabsoluteren van aspecten; zie par. 5.6.2.2) pleiten ook deze laatste overwegingen tegen het idee om voor het sociaal en milieubeleid nog weer nieuwe, aparte autoriteiten in te stellen. Die gedachte berust op het beeld van het functioneren van de 'agencies' in de Verenigde Staten. De parallel gaat echter niet op, omdat de Unie vooralsnog de daarbij behorende centralisatie en concentratie van uitvoerende macht in één hand mist. Binnen de Unie zouden dergelijke autoriteiten leiden tot een verdere technocratisering van het beleid en versnippering van bevoegdheden. Op monetaire terrein is een dergelijke autoriteit om die reden gewenst (Europese Centrale Bank), maar zij zijn gevaarlijk ten aanzien van aspecten die voorwerp moeten zijn van politieke afweging. Er kunnen op zichzelf andere technische gebieden worden aangewezen (het mededingingstoezicht, de standaardisering) waarvoor het denkbaar is dat een apart bureau zou kunnen worden ingesteld. In deze fase van de ontwikkeling zou dit slechts leiden tot een verder uitkleden van de bestuurlijke macht van de Commissie. De voorbeelden van dergelijke 'agencies' worden ontleend aan nationale systemen waar zij werden ingesteld om de macht van de centrale overheid te beperken. Binnen de Unie dient voorlopig de omgekeerde zorg zwaarder te tellen.

Indien het gewenst is om tegenover de overwegend ambtelijke voorbereiding van besluiten van de Unie een meer objectieve beleidsmatige en politieke kwaliteitstoets te plaatsen, ware de oplossing daarvoor te zoeken in de richting van een 'Conseil d'Etat' systeem. Nu is de advisering over de inhoud van het beleid versnipperd over een aantal adviesorganen die verschillende aspecten behandelen. Beter is één orgaan dat gezaghebbend is door de samenstelling en dat een advies uitbrengt over voorstellen waar de Commissie dan een openbaar antwoord op moet formuleren.

Binnen dit alles zal het Europese Hof van Justitie een centrale plaats moeten innemen, zij het dat de functie daarvan met betrekking tot het integratieproces verandert. Zolang dit proces berust op de dynamiek van maatschappelijke en economische krachten en de beperking van het optreden van nationale overheden ten opzichte van die krachten, vormt de effectieve handhaving van een uniform gemeenschapsrecht een wezenlijke voorwaarde daarvoor. Niet alleen jegens particulieren, maar ook tussen de Lid-Staten onderling. Onderkend moet worden dat het gemeenschapsrecht binnen de Unie de functie vervult van het wederkerigheidsbeginsel uit het internationale recht. Het laatste betekent dat niet te pragmatisch mag worden omgesprongen met verschillende snelheden of andere discontinuïteiten binnen de communautaire rechtsorde. Daarmee gaan ijkpunten verloren waaraan het handelen van de Lid-Staten in de onderlinge betrekkingen kan worden getoetst. Dit zou met zich meebrengen dat één van de belangrijke winstpunten van de communautaire structuur, het onafhankelijk toezicht op de naleving van verplichtingen door Commissie en Hof, aan belang zou inboeten. Daarmee gaat tevens één van de belangrijkste waarborgen tegen overheersing door zuivere nationale krachtsverhoudingen verloren. Waar de werking van de integratie echter van karakter verandert en meer afhankelijk wordt van het vermogen van de Unie om positief beleid te realiseren en ontwikkelingen te kanaliseren, zal de betekenis van de rechtspraak voor de integratie een andere worden. De mogelijkheden om de Lid-Staten door middel van de rechter positief tot handelen te dwingen op terreinen zoals criminaliteitsbestrijding en vreemdelingenbeleid, zijn beperkt. Naarmate de Unie op die terreinen eigen uitvoerende bevoegdheden krijgt, zal de functie van het Hof sterker die van de traditionele rechterlijke macht worden. Dit vereist echter een geleidelijke omvorming en uitbreiding van de rechtspraak, in eerste instantie binnen de Unie.

6.1 De komende IGC

De voorbereiding van de herziening van 'Maastricht', de Intergouvernementele Conferentie (IGC) van 1996, is vooralsnog niet opwekkend. Het kabinet heeft in een viertal notities een aanzet gegeven voor de formulering van een Nederlands standpunt, maar de discussie daarover dreigt in 'oude groeven' te gaan lopen, de institutionele 'stokpaarden'. In andere Lid-Staten is de discussie eveneens vroeger op gang gekomen. De standpunten lijken daarbij eerder uiteen te lopen, dan in de aanloop naar 1996 te convergeren en zich op kerndoelen te concentreren. Anders dan bij eerdere wijzigingen van de verdragen lijkt ook de hernieuwde economische expansie geen nieuwe impuls te geven aan de integratie. Gelet op de fundamentele keuzen die aan de orde zijn, is dat niet onbegrijpelijk.

Drie 'gevaren' bedreigen de IGC: dat ze eindigt in fundamentele onenigheid, dat het overleg overladen wordt met een catalogus van wensen, problemen, en verwachtingen, en dat ze leidt tot heropening van de discussie over eerdere beslissingen. Een voortvarend proces van overleg en overeenstemming op enkele wezenlijke punten zou een politiek-psychologisch signaal vormen voor de publieke opinie, het bedrijfsleven, Europa en de rest van de wereld. Het zou betekenen dat de Unie ook onder nieuwe omstandigheden, een gewijzigd 'management' en onmiskenbare politieke 'tegenwind' in staat is orde op zaken te stellen. Dat signaal alleen al vormt een bijdrage aan de stabiliteit in Europa. Zou de IGC in onenigheid, besluiteloosheid en onvermogen eindigen, dan zal dit de neiging versterken om eigen oplossingen voor gemeenschappelijke problemen te zoeken.

Hooggespannen verwachtingen rond de IGC moeten vermeden worden. Anders dan in 1985 en 1992 komt zij niet bijeen om een nieuw politiek concept ('interne markt', 'politieke en monetaire unie') te codificeren. De IGC is vanaf het begin bedoeld als een 'onderhoudsbeurt' van het Unie-Verdrag; een revisie van het Verdrag van Maastricht in het licht van de ervaring van de afgelopen jaren. Evenmin mag verwacht worden dat de controversiële vragen die in 1992 zijn blijven liggen of in de tussentijd zijn gerezen, in 1996 beslist zullen kunnen worden. Daar is de tijd niet naar. Toch kan in 1996 niet volstaan worden met de beslissing van enkele uiteenlopende problemen. De problematiek en voortgang op de onderscheiden beleidsterreinen hangt samen en er is een coherent kader nodig om de onderlinge wisselwerking daartussen vruchtbaar te kanaliseren. Dit vereist samenhang in de onderwerpen en beslissingen in 1996. Doel dient te zijn om knelpunten weg te nemen en openingen te bieden waardoor een voortgaande ontwikkeling in de komende jaren mogelijk wordt. Die voortgang zal vooral gelegen moeten zijn in de concrete inhoud en richting van het beleid, welke niet in de verdragen moeten worden gecodificeerd. In die optiek is de IGC een 'tussenstation'. Dit vereist echter visie op de richting die de ontwikkeling zou moeten nemen en zicht op de voorwaarden die daarvoor noodzakelijk zijn.

Een minder ambitieuze verwachting met betrekking tot de IGC betekent niet dat het overleg en de voorbereiding daarvan eenvoudiger zijn. Het voordeel van grootse concepten en doelstellingen is dat men voor of tegen kan zijn, dat verschillen van mening vaak met woorden beslecht kunnen worden (het betreft immers de verre toekomst) en dat men bij de invulling enig houvast heeft. Bij de IGC zullen de uiteindelijke doelstellingen impliciet blijven en uiteenlopen, zal de discussie over stappen gaan met onmiddellijk effect en zullen meningsverschillen opgelost moeten worden. Dat vereist dat iedere partij de

eigen doelstellingen en prioriteiten duidelijk voor ogen heeft, weet welke essentiële stappen daarvoor nodig zijn en vooral weet welke controversiële onderwerpen vermeden moeten worden. Omdat het echter een onderhandelingspositie betreft, kan daar niet werkelijk publiekelijk over gedebatteerd worden.

6.2 Uitgangspunten en doelstellingen

6.2.1 Europees versus Nederlands belang?

De discussie over de uitgangspunten van het Nederlands beleid inzake de Europese integratie dreigt opnieuw gevoerd te gaan worden in termen van principes: algemeen Europees belang versus eigen nationaal belang. Dat is een 'valse' tegenstelling. Evenals voorheen zal het beleid uitvoering zijn van de kerntaak van de staat: de bescherming van vrijheid en rechten, en de instandhouding en bevordering van de algemene en bijzondere welvaart (de ambtseed van de Koning). De discussie gaat alleen over de vraag op welke wijze dat gerealiseerd kan worden en wat de implicaties daarvan zijn.

Het Nederlandse beleid in de afgelopen vijftig jaar berust op het gegeven dat het realiseren van nationale veiligheid, vrijheid en welvaart verweven is met de algemene verhoudingen binnen Europa en het Atlantisch bondgenootschap en dat deze niet op eigen kracht verzekerd kunnen worden. De wereld rond en binnen Europa is drastisch aan het veranderen, zowel politiek en economisch als naar technische mogelijkheden. Tegen die achtergrond moet Nederland de traditionele uitgangspunten van het beleid heroverwegen. Met het Verdrag van Maastricht hebben de Lid-Staten vastgesteld dat de veranderende omstandigheden tot een nauwere samenwerking dwingen en verplichtingen vergen op meer terreinen dan alleen de interne markt. In 1996 staan de Lid-Staten voor de vraag of 'Maastricht' beantwoordt aan de verwachtingen en voldoet met het oog op de behoefte. Daar waar dat niet het geval is, zal gekozen moeten worden of de oogmerken met gewijzigde verplichtingen wel realiseerbaar zijn, of dat maar beter van bepaalde doelstellingen afgezien kan worden.

Het criterium voor die beoordeling is, als steeds, of de nationale veiligheid, vrijheid en welvaart beter gerealiseerd kunnen worden in nauwe samenwerking met anderen of door eigen nationaal beleid. Het is 'misleidend' om samenwerking voor te stellen als het inleveren van autonomie en soevereiniteit. Dit is een formele voorstelling van zaken die de substantie niet raakt. Door ligging, verwevenheid en de aard van de problemen is er op steeds minder beleidsterreinen nog sprake van werkelijke nationale autonomie, maar wordt het eigen beleid bepaald door wat anderen doen. Nederland heeft daar nog slechts de keuze om zich soeverein aan te passen aan omstandigheden waar het geen greep op heeft of om, onder erkenning van de onderlinge afhankelijkheid, actief met anderen die omstandigheden te beïnvloeden. De keuze is die tussen supporter langs de lijn of speler zijn; voor beiden is het spel belangrijk. De supporter kan juichen, 'boeh' roepen of niet kijken, maar kan niet het resultaat beïnvloeden; de speler schikt zich in het collectief maar bepaalt mede de uitkomst.

Niet overdracht en verlies aan soevereiniteit is aan de orde, maar het collectief hernemen van invloed en een greep op ontwikkelingen, die ook de grootste Lid-Staten individueel hebben verloren. Welvaart en vrede, economische en politieke stabiliteit zijn een eerste voorwaarde voor nationale ontwikkeling. Stabiliteit die niet verzekerd kan worden in een netwerk van samenwerking, relaties en overeenkomsten tussen nationale staten die ieder afzonderlijk daarover beslissen. Nodig zijn mechanismen die een effectieve besluitvorming en uitvoering verzekeren. Denken in termen van een federale

structuur waarin de Lid-Staten opgaan, is daarbij minder vruchtbaar en niet juist. Indien de bevolking in onze grote steden zich al niet kan vinden in de opheffing van 'hun' gemeente, hoeveel minder zal de bevolking dat dan kunnen in staten met een ouder en roemruchter verleden? De beleidsterreinen waar het om gaat zijn verschillend en vergen oplossingen die naar gelang de aard van de onderscheiden problemen geëigend zijn om eenheid en stabiliteit te scheppen als voorwaarde voor nationale armslag en verscheidenheid.

6.2.2 Stabiliteit: handelingsvermogen en besluitvaardigheid

Een fundamenteel gegeven is dat de onderscheiden beleidsterreinen onderling verweven zijn. In de voorgaande hoofdstukken is beargumenteerd dat het functioneren van de interne markt niet duurzaam verzekerd is zonder monetaire eenheid, en dat dit niet mogelijk is zonder integratie op het terrein van het buitenlands en binnenlands beleid: de politieke unie. Een discussie over de vraag of de inzet van de regering zich bij voorrang op een van deze moet richten, is daarom weinig zinvol. Nog afgezien van het feit dat andere Lid-Staten (BRD) die samenhang essentieel achten, kan monetaire eenheid en stabiliteit niet duurzaam verzekerd worden indien de Unie lijdzaam de binnen- en buitenlandse politieke factoren die daarop van invloed zijn, moet ondergaan. De markt behoeft monetaire stabiliteit en monetaire stabiliteit behoeft politieke stabiliteit binnen en buiten de Unie.

Anders dan bij economische integratie via de markt berust de integratie op deze nieuwe beleidsterreinen niet op een algemene ordening en de dynamiek van maatschappelijke krachten, maar op de dynamiek van een doeltreffende en adequate overheidsreactie op steeds nieuwe en wisselende maatschappelijke vraagstukken. Dat vergt voor alles besluitvaardigheid en handelingsvermogen van de Europese Unie. De huidige structuur van de Unie voorziet daar onvoldoende in; zij berust overwegend op harmonisatie van wetgeving en intergouvernementele afstemming van beleid op basis van gelijkwaardigheid tussen de Lid-Staten. Besluitvorming berust daarin op onderhandelingen en een evenwichtige uitruil van belangen. Het resultaat wordt gelegitimeerd door de gelijke betrokkenheid van alle Lid-Staten die ieder afzonderlijk de lasten (financieel, bestuurlijk en maatschappelijk) van beslissingen dragen. Dit bestel is ondoelmatig en rigide waar het gaat om het vermogen in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en externe factoren (economische, politieke, internationale) die de bestaande verhoudingen en evenwichten ondergraven. Het biedt geen uitlaatklep voor de oplopende spanningen die daardoor ontstaan.

6.2.3 Drie lijnen van ontwikkeling

Versterking van het handelingsvermogen en de besluitvaardigheid van de Europese Unie loopt langs drie ontwikkelingslijnen:

- a. *Handelingsbekwaamheid en besluitvaardigheid.* Toenemende effectiviteit van besluitvorming en uitvoering vormt de meest wezenlijke voorwaarde voor voortgang en de legitimiteit van de integratie in de komende jaren. Gegeven de heterogene problematiek van de verschillende beleidsterreinen vergt dat onderscheiden oplossingen voor de verschillende pijlers. Binnen de eerste pijler zal het primair gaan om de vormgeving binnen en tussen de organen van de Unie van enerzijds de gelijkheid en anderzijds het ongelijksoortig gewicht van de Lid-Staten. Binnen de tweede pijler zullen vormen van een 'directorium' van de grotere landen overwogen moeten worden, terwijl het binnen de derde pijler vooral gaat om de besluitvorming over de uitvoering en een opening voor een geleidelijke groei van de uitvoerende macht van de Unie.
- b. *Een bevredigend concept voor de combinatie van enerzijds nationale diversiteit en pluriformiteit en anderzijds de behoefte aan eenheid en samenwerking.* Het gaat daarbij om een aspect dat primair gerealiseerd zal moeten worden in het beleid dat op verschillende terreinen wordt gevoerd. Wel zijn de positie en

functie van het gemeenschapsrecht en de uitbreiding van de jurisdictie van het Europese Hof in dit kader aan de orde.

- c. *Een gemeenschappelijk handelingskader.* Het integratieproces en de samenwerking zullen geleidelijk binnen een omvattend kader gekanaliseerd moeten worden. Per onderwerp onderscheiden verbanden zwakken het karakter van de Unie als dwingend kader voor de regeling van gemeenschappelijke problemen en vraagstukken af. Toch vormt binnen een steeds omvangrijker en heterogenere Unie de mogelijkheid van separate afspraken tussen een beperkt aantal Lid-Staten vooralsnog een wezenlijk element om voortgang te realiseren. Zolang unanimiteit op een beleidsterrein onvermijdelijk is, is de mogelijkheid om in beperktere kring tot overeenstemming te komen onontbeerlijk. Het is een Nederlands belang om waar dergelijke beperktere verbanden zich aftekenen, daaraan deel te nemen. Dit geldt eveneens ten aanzien van plannen om met een beperkt aantal Lid-Staten in versnelde pas monetaire eenheid te realiseren, ook al vormt dit een potentiële breuklijn binnen de Unie en binnen de interne markt.

6.3 Concrete uitwerking met betrekking tot de IGC

De voorgaande hoofdstukken zijn bedoeld als een beschouwing met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling van de Europese Unie en het beleid; niet als een gedetailleerde lijst van punten die in het kader van de komende IGC aan de orde zouden moeten komen. Bij onderhandelingen met vijftien landen is een concrete wensenlijst weinig reëel. Het kabinet zou zich evenwel op een aantal elementen moeten concentreren.

6.3.1 Algemene structuur van de verdragen

In het huidige politieke klimaat is het weinig opportuun de structuur van de Unie en het bestaan van de drie pijlers aan de orde te stellen. Uit een oogpunt van de ontwikkeling van de Unie is het bovendien ongewenst. Voor ieder van de drie pijlers zullen de oplossingen die nodig zijn om het handelingsvermogen en de besluitvaardigheid van de Unie te versterken verschillend zijn. Voor de 'eerste' pijler, de interne markt en de monetaire unie, gaat het om aanpassingen in het instrumentarium, de procedures van besluitvorming en om de samenstelling en bevoegdheden van de instellingen. In de 'tweede' pijler, buitenlands en veiligheidsbeleid, zullen oplossingen daarentegen in de richting moeten gaan van aanpassingen binnen het kader van de bestaande intergouvernementele samenwerking. Effectiviteit op dit terrein eist boven alles operationele effectiviteit: besluitvorming en uitvoering, terwijl de instrumenten en het apparaat van uitvoering (naast het economisch en handelsinstrumentarium) vooralsnog nationaal van karakter zijn. Op korte termijn vereisen handelingsvermogen en besluitvaardigheid op dit terrein derhalve het aangaan van bepaalde vormen van 'directorium' door de grote Lid-Staten. Het tegengestelde is daarentegen het geval op het terrein van de 'derde' pijler, justitie en binnenlandse zaken. Het betreft een materie die nauw verweven is met gevoelens van nationale identiteit. De besluitvorming op dit terrein zal derhalve sterk de gelijkheid en gelijkwaardigheid van de Lid-Staten moeten respecteren. De eerste, meest wezenlijke voorwaarde op dit terrein is het afschaffen van het vereiste van nationale ratificatie van besluiten, dat iedere besluitvorming op dit terrein onvoorspelbaar en onbetrouwbaar maakt. Die stap vergt tegelijk een andere institutionele opzet. Verder moet de aandacht gericht worden op de mogelijkheid van gemeenschappelijke uitvoering op bepaalde terreinen en op een andere rol van het Europese Hof van Justitie.

Gevarieerde oplossingen laten zich eenvoudiger realiseren bij gescheiden pijlers. Bij het ineenschuiven bestaat bovendien het risico dat oplossingen die binnen de 'tweede' en 'derde' pijler geschikt zijn, ook binnen de 'eerste' pijler toegepast worden. Daarmee zouden de institutionele verworvenheden ter dis-

cussie gesteld worden, hetgeen vermeden moet worden. Ook op punten waar een grotere institutionele samenhang wordt gewenst (bijv. betrokkenheid Europese Parlement), moet dat niet gerealiseerd worden door opheffing van de scheiding tussen de pijlers. Tenslotte schept het bestaan van de verschillende pijlers ook een mogelijkheid om de erkenning van een groter gewicht van sommige Lid-Statens in de ene pijler, in andere pijlers te compenseren (bijv. ten aanzien van het voorzitterschap).

6.3.2 Politieke en monetaire unie

Verwezenlijking van monetaire stabiliteit door monetaire eenheid is zowel voor de Lid-Statens als voor omliggende Europese landen van belang. De samenhang daarvan met voortgang op andere terreinen dient daarbij echter voorop te staan. Monetaire unie maakt effectief handelingsvermogen en besluitvaardigheid ten aanzien van het functioneren van de interne markt en op het terrein van het buitenlands beleid noodzakelijk. In het Verdrag van Maastricht zijn vooral de monetair-economische eisen van een monetaire unie geregeld. Die dienen niet opnieuw ter discussie gesteld te worden. De implicaties voor andere beleidsterreinen (belasting-, sociaal-economisch, regionaal en milieubeleid) zijn echter minder belicht. Monetaire eenheid kan een effectieve katalysator zijn voor voortgang en aanpassing van het beleid op andere terreinen, mits daarvoor de noodzakelijke voorwaarden op het punt van de besluitvorming en de regelgeving bestaan. Anders dreigen de politieke en sociale spanningen waarmee monetaire eenheid gepaard gaat, de stabiliteit van de monetaire unie te ondergraven (zie 5.2.2).

De ontwikkeling van politieke en monetaire unie moeten in onderling verband gezien worden en mede in het perspectief van een verdere uitbreiding van de Unie met landen uit Midden-Europa. Een eerste implicatie daarvan is de noodzaak van herziening van het beleid op een aantal terreinen (landbouw- en regionaal beleid). Een tweede implicatie is dat in de institutionele mechanismen rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid van een langdurige tweedeling van de Unie. Zo zal de besluitvorming over het beleid dat noodzakelijk is voor het functioneren van monetaire eenheid, niet opgehouden mogen worden door de Lid-Statens die daar geen deel aan hebben, noch wat de interne markt betreft, noch ten aanzien van het overige beleid. De basis daarvoor zal in de komende IGC gelegd moeten worden. De politieke imperatieven van eenmaal begonnen onderhandelingen over uitbreiding maken het onmogelijk om deze implicaties pas later onder ogen te zien.

De noodzaak van een institutionele voorziening wordt nog groter wanneer zich een ontwikkeling aftekent in de richting van een versnelde invoering van monetaire eenheid tussen een beperkt aantal Lid-Statens: een kerngroep. Nederland zal op dat punt het beleid van de BRD moeten volgen. Het kan zich niet permitteren om zich afzijdig te houden wanneer die ontwikkeling zich voordoet. Gegeven de samenhang van monetaire eenheid met een gemeenschappelijk beleid ten aanzien van factoren die de monetaire stabiliteit beïnvloeden, vergt een dergelijke kerngroep meer dan een enkele aanpassing van de besluitvorming op monetair terrein. Gelet op de omvang van de aanpassing die dit vergt, laat de institutionele oplossing daarvoor zich vermoedelijk eenvoudiger buiten het kader van de instellingen van de Europese Unie vinden (zie bijv. de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie).

6.3.3 Institutioneel

Versterking van het handelingsvermogen en de besluitvaardigheid van de Unie vormen de eerste prioriteit bij de IGC. Dit vergt onderscheiden oplossingen voor de pijlers (zie 6.3.1). Het beleid moet zich bovendien niet uitsluitend richten op het functioneren van de organen, maar mede op institutionele

waarborgen. Zo vergen uitbreiding, de ontwikkeling van het beleid met betrekking tot justitie en binnenlandse zaken, alsmede de behoefte aan uitvoerende bevoegdheden van de Unie, de uitdrukkelijke erkenning van fundamentele rechten in het kader van de Unie, niet alleen wat betreft het handelen van de organen van de Unie, maar ook ten aanzien van het handelen van de Lid-Staten. Een werkbaar systeem van bescherming van fundamentele rechten in het kader van de Unie vergt echter een herziening van de verhouding tussen het Unie-Verdrag en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) en mogelijk de samenvoeging van het Hof van Luxemburg en dat van Straatsburg. Om die reden zou regeling van dit onderwerp in de IGC vermeden moeten worden. Het zou de agenda van de besprekingen overbelasten. Gezocht moet worden naar een opening voor overleg daarover.

Bij een zich nog steeds uitbreidende Unie vereist besluitvaardigheid dat het gewicht van de afzonderlijke Lid-Staten daarin afneemt. Om desondanks voortgang binnen de 'eerste' en de 'derde' pijler mogelijk te maken, zou het verdrag in een duidelijker hiërarchie van rechtsinstrumenten moeten voorzien. Wanneer grondslagen, basisordening en uitvoering van beleid onderling duidelijker in een normatieve hiërarchie zijn onderscheiden, waarbij procedures onderling verschillen, schept dat vermoedelijk meer flexibiliteit ten aanzien van de uitvoering. Die uitvoering zal in de komende jaren echter in toenemende mate de effectiviteit en het aanzien van de Unie bepalen. Zowel binnen de 'eerste' als de 'derde' pijler zal dan ook een basis geschapen moeten worden voor uitbreiding van de uitvoerende macht van de Unie.

Binnen de 'eerste' pijler gaat het om verbetering van de besluitvaardigheid. Het centrale vraagstuk daarbij is de wijze waarop enerzijds de gelijkheid van Lid-Staten en anderzijds hun ongelijksoortig gewicht adequaat vorm gegeven kan worden. Bij de oplossing van dit vraagstuk moet niet het functioneren van ieder orgaan apart beschouwd worden, maar moet dit in onderlinge samenhang gezien worden. Het ongelijksoortig gewicht van de Lid-Staten zal uiteindelijk vooral binnen het Europees Parlement tot uitdrukking moeten komen en de gelijkheid binnen de Raad. Binnen de huidige structuur van de Unie, waarbij de lasten van uitvoering, handhaving en naleving door de Lid-Staten afzonderlijk gedragen worden, zal het zwaartepunt van de besluitvorming echter voornamelijk bij de Raad moeten liggen. In de IGC zal de nadruk moeten liggen op een beperkte verschuiving in het verschillend gewicht van de Lid-Staten bij de besluitvorming. Die verschuiving zal echter vooral tot uitdrukking moeten komen in de samenstelling van de Europese Commissie. Verbetering van de besluitvorming van de Unie vergt uiteindelijk een grotere concentratie van regelgevende en uitvoerende macht bij de Commissie. Dit is een 'natuurlijke' ontwikkeling bij overheden. Die ontwikkeling is slechts mogelijk wanneer de omvang van de Commissie beperkt wordt en het ongelijksoortig gewicht van de Lid-Staten in de samenstelling daarvan tot uitdrukking komt. Reductie van de Commissie tot één lid per Lid-Staat gaat in tegengestelde richting. De Commissie blijft zo te groot en ieder land is gelijk vertegenwoordigd. De bereidheid tot delegatie van bevoegdheden aan de Commissie zou daardoor verder afnemen en daarmee ook het beslissingsvermogen van de Unie. Gelet op het overheersend belang van het handelingsvermogen en de besluitvaardigheid van de Unie, dient Nederland bereid te zijn de eigen vertegenwoordiging in de Commissie ter discussie te stellen. Dat betekent niet dat de samenstelling van de Commissie geheel losgemaakt zou moeten worden van de nationale herkomst. Primair zou gezocht moeten worden naar de vertegenwoordiging van bepaalde groepen van landen (bijv. Benelux), waardoor daarbinnen vaste regels zouden kunnen worden afgesproken.

Binnen de 'tweede' pijler zal de versterking van het handelingsvermogen en de besluitvaardigheid van de Unie primair gezocht moeten worden in versterking van de operationele besluitvaardigheid door eenheid van besluitvorming en uitvoering. Die zal vooralsnog lopen via een vorm van 'directorium' van de grotere Lid-Staten. Uitgangspunt van het Nederlands beleid op dit terrein zal moeten zijn dat een 'directorium' van grote Lid-Staten nodig kan zijn, maar dat dit niet duurzaam kan functioneren indien de andere Lid-Staten hun visies en verantwoordelijkheden niet naar voren kunnen brengen, met als randvoorwaarden dat Nederland niet bij conflicten betrokken kan worden zonder instemming en dat betrokkenheid van de Unie overleg vergt.

In de 'derde' pijler zijn het handelingsvermogen en de besluitvaardigheid van cruciaal belang. De huidige intergouvernementele benadering biedt hier geen perspectief. Voorwaarde voor verbetering is introductie van het beginsel dat unaniem genomen beslissingen bindend zijn zonder nationale ratificatie. Het Europese Parlement zou dan mee moeten beslissen. Op dit terrein gaat het vooral om de uitvoering. Deze vereist een vereenvoudigde besluitvorming. Teneinde een consistent beleid mogelijk te maken zou de Europese Commissie mede-initiatiefrecht moeten hebben. Door de inrichting van het beleid zal voorkomen moeten worden dat dit eenzelfde uniformerende werking heeft als ten aanzien van het functioneren van de interne markt. Dit vergt mede erkenning dat het Europese Hof een andere rol en functie heeft. Deze zal zich primair moeten richten op het functioneren van eventuele gemeenschappelijke organen en uitvoerende instanties.

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftienvintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Problemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
 - Deel 1: Rapport aan de Regering;
 - Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode:

- 44 Duurzame risico's; Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)

Rapporten aan de Regering en publikaties in de reeks *'Voorstudies en achtergronden'* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

'Voorstudies en achtergronden'

Eerste raadsperiode:

- V1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

- V7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C.van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomstVerslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I
(1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn
(1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuurPre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek
Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen
voor Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis
en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'

- M1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*
- M2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*
- M4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leefflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Alloctonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

- T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegensector: een verkenning (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)
- Vijfde raadsperiode:**
- V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)
- V83 W.G.M. Sale: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)
- V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema: Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)
- V86 CSHOB: Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie (1995)
- V87 T. van der Meij e.a.: Ontwikkelingen in de natuur; visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan (1995)
- V88 L. Hagendoorn e.a.: Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa (1995)
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, e.a.: Een gedifferentieerd Europa (1995)
- V90 J. Rupnik e.a.: Challenges in the East (1995)
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur): Europa, wat nu? (1995)

Overige publikaties:

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

* Uitverkocht