

HOOFDSTUK 3

1973-1986:

De teleurstellende Europese werkelijkheid

Hilde Reiding

3.1. MOEIZAME INTEGRATIE

In de geschiedenis van de Europese integratie worden de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig dikwijls aangeduid als de jaren van 'eurosclerose': een periode waarin het integratieproces leek te stagneren. Het in 1969 gelanceerde plan om uiterlijk in 1980 een Economische en Monetaire Unie (EMU) tot stand te brengen bleek al spoedig onhaalbaar. De ineenstorting van het Bretton Woodssysteem veroorzaakte vanaf 1971 grote monetaire onrust, en als gevolg van de oliecrisis van 1973 ontstond er bovendien een zware en langdurige economische recessie. Bij de aanpak van de problemen voeren de EG-lidstaten ieder hun eigen koers, en in plaats van naar elkaar groeiden ze juist uit elkaar. Om de nationale industrie veilig te stellen gingen de lidstaten er bovendien toe over non-tarifaire belemmeringen in te voeren, die wellicht niet tegen de letter maar wel tegen de geest van de Verdragen van Rome ingingen. Aangezien er in de Raad van Ministers sinds het Akkoord van Luxemburg dikwijls bij unanimititeit werd besloten, verliep het uit de weg ruimen van dit soort obstakels traag en moeizaam. Eens te meer daar de pas toegetreden en in vergelijking met Nederland weinig communautair ingestelde landen Denemarken en het Verenigd Koninkrijk nu ook rond de tafel zaten om mee te beslissen.

De grote vraag was dus hoe het nu verder moest met Europa. Soms werd er nog wel een stap vooruit gezet, zoals in 1979, toen de lidstaten overeenstemming bereikten over een Europees Monetair Stelsel (EMS), maar verdergaande verdieping van de integratie bleek meestentijds onmogelijk. Het ideaal van het federale Europa dat in de voorafgaande jaren door de beleidmakende elite van Nederland was omarmd, leek daarom verder weg dan ooit. Dit kwam niet alleen door het trage integratietempo, maar ook door de wijze waarop de Europese samenwerking zich in institutioneel opzicht ontwikkelde. Weliswaar ging met de eerste directe verkiezingen voor het

Europees Parlement in 1979 een langgekoesterde Nederlandse wens in vervulling, maar het probleem van de gebrekkige democratie was hiermee niet opgelost. Deze verkiezingen gingen bovendien gepaard met een versterking van de intergouvernementele tendens in Europa. De instelling van een Europese Raad van staats- en regeringsleiders in 1974 en het toenemende belang van de eveneens op intergouvernementele leest geschoeide Europees Politieke Samenwerking (EPS) waren hiervan de belangrijkste manifestaties.

Zoals verderop in dit hoofdstuk duidelijk zal worden, werden deze institutionele ontwikkelingen in de Nederlandse politiek aanvankelijk met lede ogen aanschouwd. Later zou dit veranderen. In de jaren tachtig werd, volgens politicoloog Alfred Pijpers, 'onze roemruchte communautaire orthodoxie... aangelengd met allerlei zeer pragmatische en intergouvernementele elementen.'¹ Vooral sinds het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers in november 1982, met Hans van den Broek als minister van Buitenlandse Zaken, zou deze meer pragmatische houding ingang hebben gevonden.² Inderdaad, zo stelt Duco Hellema in zijn handboek over de buitenlandse politiek van Nederland, veranderde sindsdien de toon van het debat, maar hij betwijfelt of de politieke doelstellingen en intenties daarmee ook daadwerkelijk veranderd waren. In ieder geval werd volgens hem nog regelmatig teruggegrepen op supranationaal geïnspireerde opvattingen en idealen.³

In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de vraag of het supranationale geluid in de Nederlandse politiek inderdaad afzwakte. Hoe werd in de Nederlandse politiek aangekeken tegen de institutionele noviteit van de Europese Raad en de EPS? In hoeverre probeerde men nieuwe beleidsterreinen communautair te organiseren? En in hoeverre bleven Haagse politici zich sterk maken voor de bij uitstek communautaire instellingen Europese Commissie en Europees Parlement?

Net als in de voorafgaande periode speelde naast de institutionele vraag ook die naar de geografische reikwijdte van het integratieproces in de jaren zeventig en tachtig. Na het herstel van de democratie in hun landen dienden Griekenland (in 1975) en Spanje en Portugal (beide in 1977) een officiële aanvraag in voor lidmaatschap van de EG. In het recente verleden waren regering en parlement in Den Haag groot voorstander geweest van vooral de Britse toetreding. Uit politiek oogpunt en uit solidariteit met de jonge democratieën lag het voor de hand ook de Zuid-Europese staten tot de Gemeenschap toe te laten. De zwakke economische situatie waarin deze landen verkeerden compliceerde evenwel hun toetreding. En, zoals we verderop in dit hoofdstuk zullen zien, er bestond in progressieve politieke kringen ook vrees dat een inschikkelijke houding ten aanzien van deze drie landen ten

koste zou gaan van de positie van ontwikkelingslanden.

Vanuit deze kringen werd in de jaren zeventig toch al een veel kritischer geluid vernomen ten aanzien van Europa. CPN en PSP hadden de integratie altijd al negatief beoordeeld, maar naarmate het progressieve gedachtegoed in de loop van de jaren zestig bredere ingang vond, leek het beeld van de EG als ‘conservatief bolwerk’⁴ dat maatschappelijke en mondiale vernieuwing in de weg stond, steeds meer politieke relevantie te krijgen. De ogen waren in dit opzicht vooral gericht op de PvdA, waar de Europese ontwikkeling vanaf het begin van de jaren zeventig eveneens ter discussie stond. Zou de pro-Europese consensus van de voorgaande jaren doorbroken worden of zouden de Haagse gelederen zich sluiten en als het erop aan kwam de bekende standpunten weer worden ingenomen?

3.2. PROGRESSIEVEN OP HET PLUCHE: EEN VOORWAARDELIJK EUROPA?

Na een lange kabinetsformatie zag op 11 mei 1973 het kabinet-Den Uyl het levenslicht. Dit ideologisch progressieve kabinet bestond uit ministers van de PvdA, D’66, PPR, KVP en ARP, en voerde als motto de spreiding van kennis, macht en inkomen. Het was sterk de vraag welk beleid deze regering op het gebied van de Europese integratie zou gaan voeren. Onder invloed van Nieuw Links was binnen de PvdA een stroming ontstaan die kritisch tegenover de EG stond. Het besef dat nationale sociaaldemocratische verworvenheden door de overdracht van bevoegdheden naar het Europese niveau verloren konden gaan was binnen de partij latent aanwezig geweest, maar het vertrouwen en de hoop dat economische ordening en sturing vanuit het supranationale Europa mogelijk waren, hadden steeds de overhand gehad, als gevolg waarvan de partij het integratieproces was blijven steunen.⁵ Voor fundamentele kritiek op de EG die er vanaf de jaren zestig in progressieve kringen groeide, was binnen de PvdA echter wel een voedingsbodemp aanwezig.

Het beeld van de Gemeenschap als een ‘kapitalistische’ instelling die vooral de grote multinationale bedrijven in de kaart speelde ten koste van werknemers en sociaal zwakkeren kreeg in de partij inderdaad voet aan de grond. Ook in het kader van de toenemende betrokkenheid bij de Derde Wereld en de wens om te komen tot een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO) werd de EG aan een kritischer blik onderworpen.⁶ De conclusie die veel progressieven, onder wie ook de nieuwe minister van Ontwikkelingssamenwerking, Jan Pronk, trokken was dat het verenigde Europa functioneerde als een ‘neo-imperialistische macht’, die een eerlijker verde-

ling van de rijkdom in de wereld eerder in de weg stond dan naderbij hielp.⁷ Moest de PvdA aan dit Europa nog wel haar medewerking verlenen?

Het zogenoemde ‘voorwaardelijkheidsdenken’, waarbij de sociaaldemocraten hun steun voor Europese integratie van bepaalde voorwaarden afhankelijk stelden, was op deze vraag het antwoord. In *Keerpunt 1972*, het gezamenlijke verkiezingsprogramma van PvdA, PPR en D’66, werd in aansluiting daarop geconcludeerd: ‘Het streven naar een grotere eenheid van Europa...dient ondergeschikt te zijn aan de verwezenlijking van een progressief beleid...en aan de democratisering van de Europese instellingen...’⁸ Aanvankelijk kreeg deze passage weinig aandacht. Hoewel het standpunt van de confessionele regeringspartijen en D’66, in tegenstelling tot dat van de PvdA, nog altijd onvoorwaardelijk pro-Europees was, speelde het thema ‘Europa’ bij verkiezingen noch formatie een rol van betekenis.⁹ Wie zich zorgen maakte over het regeringsstandpunt werd waarschijnlijk ook gerustgesteld door de regeringsverklaring van 28 mei 1973. De wenselijkheid van een naar een rechtvaardiger welvaartsverdeling strevende EG werd hierin weliswaar vastgesteld, maar van een eisende formulering was geen sprake.¹⁰

Opzien baarde wel de rede die premier Den Uyl op 6 oktober 1973 hield voor de Europese Beweging Nederland. Met de stelling dat ‘de vraag wat voor soort samenleving wij in de Gemeenschap tot stand willen brengen belangrijker is dan het tempo waarin het proces van Europese eenwording zich voltrekt’ nam de premier openlijk afstand van de gedachte dat Europese integratie een op zichzelf na te streven doel was.¹¹ Indringende vragen naar aanleiding van deze rede kwamen er vanuit de Tweede Kamer in eerste instantie alleen van de oppositionele CHU-fractievoorzitter Roelof Kruisinga. Bij de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken eind 1973 vroeg hij om een kabinetsreactie op Den Uyls rede. ‘Moet Europa een politiek voeren in overeenstemming met Keerpunt ’72?’¹² Den Uyls rede leek zulks te veronderstellen. En wat betekende dat dan voor de prioriteit die het kabinet aan de Europese integratie gaf?¹³ Was er daadwerkelijk sprake van een beleidswijziging, dan moest hij toch overwegen de Kamer hierover om een uitspraak te vragen, vond Kruisinga.¹⁴

Ook andere fracties wensten duidelijkheid over het Europebeleid van de regering, maar zij concentreerden zich vooral op de term ‘civiel Europa’, een *catch-all* term die voor- en tegenstanders van Europese integratie binnen het kabinet blijkbaar op één lijn had gebracht. Zowel oppositie- als regeringspartijen vroegen helderheid over de precieze betekenis van dit concept.¹⁵ Staatssecretaris Laurens Jan Brinkhorst (D’66) ging hier uitgebreid op in. Het civiele Europa zoals de regering zich dat voorstelde was geen derdewe-

reldmacht naast de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, zo stelde hij, maar ook geen neutraal Europa. Een civiel Europa betekende niet 'het afzien van macht, maar het zeer duidelijk in dienst stellen van bepaalde civiele waarden van die macht'.¹⁶ Intern zou hierbij moeten worden gestreefd naar 'een samenleving waarin de economische groei zeker niet wordt verwaarloosd, maar wel is onderworpen aan welzijnsriteria, aan de kwaliteit van het bestaan'.¹⁷ In het externe beleid zou dit Europa moeten bijdragen aan de mondiale vrede en veiligheid en aan een eerlijker verdeling van de welvaart. Dit alles zou ten slotte moeten geschieden door middel van besluitvorming in een democratisch-politieke structuur.¹⁸ In reactie op de vraag welke concrete initiatieven ter verwezenlijking van deze gedachten zouden worden genomen, beperkte Brinkhorst zich tot de uitspraak dat dit 'natuurlijk op verschillende tijden en in verschillende kaders' zou gebeuren.¹⁹ Geen wonder dat commentatoren het 'civiele Europa' beoordeelden als een concept met weinig praktische relevantie.²⁰

Uit het antwoord dat Kruisinga ontving van de minister van Buitenlandse Zaken, Max van der Stoel (PvdA), werd duidelijk dat er van een beleidswijziging geen sprake was. De bekritiseerde uitspraak van de premier had slechts betrekking op het *tempo* van de integratie, zo stelde Van der Stoel, en niet op de eenwording zelf.²¹ Wanneer Kruisinga bovendien de regeringsstukken zou bestuderen, dan zou hij 'kunnen constateren, dat deze Regering in Europese gezindheid niet onderdoet voor vorige regeringen', aldus Van der Stoel.²²

Het was de vraag of dat laatste ook kon worden gezegd van een aantal partijgenoten van de minister in de Kamer. Het kritische Europa-standpunt dat leefde bij segmenten binnen de partij werd in de fractie vooral vertegenwoordigd door Arie van der Hek, woordvoerder voor onder meer ontwikkelingssamenwerking.²³ De woordvoerders Europese en buitenlandse zaken, Schelto Patijn en Relus ter Beek, huldigden een gematigder standpunt²⁴, maar het was duidelijk dat het voorwaardelijkheidsdenken de houding van de gehele PvdA-fractie beïnvloedde. Het meest evident bleek dit uit een nota van maart 1976, waarin de PvdA-fractie klip en klaar stelde dat overdracht en uitbreiding van taken aan de EG alleen konden plaatsvinden op voorwaarde dat hiervoor expliciete toestemming van de Staten-Generaal was verkregen, dat volledige democratische zeggenschap en controle waren gewaarborgd en dat een bijdrage werd geleverd aan verwezenlijking van de sociaaldemocratische doelstellingen.²⁵

Al voor het verschijnen van deze nota groeiden bij verschillende partijen echter zorgen over de houding van de PvdA en over het regeringsbeleid.²⁶

Tijdens de algemene beschouwingen van oktober 1975 gaven de fractievoorzitters van VVD, KVP en CHU blijk van verbazing dat er in de kort tevoren uitgesproken troonrede zo weinig aandacht was besteed aan Europa. Waarom ontbrak hierin enige referentie naar het eerder dat jaar verschenen adviesrapport betreffende de Europese Unie (zie de volgende paragraaf), zo vroegen zij zich af? En waarom was de toon van de regering 'zo mat' en 'zo weinig inspirerend'?²⁷ Premier Den Uyl ontkende dat van enige terughoudendheid sprake was, maar herhaalde toch nog maar eens de voorwaarden die hij en zijn partij stelden.²⁸ Het was dus geen wonder dat het onderwerp bij de behandeling van de begroting voor Buitenlandse Zaken later die maand wederom aan de orde werd gesteld. Bij het koor van critici voegde zich naast VVD, KVP en CHU nu ook DS'70, dat op Europees terrein eveneens meer 'vechtlust' van de regering verwachtte.²⁹ Natuurlijk, Van der Stoels gehechtheid aan de traditionele pijlers van het Nederlands buitenlands beleid was bekend, en zijn persoonlijke Europese gezindheid werd dan ook niet in twijfel getrokken.³⁰ Maar twijfels waren er wel ten aanzien van andere ministers, en dus zat er voor Van der Stoel niets anders op dan de bereidheid van het kabinet om zich in te zetten voor Europese integratie nog maar eens voluit te onderstrepen. Aan slechts twee onderwerpen konden in zijn visie geen concessies worden gedaan, namelijk het democratisch karakter van de besluitvorming en de verbetering van de slagvaardigheid van het communautair beleid.³¹

Belangrijk was dat, ondanks de ferme taal in de nota, als het erop aankwam ook Van der Stoels partijgenoten in de Kamer zich niet tegen verdere Europese integratie uitspraken. Tijdens een debat in de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken op 22 maart 1976 stelde een duidelijk geïrriteerde Van der Stoel althans onweersproken vast dat hij niet naar Brussel wenste te gaan 'met zijn eigen partijprogram in de achterzak' en 'met de mededeling dat als niet volledig verzekerd is dat dat op Europees niveau wordt verwezenlijkt verder niet thuis wordt gegeven'.³² De minister wist zich hierbij ongetwijfeld gesteund door premier en partijleider Den Uyl, die in een vergadering van de ministerraad van 1974 al had aangegeven een dergelijke houding onverstandig te vinden, vanwege het gevaar van het uiteenvallen van de Gemeenschap indien meer landen zich op die manier zouden opstellen.³³ Uiteindelijk overheerste toch het besef – waarvan ook de pvdA-nota blijk had gegeven – dat het nationaal instrumentarium tekortschoot, en dat de eigen idealen alleen via samenwerking op Europees niveau verwezenlijkt konden worden.³⁴

Na deze confrontatie in de Kamercommissie werd het voorwaardelijk-

heidsdenken in toenemende mate politiek geneutraliseerd door de stelling dat het de pvdA er niet zozeer om te doen was de eigen ideeën door te drukken, als wel om de Gemeenschap politieke inhoud te geven. Europa moest beleidsinhoudelijk gepolitiseerd worden.³⁵ Een direct gekozen Europees Parlement met werkelijke bevoegdheden en zinvolle mogelijkheden voor politiek debat was hiervoor een van de voorwaarden.³⁶ Vandaar dus dat de pvdA erop bleef hameren dat een democratischer Europese besluitvorming gerealiseerd moest worden, alvorens ze akkoord kon gaan met verdere bevoegdheidsoverdracht.³⁷ In het verkiezingsprogramma van 1977 was dit ook de enige voorwaarde die nog terugkwam.³⁸

Binnen de partijgelederen was de kritische blik op de EG, zoals we later in dit hoofdstuk nog zullen zien, niet verdwenen, maar de fractie en partijtop waren met de voornoemde redenatie, via een omtrekkende beweging, weer teruggekeerd tot de Haagse consensus. Immers, zoals al was gebleken uit een breed gesteunde motie uit november 1973 was vrijwel de gehele Kamer van mening dat democratisering op Europees niveau een essentiële voorwaarde vormde voor verdere stappen in het integratieproces.³⁹ Ook in de stelling dat Europa gepolitiseerd moest worden, konden meer partijen zich intussen vinden.⁴⁰

3.3. DE RAPPORTEN-SPIERENBURG EN -TINDEMANS: HOE VERDER MET DE EUROPESE INTEGRATIE?

Ondanks de twisten omtrent het voorwaardelijkheidsdenken in de pvdA bestond er tussen de partijen een grote mate van overeenstemming over de vraag waar het met Europa naartoe moest. Heel duidelijk bleek dit tijdens de algemene beschouwingen van eind 1974, toen de fractievoorzitters van KVB, ARP, CHU, pvdA, VVD, PPR, D'66 en DS'70 gezamenlijk een motie indieden waarin de regering werd opgeroepen te streven naar een supranationaal en democratisch gecontroleerd Europa.⁴¹ Alleen de kleine partijen uiterst rechts en links – te weten Boerenpartij, RKP, GPV, SGP, CPN en PSP – stemden, zoals te verwachten was, tegen deze motie.⁴²

Ook uit andere Kamerdebatten, en uit de visies die verschillende partijen naar voren brachten naar aanleiding van de rapporten-Spiereburg en -Tindemans, sprak vaak overeenstemming op hoofdlijnen. Deze beide rapporten vloeiden voort uit het voornemen van de Parijse topconferentie van 1972 om vóór het einde van het decennium een Europese Unie te realiseren. Wat onder een dergelijke Unie precies moest worden verstaan, was echter onbekend. De Nederlandse regering vroeg een commissie onder leiding van

oud-ambassadeur en topdiplomaat Dirk Spierenburg hierover te adviseren. Van de Europese regeringsleiders gezamenlijk kreeg de Belgische premier Leo Tindemans een soortgelijke opdracht.

Op de kernvraag of de pogingen om tot een 'Europese Unie' te komen zich primair moesten richten op de onderlinge relaties binnen de Gemeenschap (interne integratie) of op het internationale beleid en de betrekkingen met derde landen (externe integratie) gaven de rapporten-Spienburg en -Tindemans een verschillend antwoord. Het rapport-Spienburg liet er geen twijfel over bestaan dat de verwezenlijking van een muntunie cruciaal was voor de economische en politieke eenwording van Europa. Weliswaar was het ook nodig te komen tot een gemeenschappelijk buitenlands beleid, maar volgens het rapport-Spienburg zou dit niet anders dan slechts geleidelijk, en voor wat betreft defensie louter binnen de NAVO-kaders, tot stand kunnen komen.⁴³ Het rapport-Tindemans daarentegen stelde dat de totstandkoming van een economische en monetaire unie weliswaar zeer belangrijk en wenselijk was, doch voorlopig, zeker voor de Gemeenschap in haar totaliteit, onhaalbaar. Het rapport legde daarom voor de korte termijn relatief veel nadruk op de noodzaak van een gemeenschappelijk Europees *buitenlands* beleid, dat ook veiligheid en defensie zou moeten omvatten. Zo spoedig mogelijk zou de sinds 1973 bestaande afspraak elkaar te consulteren alvorens een definitief eigen standpunt in te nemen ten aanzien van internationale kwesties moeten worden omgezet in een juridische verplichting voor de betrokken staten, en op den duur zou over alle buitenlandpolitieke terreinen zelfs bij meerderheid moeten worden beslist.⁴⁴

Het kabinet had een duidelijke voorkeur voor de benadering van de commissie-Spienburg.⁴⁵ Het regeringsstandpunt was en bleef dat het interne gemeenschapsbeleid aan de basis moest staan van het externe beleid. Naarmate er op meer gebieden intern werd samengewerkt, zou het aantal gemeenschappelijke belangen toenemen en zou ook het aantal onderwerpen waarop naar buiten een gemeenschappelijk standpunt werd ingenomen kunnen groeien.⁴⁶ Dit bleef zo. In de gereserveerde houding jegens de EPS die de Nederlandse regering uit vrees voor overvleugeling door de grote lidstaten en tweespalt binnen de NAVO steeds had ingenomen, kwam vanaf de tweede helft van de jaren zeventig echter wel verandering. De oliecrisis maakte duidelijk dat Europese samenwerking soms nodig was, en door ervaringen in de praktijk leerde de regering-Den Uyl ook de voordelen te waarderen die er aan de EPS verbonden waren (bijvoorbeeld het verkrijgen van meer invloed en informatie).⁴⁷ De bereidheid om het buitenlands beleid met de EG-partners te coördineren groeide hierdoor. Toch bleef de regering

benadrukken dat de EPS geen verplichting inhield om het nationale standpunt te verlaten; op vitale punten zou Nederland een eigen geluid blijven vertolken.⁴⁸ Ten aanzien van een gemeenschappelijk defensiebeleid bleef de regering daarbij onverminderd terughoudend: voor de toekomst kon verdere samenwerking op dit terrein niet worden uitgesloten, maar alleen zolang deze bleef ingebed in het bredere kader van de NAVO en niet zou leiden tot een Europese kernmacht.⁴⁹

In de Kamer werd het regeringsstandpunt dat interne integratie aan externe integratie vooraf diende te gaan alleen tegengesproken door DS'70. Deze partij deelde de analyse van het rapport-Tindemans dat een Economische en Monetaire Unie (EMU) op korte termijn niet te realiseren zou zijn en meende dat dit geen belemmering voor de lidstaten mocht zijn om naar buiten reeds als eenheid op te treden.⁵⁰ Getuige een rapport van de Werkgroep Buitenland van D'66 vond het rapport-Tindemans ook hier beduidend meer weerklank dan in het kabinet. Staatssecretaris Brinkhorst, die voor dit rapport medeverantwoordelijk was, verdedigde dus blijkbaar een beleid waarin andere accenten werden gelegd dan zijn eigen partij zou hebben verkozen.⁵¹ De overige partijen die zich uitspraken, konden zich wel vinden in de basisgedachte van de regering. KVP, ARP en CHU deelden de conclusie van de commissie-Spienburg dat een Europese politieke unie niet mogelijk was zonder dat eerst of uiterlijk gelijktijdig een muntunie werd gerealiseerd.⁵² Ook de VVD, die zich in deze jaren ontpopte als een geestdriftig voorstander van Europese integratie⁵³, onderschreef dit standpunt en achtte de totstandkoming van een Economische en Monetaire Unie van het allergrootste belang.⁵⁴

Nog veel beslist in dit opzicht was de PvdA, die meermaals benadrukte verdergaande samenwerking op buitenlandpolitiek terrein onwenselijk te vinden zolang er geen gezamenlijk sociaaleconomisch beleid werd gevoerd.⁵⁵ Over het rapport-Tindemans moest daarom volgens de PvdA maar niet meer gesproken worden.⁵⁶ De sociaaldemocraten hadden niet zoveel op met de EPS; ten aanzien van kwesties die niet onder de Verdragen vielen gaven zij omwille van de herkenbaarheid van de eigen opvattingen in het beleid, de voorkeur aan samenwerking met 'gelijkgezinde' landen, zoals de Scandinavische landen, Australië en Nieuw-Zeeland.⁵⁷ Tegenover het rapport-Spienburg nam de PvdA echter ook geen al te positieve houding in; naar verluidt zou partijleider Den Uyl zich achter de schermen van de inhoud ervan hebben gedistantieerd.⁵⁸ Op zichzelf had de PvdA geen bezwaar tegen verdergaande samenwerking op economisch en monetair terrein, maar de muntunie zoals deze door Spienburg werd voorgesteld concen-

treerde zich volgens de pvdA ten onrechte exclusief op de collectieve sector. Het rapport refereerde alleen aan de noodzaak van afspraken over het niveau van de overheidsuitgaven en het begrotingstekort. De pvdA vond dit te eenzijdig en meende dat voor een goed functionerende unie meer nodig was, zoals beïnvloeding van de private sector en beleid op andere terreinen van overheidszorg, zoals inkomens- en kapitaalmarktpolitiek. Invoering ‘van een Europese muntunie als geïsoleerde stap’ achtte de pvdA niet wenselijk.⁵⁹

De houding van de PPR was vergelijkbaar met die van de pvdA. Hoewel de PPR van mening was dat het Europese kader, dat zij zag als een voorstadium op weg naar een wereldgemeenschap⁶⁰, de beste mogelijkheden bood om de radicale doelen die zij voorstond te verwezenlijken, zag ze in geen van beide rapporten veel terug van haar eigen idealen: een ‘democratische open Gemeenschap die solidariteit naar binnen en naar buiten primair stelt en een deelgenootschap aangaat met de Derde Wereld.’⁶¹ De partij stelde zich dan ook kritisch op ten aanzien van zowel het rapport-Spiereburg als het rapport-Tindemans. De twee andere kleine linkse partijen verwierpen de beide rapporten eveneens. Zij vonden dat hoe dan ook geen verdere integratie mocht plaatsvinden en waren van mening dat iedere stap op deze weg er onvermijdelijk één was in de richting van een door hen verafschuwde Europese kernmacht.⁶²

Ook Europa’s externe betrekkingen waren onderwerp van gesprek. De meeste partijen, inclusief pvdA en PPR, erkenden dat de Negen zo niet op korte dan toch op lange termijn meer gezamenlijk moesten gaan optreden als zij op het wereldtoneel werkelijk invloed wilden uitoefenen. Vooral van de vvd, d’66, ds’70 en de drie grote confessionele partijen vielen in toenemende mate pleidooien te horen ten gunste van een gemeenschappelijk buitenlands beleid.⁶³ Wel verschilden de partijen over de vraag of in het verlengde hiervan ook *defensiesamenwerking* zou moeten gaan plaatsvinden. Zo stelde de pvdA-fractie zich op het standpunt dat er voor een afzonderlijk Europees veiligheidsbeleid geen plaats was, vooral niet indien dit ook nucleaire componenten zou bevatten.⁶⁴ De vvd en d’66 spraken zich daarentegen juist krachtig uit voor nauwere samenwerking op defensiegebied.⁶⁵ d’66-woordvoerder Hans van Mierlo waagde zich zelfs aan de stelling dat in tegenstelling tot wat het kabinet beweerde een gezamenlijke defensie een eerste stap kon en moest zijn op de weg naar verdere politieke integratie in Europa. Het resultaat zou volgens hem niet alleen een sterker Europa zijn, maar ook een sterkere NAVO.⁶⁶

Europese kernmacht was een onderwerp waarover niemand op het Bin-

nenhof graag sprak; de afwijzing daarvan was nagenoeg unaniem. Volgens het formele standpunt wensten ook D'66 en VVD zo'n kernmacht niet, al onderkenden ze wel dat, gezien de realiteit van het bestaande Britse en Franse nucleaire wapenarsenaal, een dergelijke macht in een later stadium wellicht niet was uit te sluiten.⁶⁷ Aangezien het hier ging om een grotendeels theoretisch vraagstuk, dat hooguit in de verre toekomst zou kunnen gaan spelen, liepen potentiële meningsverschillen over de Europese kernmacht tussen en binnen partijen echter nooit hoog op.

Veel meer opwindning was er in het parlement over intergouvernementele tendensen die in de Gemeenschap zichtbaar werden. Kritische uitlatingen waren in dit verband echter zelden onderling gericht, want de partijen waren het over dit onderwerp roerend eens. Waar in het verleden vooral ergernis geuit werd over het Akkoord van Luxemburg en de sindsdien betwiste mogelijkheid voor staten om besluitvorming bij unanimitie af te dwingen, werden de communautaire pijlen in deze jaren vooral gericht op het verschijnsel van de Europese Raad. Immers, topconferenties waarin de staatshoofden en regeringsleiders van de EG-lidstaten samenkwamen, werden vanaf het begin van de jaren zeventig een jaarlijks terugkerend verschijnsel, en in december 1974 werd in Parijs afgesproken dat de nationale leiders elkaar, vergezeld van hun ministers van Buitenlandse Zaken, voortaan driemaal per jaar zouden treffen.

De Nederlandse regering had tegen de regelmatige topconferenties en de daaruit voortvloeiende beslissing tot instelling van een Europese Raad aanvankelijk grote bezwaren, omdat ze de Gemeenschapsinstellingen en de positie van de kleinere lidstaten konden verzwakken.⁶⁸ Tegenhouden kon ze deze ontwikkelingen echter niet. Wanneer Nederland deze bijeenkomsten zou afwijzen, zouden de drie grote lidstaten hoogstwaarschijnlijk hun onderlinge contacten buiten de kleine lidstaten om intensiveren, legde minister Van der Stoep in de Kamer uit. Topconferenties tussen de Negen vormden dan nog altijd een beter alternatief.⁶⁹ Bij het besluit deze conferenties te formaliseren in de vorm van een Europese Raad was op Nederlandse instigatie daarnaast ook de waarborg ingebouwd dat deze waar het communautaire aangelegenheden betrof zou functioneren als een bijeenkomst van de Raad van de Gemeenschappen, waarbij de normale procedures zouden worden gevolgd, en de rol van de Commissie en het Europees Parlement zou worden gerespecteerd.⁷⁰

Hoewel de regering erkende dat een alerte houding ten aanzien van het functioneren van de Europese Raad nodig bleef, legde zij zich vrij snel neer bij de nieuw ontstane realiteit. Van premier Den Uyl was al snel bekend dat

hij positief oordeelde over de Europese Raad⁷¹, maar ook minister Van der Stoel wees de Kamer er vanaf 1975 met enige regelmaat op dat er ook positieve kanten aan de bijeenkomsten op dit hoge niveau verbonden waren. De regeringsleiders konden impulsen geven aan de integratie en hakten soms knopen door bij moeilijke kwesties.⁷² In de Tweede Kamer bleek men zich echter maar moeilijk met het fenomeen van de Europese Raad te kunnen verzoenen, en verschillende breed gesteunde moties werden ingediend om de regering aan te sporen erop toe te zien dat besluitvorming in de Europese Raad plaatsvond volgens de procedures die waren vastgelegd in de Verdragen van Rome.⁷³ Ook werden er van verschillende zijden vragen gesteld over de constitutionele gevolgen voor Nederland zelf. De verantwoordelijkheid voor het buitenlandse beleid, ook richting het parlement, lag immers bij de minister van Buitenlandse Zaken, en niet bij de premier, die nu door de instelling van de Europese Raad wél een formele rol in het Europese beleid kreeg toebedeeld.⁷⁴

Eigenlijk vertolkten VVD, KVP, ARP, CHU, PVDA en PPR een identiek standpunt: institutionalisering van de topconferenties was een slechte zaak, want ze tastte de communautaire orde en daarmee de bevoegdheden van de Gemeenschapsorganen aan en wierp een barrière op waar het ging om parlementaire controle.⁷⁵ Zelfs de CPN sloot zich bij deze consensus aan; zij oordeelde sowieso al niet positief over de Europese samenwerking, maar een systeem 'waarbij drie oppergoden de zaak onderling bekokstoven, waarna zes ondergoden bij de haard worden gevraagd om akkoord te gaan' kon bij haar al helemaal op weinig genade rekenen.⁷⁶ De enige uitzonderingen in dit eensgezinde koor waren D'S'70 en D'66. Hoewel zij zich konden vinden in de opvatting dat er aan de instelling van de Europese Raad risico's kleefden voor de communautaire verworvenheden, en zij er ook voor pleitten de wijze van besluitvorming in de gaten te houden, erkenden deze partijen dat het regelmatig samenkomen van de regeringsleiders een gewenste versnellende uitwerking kon hebben op het integratieproces.⁷⁷ Namens D'66 pleitte Hans van Mierlo ervoor 'een poging te doen onze vaderlandse weerzin tegen dit instrument kwijt te raken.' Nu deze topconferenties er eenmaal waren, was het beter hierin mee te gaan en er 'voor Europa en Nederland uit te halen, wat erin zit', vond hij.⁷⁸ De uitspraken van Van Mierlo getuigden van realiteitszin. Hoe onwelgevallig het de Kamer ook was, de instelling van de Europese Raad was een gegeven dat niet meer zou worden teruggedraaid.

3.4. DE RECHTSTREEKSE VERKIEZING VAN HET EUROPEES PARLEMENT: DE VICIEUZE CIRKEL DOORBROKEN

Als tegenwicht tegen de in intergouvernementele richting wijzende beslissing een Europese Raad in het leven te roepen, was tijdens de Parijse topconferentie van 1974 ook besloten zo spoedig mogelijk rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement te organiseren. Dit was een besluit dat bij de meeste politieke partijen in Nederland in goede aarde viel. Van verschillende zijden werd verheugd gereageerd op deze poging de vicieuze cirkel te doorbreken: immers, tot dan toe hadden sommigen het ontbreken van rechtstreekse verkiezingen aangevoerd als voornaamste argument tegen uitbreiding van de bevoegdheden van het EP, terwijl anderen juist de beperkte bevoegdheden noemden als een argument tegen rechtstreekse verkiezingen.⁷⁹ Daar kon nu eindelijk verandering in komen.

Hoewel het principebesluit nu was genomen, duurde het uiteindelijk nog tot juni 1979 voordat de verkiezingen daadwerkelijk werden gehouden. Onenigheid tussen de lidstaten over de verkiezingsdatum en de verdeling van de parlementszetels zorgde voor vertraging, terwijl daarnaast de goedkeuring in de nationale parlementen van het verdrag en de uitvoerende wetgeving die de verkiezingen mogelijk moest maken enige tijd in beslag nam. In Nederland debatteerde de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken in het voorjaar van 1977 over de 'Akte betreffende de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europese Parlement'. Principiële bezwaren tegen de Akte kwamen er slechts van enkele partijen. CPN-fractievoorzitter Marcus Bakker had al vaker verkondigd het EP te zien als een niet-representatief orgaan van 'EEG-minnaars', en veel positiefs wenste hij er nog altijd niet over te zeggen.⁸⁰ Hij vreesde dat de Nederlandse vertegenwoordigers in de Europese fracties zouden worden overvleugeld door hun West-Duitse geestverwanten, en meende bovendien dat de rechtstreekse verkiezing van dit Parlement op gespannen voet stond met de Nederlandse constitutie. Algemene verkiezingen waren in de Grondwet alleen voorzien voor de Staten-Generaal. Wanneer er voor het Europees Parlement nu ook algemene verkiezingen werden georganiseerd, gaf het Nederlandse volk in feite twee mandaten weg. Als de Nederlandse vertegenwoordigers in het EP en de Tweede Kamer contrair handelden, vormde dit een probleem, want wie had dan het eigenlijke mandaat van de Nederlandse bevolking gekregen?⁸¹

De visie van de PSP toonde veel gelijkenis met die van de CPN. De PSP zag de verkiezingen vooral als een poging een 'schijndemocratie' te creëren die 'de zuiver economisch-kapitalistische machtsvorming in dit blok moet legitimeren'.⁸² GPV-woordvoerder Bart Verbrugh deelde de constitutionele

bezwaren die Bakker naar voren had gebracht, maar hij vroeg zich af of hieraan niet gedeeltelijk tegemoet zou kunnen worden gekomen door in het EP op een andere wijze te gaan stemmen. Het Parlement zou in zijn optiek moeten worden onderverdeeld in nationale delegaties, die vervolgens weer werden onderverdeeld in politieke fracties. Er zou dan per nationale delegatie gestemd worden, en belangrijke besluiten zouden alleen genomen kunnen worden bij unanimité tussen de delegaties.⁸³ Hoewel al eerder was gebleken dat dit voorstel in de Kamer nauwelijks op enige steun kon rekenen, besloot Verbrugh toch een motie in te dienen waarin de regering verzocht werd de onderhandelingen over de Akte te heropenen om de door hem voorgestelde procedure vast te leggen.⁸⁴ Zoals te verwachten was stemden alle partijen, behalve GPV en SGP, tegen.⁸⁵

De meeste partijen zagen hoe dan ook geen constitutionele bezwaren. Van Mierlo erkende wel dat het kiezen van een Europees Parlement 'een vreemd element is in de geschiedenis van ons staatsbestel', maar dat gold voor de gehele totstandkoming van Europa. 'Naarmate je er meer van overtuigd raakt dat Europa er moet komen, ben je meer geneigd de fricties die er met het nationale bestel zijn te accepteren', stelde hij.⁸⁶ Ongrondwettelijk was het echter niet. Dit vond ook KVP-woordvoerder Piet van der Sanden, die erop wees dat het systeem van op verschillende niveaus functionerende vertegenwoordigingen vaker voorkwam, bijvoorbeeld bij de gemeenteraad en de provinciale staten. Dat het EP vanuit supranationale overwegingen soms andere keuzes zou maken dan het nationale parlement vond hij bovendien logisch. Juist aan het specifieke Europese karakter van zijn besluiten ontleende dit Parlement immers zijn bestaansrecht.⁸⁷

Onderling debatteerden vooral de grotere partijen over de vraag of het dubbelmandaat, waarbij een volksvertegenwoordiger lid was van zowel het nationale als het Europees parlement, moest worden gehandhaafd. De Akte liet zo'n dubbelmandaat toe, maar was het niet mogelijk op nationaal niveau anders te bepalen, vroeg Van Mierlo zich af. Zijn partij had met dat dubbelmandaat namelijk enige moeite, en Van Mierlo vond dat er in ieder geval op den duur naar afschaffing van dit systeem moest worden gestreefd.⁸⁸ De overgrote meerderheid in de Kamer deelde de opvatting van de regering dat de partijen hierin zelf een keuze moesten maken. In beginsel zou de voorkeur worden gegeven aan 'enkele mandaten', omdat zowel het Kamerlidmaatschap als het lidmaatschap van het EP gezien moest worden als een dagtaak, maar om de contacten tussen beide parlementen te optimaliseren zou incidenteel een dubbelmandaat, kunnen worden overwogen.⁸⁹ Ook d'66 legde zich hier voorlopig bij neer.

De Akte werd in de Tweede Kamer zonder stemming aangenomen. Alleen CPN, PSP, SGP en GPV lieten aantekenen dat zij 'geacht wensten te worden tegen het voorstel te hebben gestemd.' Hiermee waren de verkiezingen echter nog niet geregeld. Aangezien het onmogelijk was gebleken één uniforme, voor alle lidstaten geldende Europese verkiezingsprocedure te ontwerpen – zoals het EEG-verdrag voorschreef – zouden de verkiezingen in ieder land volgens de nationaal daarvoor vastgestelde regels gehouden worden.⁹⁰

De wet die de verkiezingen in Nederland regelde werd in mei 1978 bij de Tweede Kamer ingediend door het kabinet-Van Agt I.⁹¹ Het kostte de regering geen moeite deze wet aangenomen te krijgen, maar opvallend was wel dat alle kleine partijen in de Kamer, SGP, GPV, Boerenpartij, DS'70, PSP, CPN en PPR, ertegen waren.⁹² Uit de stemverklaring van de Boerenpartij bleek dat deze zeer negatief dacht over het EP en daarom tegen iedere aan dit orgaan gerelateerde wet stemde.⁹³ Anders was het gesteld met de SGP. Het was niet de gewoonte van deze partij automatisch tegen te stemmen bij een nadere regeling van een eerder genomen besluit waartegen ze bezwaren had.⁹⁴ De oorzaak van de onvrede die in de tegenstem van de SGP tot uitdrukking kwam lag in de uitvoeringswet zelf. Dit gold ook voor de PPR.⁹⁵ De kleine partijen waren van mening dat de wet hun weinig mogelijkheden bood een zetel in het EP te behalen. Het kabinet had ervoor gekozen de verkiezingsprocedure zoveel mogelijk te laten aansluiten bij het voor de Tweede Kamer verkiezingen geldende stelsel.⁹⁶ Aangezien er bij deze verkiezingen in plaats van 150 slechts 25 zetels te verdelen waren, werkten sommige regels nu echter anders uit. De kiesdeler lag zesmaal zo hoog als bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer, en indien dus de kiesdrempel gelijk werd gesteld aan de kiesdeler, zoals het kabinet voorstelde, moest een partij ten minste 4% van de stemmen halen om een zetel in het Europees Parlement te bemachtigen. De kleinere partijen in de Kamer zouden zodoende naar alle waarschijnlijkheid buiten de boot vallen.

De PPR en de twee gereformeerde partijen, GPV en SGP, deden een aantal concrete voorstellen om de kansen van de kleine partijen te vergroten.⁹⁷ Hun amendementen verwierven echter onvoldoende steun. Van de grotere fracties stemde alleen D'66 overal voor. Zij deed dit deels uit pragmatische overwegingen, zo groot was de partij nu ook weer niet, maar ook omdat ze het van belang achtte een zo groot mogelijk deel van de bevolking bij de verkiezingen te betrekken en verschillende visies op Europa aan bod te laten komen. Ieder mogelijk verwijt dat de verkiezingen niet democratisch zouden zijn diende hoe dan ook te worden voorkomen, vond D'66.⁹⁸

Hier lag inderdaad de achilleshiel van de beoogde verkiezingen. Om de betrokkenheid van de burgers bij deze eerste Europese verkiezingen te vergroten was eind 1976 het Nationaal Comité Rechtstreekse Verkiezingen Europees Parlement opgericht. Met een speciale verkiezingsbus trok het comité door het land om voorlichting te geven en met leuzen als 'Kom op voor Europa' kiezers naar de stembus te lokken.⁹⁹ Tegenover de publiciteitscampagne van dit van overheidswege gesubsidieerde comité stonden groepen die een kritische of afwijzende houding innamen ten opzichte van de verkiezingen. Een voorbeeld was het vanuit links-anarchistische kringen opererende 'Anti Verkiezings Komitee', dat kiezers opriep de verkiezingen te boycotten, omdat deze niets anders ten doel hadden dan 'een legalisatie te geven aan een ondemocratische structuur.'¹⁰⁰ Dit 'Komitee' leidde echter een marginaal bestaan.

Belangwekkender waren in dit verband de critici binnen de pvdA. De pvdA-partijtop had weliswaar al spoedig afscheid genomen van het voorwaardelijkheidsdenken, maar bij de kritische linkervleugel in de partij was het nog springlevend. Dit bleek bijvoorbeeld bij een door het wetenschappelijk bureau van de partij georganiseerde conferentie over de 'pvdA en Europa' in januari 1978, waar de pro-Europese partijprominenten vanuit de zaal flink wat tegengas te verduren kregen.¹⁰¹ Opvallend was ook dat het Europese verkiezingsprogramma dat in februari 1978 door het partijcongres werd aangenomen in tegenstelling tot het nationale verkiezingsprogramma van het voorgaande jaar toch weer een paragraaf bevatte waarin een 'democratisch-socialistische' politiek min of meer als voorwaarde voor een bevoegdheidsoverdracht werd genoemd.¹⁰²

Een 'doorbraak' voor de kritische vleugel in de partij die oud-minister Pronk hierin korte tijd zag¹⁰³, werd het evenwel niet. Het was eerder een laatste oprisping. Europees lijsttrekker Anne Vondeling liet duidelijk merken het fundamenteel oneens te zijn met de Jonge Socialisten en andere partijgenoten die zich tegen de verkiezing verklaarden van een parlement dat niets te zeggen had en daardoor huns inziens onterecht de indruk wekte van het bestaan van een democratische Gemeenschap.¹⁰⁴ Aan de kritische passages in het verkiezingsprogramma liet Vondeling zich ook weinig gelegen liggen. Dat program was 'geen wonderschoon kind', verklaarde hij; er waren 'wat ongelukjes mee gebeurd.'¹⁰⁵ Zelf verdedigde hij een visie die paste bij de pro-Europese consensus van de grote partijen.

De lijsttrekkers van de kleine partijen aan de uitersten van het politieke spectrum verdedigden in de campagne wel een kritisch programma. Met uitzondering van ds'70 en de Boerenpartij besloten al deze partijen aan

de verkiezingen mee te doen, al was het maar om zich te profileren, of te voorkomen dat de indruk zou ontstaan dat de eigen partij er in het politieke krachtenveld niet langer toe deed. Hoewel er werd gesproken over mogelijke samenwerkingsverbanden, leidde dit niet tot concreet resultaat: de kleine partijen gingen alle afzonderlijk de verkiezingen in.¹⁰⁶ Ze waren in de praktijk echter kansloos, want na telling van de stemmen werden de zetels verdeeld onder de vier grootste partijen. Het CDA haalde er tien, pvda negen, vvd vier en d'66 twee.

In tegenstelling tot de pvda waren CDA, vvd en d'66 enthousiast en zonder reserves de verkiezingen in gegaan. De vvd deed dit onder leiding van Cees Berkhouwer. Deze flamboyante liberaal vertegenwoordigde zijn partij al sinds 1963 in het EP, waar hij in de periode van 1973 tot 1975 zelfs enige tijd het voorzitterschap bekleedde. Wegens zijn enthousiasme voor de Europese zaak werd hij in de wandelgangen ook wel 'Eurokees' genoemd.¹⁰⁷ Berkhouwers handelsmerk was het 'Europa van de burger'. Hiermee bedoelde hij dat de EG concrete maatregelen moest nemen waar burgers iets aan hadden, zoals het afschaffen van tijdsverschillen, minder bureaucratie aan de grenzen, en de invoering van gemeenschappelijke posttarieven of van een Europas.¹⁰⁸

De vvd-campagne werd met zoveel verve gevoerd dat later wel is beweerd dat de partij zich hiermee ontpopte als 'de meest pro-Europese partij van Nederland'.¹⁰⁹ Dit lijkt wat overdreven, enerzijds omdat het liberale enthousiasme voor de Europese zaak in deze jaren eerder gebaseerd was op de niet-tegengesproken standpunten van enkele voormannen dan op een breed verankerde of diepgewortelde steun binnen de partij als geheel¹¹⁰; anderzijds omdat ook d'66 en de drie confessionele partijen – die vanaf 1977 opgingen in het Christen-Democratisch Appèl (CDA) – zich zeer pro-Europees opstelden.¹¹¹ Weliswaar voerden deze partijen hun campagne, anders dan de vvd, niet of niet exclusief op basis van een Europees programma dat was overeengekomen met geestverwante partijen in andere lidstaten, maar uit de standpunten die zij uitdroegen blijkt dat CDA en d'66 zich net zo committeerden aan de Europese zaak als de vvd.¹¹²

De drie confessionele partijen hadden elkaar op het Europese thema, behoudens enkele nuanceverschillen, gemakkelijk kunnen vinden, en droegen als fusiepartij CDA de visie uit dat het welslagen van de Europese eenwording een 'noodzakelijkheid' was, zowel voor het zelfbehoud van Europeanen als voor de waarden die zij uitdroegen en hun verantwoordelijkheden in de wereld.¹¹³ d'66 had zich vanaf zijn oprichting positief over de Europese integratie uitgelaten en hechtte daaraan inmiddels zelfs zoveel belang dat het

meende dat 'Europa' in de buitenlandse politiek het voornaamste uitgangspunt moest zijn.¹¹⁴

Hoe groot het belang ook was dat politici hechtten aan Europese samenwerking en geslaagde Europese verkiezingen, de kiezer stond er, in ieder geval als het op stemmen aankwam, onverschillig tegenover. Het opkomstpercentage bedroeg in 1979 slechts 58,1 procent. Ter vergelijking: bij de Tweede Kamerverkiezingen van mei 1977 was dit 88% geweest.¹¹⁵ Bij de tweede verkiezingen voor het Europees Parlement in 1984 zou dat percentage nog een stuk lager liggen.¹¹⁶ Positief voor hen die de Europese Gemeenschap een warm hart toedroegen was wel dat er tegen die tijd vanuit pvda-gelederen niet langer tegen de verkiezingen werd geageerd.¹¹⁷ Wie oog had voor nuanceverschillen kon in 1984 ook zien dat de houding van de kleine partijen ter linkerzijde geleidelijk iets constructiever was geworden.¹¹⁸ Niet alleen kozen zij bij deze verkiezingen, evenals de kleine christelijke partijen, voor een samenwerkingsverband, ook inhoudelijk veranderde de toon. De PPR was altijd al van mening geweest dat voor sommige problemen (links-) Europese oplossingen geboden waren, maar ook binnen de PSP en zelfs de CPN won dit inzicht terrein.¹¹⁹

3.5. HET EUROPEES MONETAIR STELSEL: VIA DE VERKEERDE ROUTE EEN STAP VOORUIT

Waar de eerste directe verkiezingen voor het Europees Parlement in Nederland werden gezien als een grote doorbraak op institutioneel gebied, werd in dezelfde periode ook een belangrijke beleidsinhoudelijke stap gezet op het pad van de Europese integratie: de instelling van het Europees Monetair Stelsel (EMS) in 1979.

Om de monetaire onrust van de jaren zeventig het hoofd te bieden hadden de toenmalige EG-lidstaten besloten tot het instellen van de 'Slang'. Dit arrangement moest voorkomen dat de onderlinge koersen tussen de lidstaten en andere Europese landen die wensten deel te nemen al te zeer uiteen gingen lopen en hield een verplichting in om deze koersen binnen bepaalde fluctuatiemarges te houden. Tussen de overschotlanden, waaronder Nederland en Duitsland, en de tekortlanden, zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, waren geen afspraken over de aanpassingslasten gemaakt. Hierdoor mislukte het systeem. Zodra namelijk de interventies die nodig waren om binnen de afgesproken bandbreedte te blijven een deelnemende staat te veel gingen kosten, stapte deze uit het systeem, zodat de Slang al snel werd tot een 'sterke-valutaclub' onder leiding van de Bondsrepubliek Duitsland.

Binnen het Europees Monetair Stelsel werd over de aanpassingslasten wel een aantal principeafspraken gemaakt, waarbij een compromis gezocht werd tussen landen met een sterke en landen met een zwakke munt. Binnen het stelsel werden de wisselkoersen vastgesteld aan de hand van de European Currency Unit (ECU), een rekeneenheid op basis van een gewogen gemiddelde van de nationale valuta's van de deelnemende staten. Wanneer de valuta's de marge van 2,25 procent (of in het geval van Italië 6 procent) aan een van beide zijden van hun spilkoers dreigden te overschrijden, waren de deelnemende staten verplicht gezamenlijk in te grijpen om het patroon van bilaterale koersen te herstellen. De centrale banken van landen met een sterke munt moesten dan zwakke valuta aankopen, terwijl de banken van landen met een depreciërende munt moesten overgaan tot de verkoop van sterke valuta uit hun reserves. De verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het stelsel werd zo dus bij de deelnemende landen gezamenlijk gelegd. Ter ondersteuning van het stelsel stelden de deelnemers ook een deel van hun goud- en dollarreserves ter beschikking om kredietfaciliteiten in te richten waarop een beroep kon worden gedaan indien de nationale reserves tekortschoten.¹²⁰

Het idee van een Europees Monetair Stelsel, als stap op weg naar een werkelijke Economische en Monetaire Unie, was afkomstig van de voorzitter van de Europese Commissie, Roy Jenkins. De gedachten die hij hierover in de herfst van 1977 publiekelijk ontvouwde, ontvingen aanvankelijk echter weinig reactie in de lidstaten. Het initiatief ging pas leven toen het na enige tijd werd overgenomen door de Duitse Bondskanselier Helmut Schmidt en de Franse president Valéry Giscard d'Estaing. Zij lieten het verder uitwerken door hun ambtenaren, en presenteerden het resultaat van hun bilaterale overleg in juli 1978 als een gezamenlijk voorstel bij de Europese Raad in Bremen.¹²¹ Hoewel het EMS-plan op zich op instemming van de Nederlandse regering kon rekenen, bestonden er grote bezwaren tegen de manier waarop het tot stand was gekomen. Het eigengereide optreden van de Frans-Duitse tandem had ertoe geleid dat de Commissie, die volgens de regels van het Verdrag het exclusieve recht van initiatief had, aan de kant was geschoven. De vrees bestond dat deze intergouvernementele wijze van werken een precedentwerking zou hebben. Vandaar dat premier Van Agt het initiatief nam met de andere kleine lidstaten bijeen te komen om te bezien of protest kon worden aangetekend tegen de 'geheime' Frans-Duitse EMS-besprekingen.¹²²

Tot een werkelijke 'Opstand der Dwerger', waarover met enige spot werd gesproken, leidde zijn actie echter niet, want de overige lidstaten gingen zonder morren akkoord met de hoofdlijnen van het Frans-Duitse plan.¹²³

Opvallend waren de reacties in de Tweede Kamer naar aanleiding van het optreden van de regering. Waar voorheen vanuit de Kamer telkens was opgeroepen tot een zo principiële mogelijke houding tegenover intergouvernementele onderonsjes, kon de protestdaad van het kabinet-Van Agt I, dat de regering-Den Uyl eind 1977 was opgevolgd, op weinig steun rekenen. Alle grote partijen uitten kritiek. Dat de regering bezwaar had tegen de gevolgde procedure was begrijpelijk, vonden CDA, PvdA en D'66, maar ze had zich te verbeteren en eenzijdig hierop gericht. Het enige waarin de Nederlandse pogingen om een protestclub van kleine landen op te richten had geresulteerd was reputatieschade, zo oordeelde men, terwijl ondertussen de indruk was gewekt dat Nederland zich negatief had opgesteld tegenover de voorstellen, waarop het daardoor bovendien geen enkele invloed meer had kunnen uitoefenen.¹²⁴ 'Dat nu', zo stelde CDA-woordvoerder Harrij Notenboom, 'achten wij niet in overeenstemming met de voortrekkersrol die wij van onze Regering verlangen op het gebied van verdere Europese integratie.'¹²⁵ Een nog verdere afwijking van de tot dan toe gebruikelijke communautaire retoriek (én de eigen partijlijn) veroorloofde zich VVD-Kamerlid Frits Bolkestein toen hij tussen de regels door opmerkte dat het juist goed was dat de plannen 'uit de boezem van de Frans-Duitse samenwerking' waren voortgekomen in plaats van uit de Brusselse bureaucratie. Zonder deze twee landen kon nu eenmaal niets tot stand worden gebracht, zei hij.¹²⁶ De opwinding over de bilaterale voorbereiding van het EMS-plan vond hij blijkbaar niet alleen onhandig, maar ook overbodig.

Wat betreft het voorstel zelf zaten de meeste Kamerfracties grotendeels op één lijn met de regering. De opvatting dat versterking van de monetaire stabiliteit in Europa wenselijk was, werd door iedereen gedeeld, als het niet was vanuit het perspectief van Europese integratie dan toch ten minste omwille van het Nederlandse handelsbelang. Zowel vanuit het kabinet als de Kamer konden aldus waarderende uitlatingen over het EMS worden opgetekend.¹²⁷ Grote woorden werden hierbij niet geschuwd. Oud-staatssecretaris Brinkhorst, die intussen weer voor D'66 in de Kamer zat, stelde euforisch vast dat het EMS 'een mogelijke doorbraak naar meer Europese economische en monetaire en daarmee politieke eenheid' was¹²⁸, en VVD-Kamerlid Theo Joekes meende niet zonder gevoel voor dramatiek dat het stelsel 'zonder meer betiteld kan worden als één van de belangrijkste mogelijke doorbraken uit de gehele geschiedenis van de Europese Gemeenschap'.¹²⁹

Dat er een grote mate van overeenstemming was tussen de partijen bleek ook uit het feit dat een motie ter ondersteuning van het regeringsbeleid, ingediend door CDA, VVD en D'66, werd aangenomen met de steun van vrijwel

de gehele Kamer.¹³⁰ De motie riep het kabinet op zich in te spannen voor de totstandkoming van het EMS, en daarbij een aantal elementen in het oog te houden, waaronder de noodzaak van gelijktijdige coördinatie van de economische politiek in de lidstaten en de noodzaak van communautaire spelregels bij wijziging van de spilkoersen.¹³¹ Tegen stemden alleen SGP, GPV, PSP, PPR en de Boerenpartij. Laatstgenoemde partij nam geen deel aan het debat, maar haar tegenstem kwam niet als een verrassing. De PPR deed wel mee aan het debat en gaf een negatief oordeel over het EMS. In haar visie zou het stelsel, zeker indien tegelijkertijd economische convergentie werd nagestreefd, leiden tot bevoegdheidsoverdracht naar organen die niet democratisch werden gecontroleerd. Ook was het EMS gericht op het in stand houden van een model van economische groei dat geen rekening hield met het milieu en de belangen van de Derde Wereld. De PPR had hiertegen bezwaar.¹³² SGP en GPV waren niet onomwonden tegen het EMS, maar stonden er wel kritischer tegenover dan de grote partijen. Ze hielden vast aan de aloude Nederlandse opvatting dat de Europese economieën eerst naar elkaar moesten zijn toegegroeid voordat zinvolle monetaire afspraken mogelijk waren, en stonden afwijzend tegenover de politieke doeleinden die aan de totstandkoming van het EMS werden gekoppeld.¹³³

Geheel zonder kritiek waren de grote middenpartijen overigens niet. Hoewel ze minder stringent dan de klein-christelijke partijen de gedachte volgden dat economische toenadering vooraf moest gaan aan een monetair stelsel, deelden ze de door het kabinet uitgedragen opvatting dat een wisselkoersarrangement alleen geloofwaardig en duurzaam kon zijn als in de deelnemende landen sprake was van een 'redelijke mate van parallelle economische ontwikkeling'.¹³⁴ Toen bleek dat het kabinet er in de onderhandelingen met de andere EG-lidstaten niet in slaagde tot concrete afspraken te komen ter bevordering van de onderlinge economische beleidscoördinatie, spraken verschillende zijden hierover dan ook serieuze zorg uit.¹³⁵

Nu er ten aanzien van de economische beleidsconvergentie geen concrete afspraken waren gemaakt, bleef er nog slechts één mechanisme over om deze althans enigermate te bevorderen. Dit waren de beleidscondities die konden worden gesteld aan landen die gebruik wensten te maken van de aan het EMS verbonden kredietmechanismen voor de middellange termijn. In de onderhandelingen had de Nederlandse regering bepleit dat bij de verdeling van de beschikbare gelden tussen het korte- en middellange-termijnkrediet het accent niet al te zeer op het eerste kwam te liggen. De reden hiervoor was dat kortlopende kredieten onvoorwaardelijk werden verstrekt, terwijl aan kredieten voor de middellange termijn voorwaarden konden

worden verbonden die de convergentie van het economische beleid zouden bevorderen.¹³⁶ Beleidsconvergentie zou op deze manier in de praktijk echter vooral neerkomen op het versterken van een door crediteurlanden gepredikte anti-inflatiepolitiek, vreesde de pvdA. Principieel onjuist vond ze het daarbij dat de totstandkoming van een dergelijke politiek via kredietverleningsmechanismen onmogelijk parlementair gecontroleerd kon worden.¹³⁷

De sociaaldemocraten hadden van meet af aan moeite met de sterke nadruk die het kabinet in EMS-verband legde op anti-inflatie.¹³⁸ Een hoge prioriteit voor inflatiebestrijding was in de ogen van de regering, en ook van de aan haar geestverwante fracties in de Kamer – CDA en VVD – inderdaad cruciaal voor het slagen van het beoogde wisselkoersstelsel.¹³⁹ De pvdA meende echter dat een te sterke focus op inflatiebestrijding schadelijk kon zijn voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Een wat minder op beperking van de overheidsuitgaven gericht beleid kon met het oog daarop volgens haar juist wenselijk zijn.¹⁴⁰ De pvdA vreesde dat het EMS het beleid eenzijdig in de richting zou sturen van anti-inflatie, doordat er in het systeem een asymmetrie bestond tussen crediteur- en debiteurlanden. Het benadrukken van de conditionaliteit van de kredieten zou er, zo vreesden de sociaaldemocraten, op neerkomen 'dat de landen met een lage inflatiegraad wel eens even zullen vertellen hoe andere landen hun convergerende economische politiek eruit moeten laten zien.'¹⁴¹ Terwijl bij een land dat kredieten aanvroeg immers wel een anti-inflatiepolitiek kon worden afgedwongen, was er, juist door het ontbreken van convergentie-overleg, bij landen met een lage inflatiegraad geen enkele wijze van dwang aanwezig om een omgekeerd beleid te voeren en een extra impuls te geven aan de bestedingen en daarmee aan de economie.¹⁴²

De pvdA vond verder dat een ruimhartiger middelenoverdracht nodig was om beleidsconvergentie in minder welvarende gebieden mogelijk te maken.¹⁴³ Dat vond ook D'66. Het functioneren van het EMS was, zoals de regering stelde, op zichzelf niet van middelenoverdracht afhankelijk, maar solidariteit met de zwakkere gebieden was van belang als vertrouwenwekkende maatregel jegens de armere EMS-deelnemers. Ook voor de integratie als geheel was de bereidheid van de rijkere landen om de zwakkere te steunen uiteindelijk essentieel. De afspraken over middelenoverdracht die in het kader van het EMS waren gemaakt, vond woordvoerder Brinkhorst te mager.¹⁴⁴

In de jaren die volgden zou de pvdA-fractie nog dikwijls terugkomen op de visie die zij in de EMS-debatten ten aanzien van de Europese beleidsconvergentie naar voren had gebracht. In maart 1983 presenteerde ze een plan

waarin ze pleitte voor stimulering van de Europese economie door een bestedingsimpuls van de overschotlanden.¹⁴⁵ Van de centrumrechtse Kamermeerderheid en het op dat moment zittende kabinet-Lubbers I kreeg de oppositionele pvdA echter geen steun.¹⁴⁶

3.6. EEN OPEN GEMEENSCHAP: VAN NEGEN NAAR TWAALF?

Aanvankelijk werden niet alleen de Europese verkiezingen en de totstandkoming van het EMS, maar ook de uitbreiding in zuidelijke richting die halverwege de jaren zeventig op de agenda kwam te staan gezien als hoopgevende gebeurtenissen in het proces van Europese samenwerking en integratie. De aanleiding voor de toetreding van Griekenland, Spanje, en Portugal bestond uit de beëindiging van de dictatuur en de inrichting van een democratisch stelsel in de drie landen gedurende deze periode. Griekenland diende in juni 1975 als eerste een toetredingsaanvraag in tot de Europese Gemeenschappen, en in maart en juli 1977 volgden er aanvragen van achtereenvolgens Portugal en Spanje.

De Griekse toetredingsonderhandelingen werden relatief snel afgerond, en op 1 januari 1981 was het Griekse lidmaatschap van de Gemeenschap een feit. De toetreding van Spanje en Portugal liet langer op zich wachten. Deels was dit toe te schrijven aan de economische implicaties van aansluiting van een groot land als Spanje, welke veel omvangrijker waren dan in het geval van Griekenland. Vooral Frankrijk en Italië waren voor de gevolgen hiervan beducht. Van invloed was daarnaast dat de Gemeenschap intussen zelf in een crisis verzeild was geraakt. Door de steeds onbeheersbaarder wordende kosten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid – de grootste post op het gemeenschapsbudget – dreigden de zogenoemde eigen middelen van de Gemeenschap uitgeput te raken. Er moest iets gebeuren om te voorkomen dat de uitgaven van de EG de inkomsten zouden gaan overtreffen. Er stonden hiertoe twee mogelijkheden open: een beperking van de uitgaven door hervorming van het landbouwbeleid of een verhoging van de eigen middelen van de Gemeenschap. Geen van beide opties was populair bij de lidstaten. Hier doorheen speelde nog de kwestie van de Britse bijdrage. Het Verenigd Koninkrijk profiteerde minder van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dan de andere lidstaten; het droeg wel veel bij, maar gemeten naar budgettaire maatstaven ontving het relatief weinig terug. De Britse regering verlangde daarom een flinke korting op haar afdrachten. De andere lidstaten waren daar echter op hun beurt niet of slechts in bescheiden mate toe bereid.¹⁴⁷

Zolang er geen duidelijkheid was over de Gemeenschapsfinanciën en het landbouwbeleid was het moeilijk beslissingen te nemen over de toetredingsdossiers van Spanje en Portugal. Hun aansluiting bij de EG zou hoge kosten met zich meebrengen, en op het gebied van de landbouw moest rekening worden gehouden met een verergering van de reeds bestaande overschotproblematiek, bijvoorbeeld voor producten als wijn en olijfolie. Pas toen in 1984 de EG-lidstaten eindelijk overeenstemming bereikten over de hervorming van het landbouwbeleid en een verhoging van de Gemeenschapsbegroting, was de weg vrij voor Spaans-Portugese toetreding. Voor het afsluiten van de onderhandelingen en ratificatie in de lidstaten was nog enige tijd nodig, maar ten slotte konden beide landen per 1 januari 1986 worden verwelkomd als nieuwe EG-lidstaten.

De Nederlandse regering had indertijd op de Zuid-Europese toetredingsaanvragen positief gereageerd. In augustus 1977 verscheen van de hand van minister Van der Stoep en staatssecretaris Brinkhorst een nota met het regeringsstandpunt, dat ook door de latere kabinetten-Van Agt en -Lubbers zou worden verdedigd.¹⁴⁸ De bewindslieden erkenden dat er aan de toetreding van de drie mediterrane landen belangrijke risico's en nadelen verbonden waren. Zo zou een uitgebreide Gemeenschap een groeiende divergentie tussen de lidstaten onderling tot gevolg kunnen hebben en bestond het risico van een nog moeizamer besluitvormingsproces en van een neerwaartse druk op het integratiepeil. Zowel in de landbouw als in de kwetsbare industriële sectoren zouden bovendien herstructureringsproblemen kunnen ontstaan, terwijl het vrije verkeer van werknemers uit de betreffende landen negatieve effecten zou kunnen hebben voor de eigen arbeidsmarkt. Een en ander kon bovendien niet zonder financiële gevolgen blijven, want een grotere middelenoverdracht naar de zwakkere lidstaten was benodigd. Door de grote financiële steun aan de toetreders en de verlegging van de handelsstromen als gevolg van uitbreiding zou ten slotte ook de Derde Wereld gedupeerd kunnen worden.¹⁴⁹

Ofschoon een aantal ministers van mening was dat in de nota aan de Kamer de voornoemde problemen te gemakkelijk waren weggewuifd, luidde het formele kabinetsstandpunt dat deze problemen 'niet onmiddellijk doorslaggevend' noch 'volledig onafwendbaar' waren.¹⁵⁰ Door middel van welgekozen overgangsmatregelen en –termijnen en een bezinning op het functioneren van de Gemeenschap zelf zouden oplossingen kunnen worden gezocht, zo legde de regering later uit in de Memorie van Toelichting bij de goedkeuring van het Griekse toetredingsverdrag.¹⁵¹ De overwegingen die voor toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal pleitten wogen voor

Van der Stoel en Brinkhorst hoe dan ook zwaarder. In de eerste plaats vroeg de preambule van het EEG-verdrag van de zittende lidstaten om de Europese volkeren die hun democratische idealen deelden op te roepen zich bij de Gemeenschap aan te sluiten. Vanuit dit principe en de daarbij aansluitende fundamentele Nederlandse opvatting dat de EEG een open gemeenschap diende te zijn, kon volgens hen de reactie op deze toetredingsverzoeken niet anders dan positief zijn. Voor Griekenland gold daarbij dat in het associatieverdrag van 1962 het perspectief van toetreding al was vastgelegd.

In de tweede plaats wenste de regering de nog prille mediterrane democratieën door toelating tot de Gemeenschap nadrukkelijk te ondersteunen. Nederland had altijd al gepleit voor de democratisering van Griekenland, Spanje en Portugal toen deze landen nog onder het dictatoriale juk gebukt gingen. Nu de democratie er een feit was, verdiende deze in alle opzichten de steun van de andere West-Europese landen, zo oordeelde het kabinet.¹⁵²

Een derde argument dat in de nota aan de Kamer niet werd genoemd maar dat wel ter sprake kwam in de ministerraad, was dat de uitbreiding van de EG indirect de zuidflank van de NAVO kon versterken.¹⁵³ Het strategisch belangrijke Spanje was op het moment van aanvraag nog geen lid van de NAVO, en Griekenland had zich in 1974 – uit onvrede met de positie van de Verenigde Staten in het conflict om Cyprus – uit de militaire commandostructuren van de organisatie teruggetrokken. Met uitzondering van Ierland waren alle zittende EG-lidstaten tevens lid van de NAVO, en het was daarmee duidelijk dat de mediterrane landen door EG-lidmaatschap automatisch dichter naar de NAVO zouden worden toegetrokken. De bewindslieden achtten het blijkbaar niet opportuun hiervan expliciet melding te maken.¹⁵⁴ Waarschijnlijk wilden ze een bredere discussie over het in linkse kringen weinig populaire bondgenootschap zien te voorkomen.

Een aantal Kamerleden was het opgevallen dat de politiek-strategische overwegingen in de regeringsnota ontbraken, maar veel aandacht werd hieraan niet besteed.¹⁵⁵ Alleen Verbrugh (GPV) erkende dat voor hem het NAVO-argument zwaar telde. Dat de uitbreiding veel geld zou gaan kosten, mocht wat hem betreft dan ook niet doorslaggevend zijn, want als ‘de drie landen door de weigering van de EG worden gefrustreerd en als gevolg hiervan onverhoopt weer overgaan in bijvoorbeeld communistische dictaturen, zullen onze veiligheidsmaatregelen hiertegen veel meer geld kosten.’¹⁵⁶ Hoewel dit element voor andere partijen waarschijnlijk ook van belang was, werden vooral het open gemeenschapsprincipe en de noodzaak tot solidariteit met de nog jonge democratieën aangehaald als argumenten om met de Griekse toetreding in te stemmen. Bij de discussie over de latere uitbreiding

met Spanje en Portugal zou overigens wel openlijk worden gesproken over het grote belang hiervan voor het atlantisch bondgenootschap.¹⁵⁷

Geheel van harte was de parlementaire steun voor de gemeenschapsuitbreiding overigens niet. De verdeeldheid onder en binnen de partijen was manifest. In de Kamerdebatten voorafgaand aan de Griekse toetreding werd al snel duidelijk dat D'66 de hartelijkste voorstander was. Op economisch en institutioneel gebied waren zeker problemen te verwachten, zo dacht men hier, maar per saldo moest de aansluiting van de mediterrane landen toch worden toegejuicht.¹⁵⁸ 'Solidariteit kan niet gereserveerd worden voor Derde Wereldlanden, maar moet zich tevens uitstrekken tot achtergebleven landen en regio's in Europa', aldus D'66.¹⁵⁹

Aanvankelijk viel er vanuit de Tweede Kamerfractie van de VVD ook een volmondig 'ja' te beluisteren. Hans de Koster steunde de toetreding van de mediterrane drie onder meer vanuit het besef dat democratische landen schaars waren, waaraan hij toevoegde dat ook de Turken welkom waren in de EG indien ze besloten een aanvraag in te dienen.¹⁶⁰ Nog resoluter uitte zich De Koster fractiegenoot Berkhouwer. Hij vond het een 'politiek imperatief' om positief te reageren op de toetredingsaanvragen en daarmee was voor hem de kous af; de problemen die erbij kwamen kijken, waren er om te worden opgelost, vond hij.¹⁶¹ Binnen de partij bestond er echter ook een beduidend terughoudender groep¹⁶², met Eerste Kamerlid Hendrik Jan Louwes als evidente representant. Wat hem betrof 'geen nieuwe toetredingen, noch van Griekenland, noch van Turkije, noch van wie dan ook', want de Gemeenschap noch de betreffende landen werd hiermee een dienst bewezen.¹⁶³ Na Berkhouwers vertrek uit de Kamer kregen deze zorgen ook in de Tweede Kamerfractie meer gehoor. Welke gevolgen had de Griekse uitbreiding voor de agrarische wereld, vroeg de fractie zich af bij de behandeling van de Toetredingswet in april 1980, en hoe kon worden voorkomen dat deze en nog volgende toetredingen de douane-unie zouden doen afglijden naar een vrijhandelszone?¹⁶⁴

Deze zorgen leefden ook sterk bij het CDA. De christendemocraten stelden zich aarzelend positief op tegenover uitbreiding. De politieke motieven die van regeringswege waren aangedragen maakten deze noodzakelijk, maar, zo stelde de permanente programcommissie van de partij, de 'principiële bereidheid om democratische landen tot de Gemeenschap toe te laten houdt (...) niet in dat een land dat vandaag om toetreding vraagt, morgen ook lid is.'¹⁶⁵ De gevolgen van de uitbreiding voor de Nederlandse landbouw en zwakke industriële sectoren verdienden in ieder geval aandacht, vond het CDA.¹⁶⁶ Echter, nationale offers op financieel of economisch terrein moch-

ten niet doorslaggevend zijn. De partij was zo nodig bereid de prijs in de groente- en fruitsector te betalen die zou voortvloeien uit een toenemende concurrentie uit de zuidelijke landen.¹⁶⁷ Een prijs die het CDA daarentegen niet wenste te betalen was desintegratie. De EG stond toch al onder een toenemende intergouvernementele druk, de besluitvorming verliep moeilijk en verdieping van de integratie kwam maar niet van de grond. Wanneer deze problemen door de toetreding van nieuwe lidstaten zodanig zouden worden versterkt dat integratie stagneerde, dan was zulks onacceptabel, aldus het CDA.¹⁶⁸

Ook binnen de PvdA leidde de standpuntbepaling rond de uitbreidingskwestie aanvankelijk tot interne worstelingen. Men had wederom moeite onderling op één lijn te komen. De partijtop huldigde de opvatting dat de mediterrane landen moesten worden toegelaten.¹⁶⁹ ‘We hebben allemaal gejuicht toen die diktaturen in Griekenland, in Portugal, in Spanje stuk voor stuk verdwenen, laten we de taak niet halverwege laten schieten en er nu ook voor zorgen dat de democratieën ook werkelijke levenskansen hebben’, vond Van der Stoep.¹⁷⁰ De kritische linkervleugel van de partij protesteerde echter, voornamelijk uit vrees dat derdewereldlanden de dupe zouden worden van de Zuid-Europese uitbreiding. Hun productieassortiment vertoonde immers grote gelijkenis met dat van de mediterrane landen die eenmaal binnen de Gemeenschap een voorkeursbehandeling zouden krijgen. Het risico bestond bovendien dat de financiële steun die de nieuwe EG-landen zouden ontvangen ten koste zou gaan van de hulp aan ‘echte’ ontwikkelingslanden.¹⁷¹ De opvatting dat ontwikkelingslanden niet te lijden mochten hebben van de uitbreiding werd door de PvdA-partijtop onderschreven en ook door andere partijen, waaronder het CDA en D’66.¹⁷² Een motie van het CDA-Kamerlid Harry Aarts, dat overdracht van middelen aan het toetredende Griekenland niet ten laste mocht komen van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking, kreeg brede steun. Alleen de VVD en de Boerenpartij stemden tegen.¹⁷³

Naast zorgen over de effecten voor de derde wereld, bestonden er binnen de PvdA-fractie ook reserves over de grote belasting die de toetreding zou kunnen leggen op de Europese besluitvorming. Verdieping van integratie die zo broodnodig was om de eigen sociaaleconomische problemen op te lossen zou op die manier mogelijkerwijs uitblijven, en van de steun die de toetreders bij de EG dachten te kunnen vinden zou in dat geval weinig terecht komen.¹⁷⁴ Aanvankelijk zag de fractie toetreding daarom als niet mogelijk of gewenst.¹⁷⁵ Korte tijd later veranderde de PvdA-fractie dit standpunt in een voorlopig positief oordeel, vooral vanwege de gevoelde politieke nood-

zaak de jonge Zuid-Europese democratieën te steunen.¹⁷⁶ Het definitieve groene licht kwam ten slotte in 1980 bij het debat over het Griekse toetredingsverdrag.¹⁷⁷ Mede hierdoor resulteerde dit debat over het wetsontwerp inzake Griekse toetreding in aanneming zonder stemming. Alleen de PSP en de Boerenpartij gaven te kennen 'geacht te worden tegengestemd te hebben'.¹⁷⁸ De andere kleine partijen ter linker- en rechterzijde stemden voor, zij het met weinig enthousiasme.¹⁷⁹

In de erop volgende jaren tot de feitelijke toetreding van Spanje en Portugal werden weinig nieuwe elementen in de discussie ingebracht. Wel groeiden de zorgen over de economische en institutionele consequenties van uitbreiding. Vooral bij regeringspartij CDA en de veel kleinere SGP was dit het geval. De laatstgenoemde partij had van meet af aan een gereserveerde houding ingenomen ten opzichte van uitbreiding. De Nederlandse boeren en vissers mochten er in ieder geval niet te veel schade van ondervinden, vond de SGP.¹⁸⁰ Wat het CDA vooral zorgen baarde was de interne situatie in de EG. Als de eigen middelen van de Gemeenschap niet werden verhoogd, was er voor toevoeging van nieuwe lidstaten niet eens geld beschikbaar. En om te voorkomen dat het na deze uitbreiding net zo zou gaan als na die van 1973 waren nu eerst institutionele hervormingen nodig.¹⁸¹ 'Er is langzamerhand wel alles voor te zeggen dat er eerst orde in eigen huis moet worden gebracht, voordat de Gemeenschap tot uitbreiding overgaat', vond CDA-fractievoerder Joost van Iersel.¹⁸²

Enmaal bekeerd betoonde de PvdA zich opvallend genoeg juist een van de grootste protagonisten van de Spaans-Portugese aansluiting.¹⁸³ Vermoedelijk speelde daarbij een rol dat intussen in Spanje de ideologisch gelijkgezinde Socialistische Arbeiderspartij (PSOE) aan de macht was gekomen. Ofschoon de PvdA nog altijd vasthield aan haar opvatting dat de kosten van uitbreiding niet mochten worden afgewenteld op de ontwikkelingslanden, kreeg dit thema na 1981 minder nadruk. Daarentegen werd juist veel aandacht besteed aan het belang van solidariteit *binnen* de Gemeenschap. De PvdA vond dat er bij de toetredingsonderhandelingen uitdrukkelijk rekening moest worden gehouden met de belangen van 'kleine boeren, arbeiders en kleine ondernemingen' op het Iberisch schiereiland.¹⁸⁴ Daarnaast was het opportuun een genereuze houding aan te nemen en voldoende financiële middelen vrij te maken voor de toetredende landen, zodat de kloof tussen de armere gebieden in het zuiden en de meer welvarende lidstaten in het noorden kon worden overbrugd.¹⁸⁵

Het debat over het toetredingsverdrag met de twee Iberische staten bracht uiteindelijk geen verrassingen. Dat een grote meerderheid met de uit-

breiding zou instemmen was al ruim van tevoren duidelijk. Naar aanleiding van Franse obstructies in de onderhandelingen was in 1980 een motie aangenomen in de Tweede Kamer waarin het regeringsbeleid om aan te sturen op een serieuze voortzetting van de onderhandelingen werd ondersteund. Een bont politiek gezelschap van sociaaldemocraten, liberalen, christendemocraten, democraten en radicalen had de motie ingediend en de enige tegenstemmer was de PSP.¹⁸⁶ Een breed politiek commitment was hiermee al gegeven. Ook bij het ratificatiebesluit waren de PSP en de extreemrechtse politicus Hans Janmaat, die in 1982 voor de Centrumpartij in de Kamer gekomen was, de enigen die tegenstemden.¹⁸⁷

Wat het CDA betreft moest het gedurende de rest van de eeuw nu wel afgelopen zijn met nieuwe toetreders. 'Wij dienen de komende jaren voorrang te geven aan de verdieping van de Gemeenschap en anders groeien wij dood', aldus woordvoerder René van der Linden.¹⁸⁸ Hiermee doelde hij niet alleen op een mogelijke Turkse aanvraag maar ook op uitbreiding met bijvoorbeeld de Scandinavische landen, die door met name de GPV gewenst werd als mogelijk tegenwicht tegen de groeiende romaanse invloed in de Gemeenschap.¹⁸⁹ Van der Linden was het weliswaar eens met Frans Weisglas (VVD), Wim Meijer (PvdA) en CDA-minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek, die erop wezen dat weigering van potentiële nieuwe leden op gespannen voet stond met de verdragen, maar hij meende tegelijkertijd dat er voldoende mogelijkheden waren om daadwerkelijke nieuwe toetredingen, wanneer deze aan de orde zouden komen, vooruit te schuiven in de tijd. Eerst moest maar eens werk worden gemaakt van verdieping van de samenwerking en van institutionele hervormingen, vond Van der Linden.¹⁹⁰

3.7. VOORTMODDEREN IN TIJDEN VAN STAGNATIE: WATER BIJ DE COMMUNAUTAIRE WIJN

De toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal had inderdaad de aandacht gevestigd op de inrichting en het functioneren van de EG, evenals op het onvermogen van de Gemeenschap de voornoemde interne crisisverschijnselen het hoofd te bieden. Zoals eerder in dit hoofdstuk is besproken, was halverwege de jaren zeventig naar aanleiding van de rapporten-Spienburg en -Tindemans al uitgebreid over het reilen en zeilen van de Gemeenschap gediscussieerd, zonder dat dit overigens tot concrete initiatieven had geleid. Ook het rapport van een in 1978 door de Europese Raad ingesteld Comité van Wijzen (met daarin onder anderen oud-premier Barend Biesheuvel), dat was gevraagd te adviseren over institutionele aanpas-

singen zonder de noodzaak van verdragswijziging, verdween ergens onder in een bureaulade.¹⁹¹ Het eerste daaropvolgende initiatief op institutioneel gebied was het zogenoemde Genscher-Colomboplan van november 1981. De naamgevers van het plan, de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Hans-Dietrich Genscher en zijn Italiaanse collega Emilio Colombo, bepleiten ter versterking van de samenwerking binnen de Gemeenschap een reeks hervormingen, waaronder een grotere centrale rol voor de Europese Raad, grotere bevoegdheden voor het Europees Parlement en beperking van het vetogebruik bij besluitvorming in de Raad. Grote nadruk legden zij daarnaast op een versterking van de EPS, die zich naar hun opvatting ook met veiligheids- en defensievraagstukken moest gaan bezighouden. Een en ander verwaterde uiteindelijk in de weinig ambitieuze Verklaring van Stuttgart van 1983, waarin de bestaande verhoudingen tussen de organen juist grotendeels werden bevestigd, en waarin de reikwijdte van de EPS niet verder werd vergroot dan alleen tot de politieke en economische aspecten van veiligheid.¹⁹²

Ondertussen werd in het Europese Parlement onder leiding van de invloedrijke Italiaan Altiero Spinelli gewerkt aan een ontwerpverdrag tot oprichting van de Europese Unie. Dit federalistisch geïnspireerde ontwerp werd in februari 1984 met een grote meerderheid aangenomen en vervolgens ter beoordeling naar de nationale parlementen gezonden. Veel kans dat de lidstaten het daadwerkelijk zouden aannemen was er niet, maar het ontwerp droeg wel bij aan een klimaat waarin de geesten langzaam rijp werden gemaakt voor herziening van de Europese verdragen. De Europese Raad van juni 1984 stelde ter voorbereiding van mogelijke institutionele hervormingen een comité in dat was samengesteld uit persoonlijke vertegenwoordigers van de regeringsleiders: het Comité-Dooge, genoemd naar zijn voorzitter. De eindconclusie van dit comité was dat een intergouvernementele conferentie moest worden bijeengeroepen om te onderhandelen over verdragsherziening. Hoewel de Britse, Deense en Griekse vertegenwoordigers een voorbehoud bij deze conclusie maakten, besloten de regeringsleiders inderdaad hiertoe over te gaan.¹⁹³ Het resultaat hiervan, de Europese Akte, komt aan de orde in het volgende hoofdstuk.

Op een aantal terreinen bestond in de Nederlandse politiek al veel langer het verlangen naar substantiële Europese hervormingen. Niet alleen in het parlement gingen er stemmen op om de uitbreiding van de Gemeenschap toch vooral met verbeteringen in de besluitvormingsprocedure gepaard te doen gaan, ook de opeenvolgende kabinetten deden oproepen in die richting.¹⁹⁴ De uitgangspunten waarmee politiek Den Haag de EG benaderde

veranderden enigszins. Het gemopper over de Europese Raad dat veel Kamerdebatten halverwege de jaren zeventig had gekenmerkt nam langzaam af. Voorstellen om de Europese Raad meer bevoegdheden te geven, zoals in het Genscher-Colombo-plan, werden nog steeds afgewezen, maar om afschaffing ervan werd niet langer gevraagd.¹⁹⁵ De realiteitszin in het parlement was kennelijk toegenomen. Dit ondervond ook het kabinet-Van Agt I, toen het na hevige kritiek in de Kamer moest erkennen dat de officiële Nederlandse zienswijze op de Europese Raad – als zijnde ‘niet meer of minder dan de [gewone] Raad [van Ministers], zij het in een andere samenstelling’ – niet strookte met de Europese werkelijkheid, waarin de Europese Raad de facto het hoogste orgaan in de Gemeenschap geworden was.¹⁹⁶

De veranderde houding in het parlement leek haar oorzaak te vinden in de wijze waarop het EMS-voorstel tot stand was gekomen. Opmerkelijk was in ieder geval dat er in de periode vlak na de presentatie van het Frans-Duitse initiatief opeens van alle kanten pleidooien kwamen voor versterking van de bilaterale relaties met andere EG-lidstaten om zo de Nederlandse speelruimte in Europa te vergroten.¹⁹⁷ Van de verantwoordelijke bewindslieden verwachtte de Kamer bovendien dat ze constructieve ideeën inbrachten in het Europese overleg, want ook dat zou de Nederlandse invloed vergroten. Op dit punt was er bij de grote partijen wel sprake van enige frustratie. De minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, respectievelijk Chris van der Klaauw (vvd) en Durk van der Mei (CDA), lieten in het Europese debat geen goede indruk achter, en hadden, zo stelden zowel hun partijgenoten in de Kamer als d’66 en de pvda, de Nederlandse positie in Europa verzwakt.¹⁹⁸ Nederland moest de draad uit het verleden oppakken, en ‘zijn rol als grootste van de kleinere lidstaten’ weer gaan vervullen, aldus CDA-woordvoerder Van Iersel.¹⁹⁹

Vooraf daar waar het de besluitvorming in de Raad betrof waren voortvarende initiatieven hard nodig, vonden CDA, vvd en d’66. Tot hun teleurstelling werd nog altijd teruggegrepen op het Akkoord van Luxemburg: het dispuut over het vetogebruik verlamde de Raad en bemoeilijkte werkelijke vooruitgang in de uitbouw en verdieping van de gemeenschappelijke markt.²⁰⁰ Veelvuldig pleitten ze daarom voor inperking van het vetorechtgebruik, al was dat jarenlang tevergeefs vanwege gebrek aan overeenstemming tussen de lidstaten.²⁰¹ De pvda vond ook dat vaker bij meerderheid zou moeten worden besloten, maar hield, getuige de opeenvolgende verkiezingsprogramma’s, nog wel geruime tijd vast aan de gedachte dat bij ‘zaken van volstrekt essentieel belang voor een lidstaat’ eventueel van meerderheidsbesluitvorming moest kunnen worden afgeweken.²⁰² Pas in het verkie-

zingsprogramma van 1986 werd ongeclausuleerd gesproken over de afschaffing van de vetocultuur in de Raad.²⁰³

De PPR vond eigenlijk dat de Raad van Ministers moest verdwijnen. Indien de Commissie een politiek college werd dat verantwoording schuldig was aan het Europese Parlement, zoals zij wenste, zou de Raad overbodig worden. Tot het zover was, moest in dit orgaan echter met meerderheid van stemmen worden besloten, zo meenden de radicalen.²⁰⁴ PSP en CPN dachten daar vanuit hun eigen visie op de EG geheel anders over.²⁰⁵ Verzet tegen het afschaffen van eenstemmigheid in de Raad was nodig, lichtte de CPN toe, want als 'het nu bestaande vetorecht van de verschillende nationale regeringen zou worden afgeschaft, zou formeel de weg vrij worden gemaakt voor West-Duitsland, om samen met Frankrijk diktaten door te drijven.'²⁰⁶ Ook SGP en GPV waren tegen afschaffing van de consensusbesluitvorming, al zagen ze wel in dat het inroepen hiervan de economische samenwerking soms ernstig hinderde.²⁰⁷ Opmerkelijk, want in strijd met de verkiezingsprogramma's van de partij, was het standpunt dat werd ingenomen door Aad Wagenaar van de Reformatorische Politieke Federatie (RPF), die in 1981 voor het eerst in de Tweede Kamer kwam. De intergouvernementele procedures in de Raad werkten niet, zo meende hij, en daarom liep de EG zonder meerderheidsbesluitvorming het risico te verwateren.²⁰⁸ In een later debat gaf Wagenaar toe dat zijn licht communautaire denkbeelden in de RPF niet onomstreden waren.²⁰⁹ Veel van zijn partijgenoten dachten er anders over; het formele standpunt van de RPF lag dicht tegen dat van SGP en GPV.

Opvallend genoeg kreeg het Europees Parlement in de jaren tachtig veel minder aandacht dan in de jaren daarvoor het geval was geweest. Krantencommentaren verweten premier Lubbers en minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek zich onvoldoende krachtig voor verruiming van de bevoegdheden van het Europees Parlement in te zetten.²¹⁰ De eis bevoegdheidsoverdracht aan Brussel gepaard te doen gaan met een versterking van het Europees Parlement – in de jaren zeventig nog algemeen onderschreven – zag Van den Broek inderdaad als een 'geweldig keurslijf', waaraan ter wille van het integratieproces niet al te star moest worden vastgehouden.²¹¹ Wat het kabinet in dit opzicht ook werd aangewreven was de medewerking die het in 1984 gaf aan een beslissing van de Europese Raad om de Raad van Ministers voortaan een maximumbedrag aan uitgaven te laten vaststellen waaraan gedurende de gehele begrotingsprocedure strikt moest worden vastgehouden. Verdragsmatig was het Europees Parlement bevoegd de bestemming van de helft van het door de Commissie vastgestelde maximale stijgingspercentage voor de begroting te bepalen; voor verdere stijgingen

van de begroting was eerst overeenstemming nodig tussen het Europees Parlement en de Raad.²¹² De afspraak in de Europese Raad maakte dergelijke pogingen bij voorbaat kansloos, en kon dus gezien worden als een feitelijke inperking van het budgetrecht van het Europees Parlement.

Tegen deze gang van zaken klonk in de Tweede Kamer wel protest, maar de regering werd geen eensgezind halt toegeroepen. Een motie van pvda-Kamerlid Meijer, waarin de regering werd gevraagd bij te dragen aan instandhouding van de begrotingsbevoegdheden van het Europese Parlement, verkreeg na ontrading door premier Lubbers slechts steun van een deel van de oppositie. Alleen pvda, D'66, PPR, PSP, CPN, EVP en de twee leden van de van het CDA afgesplitste groep Scholten-Dijkman stemden voor de motie, maar zij hadden geen meerderheid.²¹³ Ook Van den Broeks opmerking dat een koppeling tussen verdere integratiestappen en uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement wel wenselijk maar niet haalbaar was, leidde tot weinig protest. Alleen PSP-fractievoorzitter Fred van der Spek en de pvda'er Patijn tekenden bezwaar aan.²¹⁴ Een heel verschil dus met de jaren zeventig, toen nog Kamerbrede moties ten faveure van democratisering *avant* bevoegdheidsoverdracht werden aangenomen.

Een verklaring voor dit verschil is vervat in Van den Broeks standpuntverdediging: voor een uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement was de steun van alle andere lidstaten nodig. Aangezien deze ontbrak, zou een koppeling tussen Europese democratisering en bevoegdheidsoverdracht neerkomen op het stopzetten van verdere integratie, terwijl de overgrote meerderheid in de Kamer die integratie juist wel wenste. Ook de directe verkiezingen van 1979 speelden ongetwijfeld een rol. Enerzijds omdat van een gekozen en uit fulltime vertegenwoordigers bestaand Parlement kon worden verwacht dat het zelf zijn positie in Brussel zou bevechten²¹⁵, anderzijds omdat er in de praktijk een einde kwam aan het dubbelmandaat, waardoor de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het reilen en zeilen van het Europees Parlement afnam.

Of het nu kwam door de afwezigheid op het Binnenhof van Europeesgezinde Straatsburgers of door de dip in het integratiegetij, de aandacht voor de EG in de Tweede Kamer nam vanaf het begin van de jaren tachtig af. Bij de debatten over de begrotingen van 1981 tot en met 1983 werd opvallend weinig over Europa gesproken. CDA, D'66 en VVD besteedden er meestal wel aandacht aan, maar de pvda en de kleinere partijen niet of nauwelijks.²¹⁶ De debatten die er waren over Europese integratie hadden bovendien 'meestal een routinematig karakter', stelde de Europese Beweging Nederland teleurgesteld maar terecht vast in een rapport over de Nederlandse controle op de

Europese besluitvorming.²¹⁷ Europa was voor veel burgers en parlementariers ‘een institutie (...) geworden, waarmee men niet uit idealistische motieven verbonden is, maar waarmee men omgaat, zoals met andere onderdelen van het bestel.’²¹⁸ Rationeel dus, en op basis van een afweging tussen voor- en nadelen.²¹⁹

Dat realistische overwegingen uiteindelijk domineerden bleek al uit de veranderde omgang van de Kamer met de Europese Raad. Dat gold zeker ook voor de standpuntbepaling omtrent de EPS, een thema dat in Nederland al langer pragmatisch was benaderd. Begin jaren tachtig kreeg de EPS een nieuwe impuls. De spanningen tussen Oost en West groeiden in deze periode, terwijl tegelijkertijd in de betrekkingen tussen de NAVO-bondgenoten onderling duidelijk werd dat de belangen en de opvattingen van de Verenigde Staten op sommige punten nogal verschilden van die van de West-Europese landen. Meer dan ooit waren de EG-lidstaten zich bewust van hun kwetsbare en relatief machteloze positie in het conflict tussen de grote mogendheden. Logischerwijs drong zich de vraag op of de EPS niet versterkt moest worden, en ook verbreed met veiligheids- en defensieonderwerpen, zoals in het eerdergenoemde Genscher-Colomboplan werd voorgesteld.

In de Tweede Kamer gingen er steeds meer stemmen op om de EPS te versterken, onder andere door de oprichting van een politiek secretariaat. D’66, van oudsher groot pleitbezorger van verdergaande harmonisering van het buitenlands beleid, nam hierbij het voortouw. Traditionele reserves tegen een politiek secretariaat moesten opnieuw worden overdacht, zo stelde Brinkhorst in 1979, want in de EPS was er ‘in toenemende mate behoefte aan identificatie en analyse van gemeenschappelijke Europese belangen op lange termijn’, waarin de nationale administraties van de lidstaten afzonderlijk niet voldoende konden voorzien.²²⁰ Wanneer hier niet voor gekozen werd, zou het alternatief een steeds grotere exclusiviteit zijn tussen de grote EG-landen en andere mogendheden, die nu al tot uitdrukking kwam in allerlei topconferenties waarvoor Nederland en andere kleinere landen niet werden uitgenodigd.²²¹

Minister Van der Klaauw voelde hier echter niets voor. Hij wenste vast te houden aan een strikt intergouvernementele opzet zolang aan de voorwaarden die een supranationale werkwijze mogelijk zouden maken niet was voldaan en er met andere woorden van overeenstemming op hoofdlijnen nog geen sprake was.²²² Ook vreesde hij invloed te verliezen. ‘In het totaal van de vergaderingen (...) die in EPS-verband op alle mogelijke niveaus worden gehouden heb je een grotere inbreng’, zei hij, dan wanneer ‘er al een stuk op tafel ligt dat door een onafhankelijke staf is gemaakt en niet is voorbereid

door bij voorbeeld een werkgroep waarin men zelf zijn ideeën heeft kunnen opperen. Ik geloof dat wij hier erg moeten oppassen.²²³

Brinkhorst begreep die overweging wel, maar handhaafde zijn mening.²²⁴ Daarvoor had hij ondertussen ook steun gevonden bij andere partijen, die eveneens bevreesd waren dat de EPS zich zou ontwikkelen tot een instrument in handen van de grote EG-lidstaten. Het CDA en vooral de VVD spraken zich vanaf 1980 steeds duidelijker uit voor centrale organisatie van de EPS in de vorm van een politiek secretariaat.²²⁵ Evenals D'66 vonden deze partijen overigens wel dat tegelijkertijd de rol van de Commissie in de EPS zou moeten worden versterkt, zodat deze door het nieuwe secretariaat niet kon worden weggedrukt naar een positie in de marge. Voor dit laatste bleef ook de PvdA bevreesd, niet alleen vanwege de positie van de Commissie als zodanig, maar eveneens omdat inschakeling van de EPS buiten de reguliere gemeenschapskaders om ten koste zou gaan van de democratische controle.²²⁶ Het politiek secretariaat zou er zo toch komen, en wel met steun van de Nederlandse regering. Tijdens een kort tweede ministerschap van najaar 1981 tot voorjaar 1982 in het kabinet Van Agt II had Van der Stoep nog vastgehouden aan de opvattingen van zijn voorganger, maar onder Van den Broek (Lubbers I) veranderde het Nederlandse standpunt. Voortaan werd gepleit voor instelling van een politiek secretariaat.²²⁷

Ook ten aanzien van de vraag of veiligheidsvraagstukken onderdeel moesten uitmaken van de Europese samenwerking verschoven geleidelijk de standpunten. Zoals eerder in dit hoofdstuk werd vermeld, stonden D'66 en de VVD hier in de jaren zeventig al positief tegenover. Vooral de Democraten waren groot voorstander van een coherent gezamenlijk optreden, zodat de Europese stem binnen het atlantische bondgenootschap duidelijker kon doorklinken. De bedoeling erachter was niet de NAVO te ondermijnen, maar juist door versteviging van de Europese poot het bondgenootschap als geheel te versterken.²²⁸

Het CDA kwam uiteindelijk tot soortgelijke conclusies, maar pas na verloop van tijd. Aan het einde van de jaren zeventig waren de christendemocraten nog huiverig voor samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie. Bij een voortgaande integratie zouden de lidstaten op den duur niet meer hun eigen weg kunnen gaan, maar, zo concludeerde de Permanente Programadviescommissie van de partij, '[o]p dit moment zitten aan een werkelijk gemeenschappelijk veiligheidsbeleid (...) nog zoveel haken en ogen, dat grote behoedzaamheid bij het voortgaan geboden is.'²²⁹ In het verkiezingsprogramma van 1977 werden bij de bespreking van de EPS dan ook geen veiligheidsthema's opgevoerd.²³⁰ De verwijdering tussen de Verenigde

Staten en West-Europa en de neiging van de grote landen om zaken onderling te bespreken en af te handelen lieten echter ook het CDA niet onberoerd. Bij de behandeling van de begroting voor 1981 pleitte de christendemocraat Joep Mommersteeg dan ook luid en duidelijk voor bespreking van de politieke dimensies van het veiligheidsbeleid in het EPS-kader.²³¹ Samen met Bolkestein (VVD) en Brinkhorst (D'66) diende hij een motie in om de regering ertoe aan te zetten de Europese samenwerking op dit gebied te versterken.²³² Minister Van der Klaauw reageerde aarzelend positief. Hij twijfelde aan de geschiktheid van het Europese kader voor bespreking van veiligheidsvraagstukken. Met inachtneming van de beperkingen en grenzen aan wat de EG zelfstandig kon doen en de uitdrukkelijke erkenning van de NAVO als enige juiste kader voor feitelijke defensieaangelegenheden kon hij zich uiteindelijk toch met de motie verenigen.²³³

De motie-Mommersteeg werd aangenomen, en alleen PPR, PSP en CPN stemden tegen.²³⁴ Aarzelingen over de in de motie aangeduide richting bestonden er echter ook bij de PvdA, die overigens altijd al terughoudend was geweest tegenover de EPS. 'De grote angst van velen in de partij [was] dat binnen afzienbare tijd ook over defensietaken binnen EPS-verband afspraken [zouden] worden gemaakt, waardoor een Europese defensie en zelfs een Europese kernmacht dichterbij zouden komen,' aldus een PvdA-brochure over Europa.²³⁵ De sociaaldemocraten stelden daarom dat zij het voorstel om politieke aspecten van het veiligheidsbeleid binnen de EPS te behandelen zó interpreteerden dat vooral gesproken zou worden over mogelijkheden het beleid van de Verenigde Staten in overeenstemming te brengen met de in Europa geldende inzichten.²³⁶ Wellicht kon zo op het gebied van ontspanning en ontwapening iets worden bereikt.²³⁷ De grens van wat er wel en niet in EPS-verband kon worden besproken moest wel duidelijk zijn, en zou voor de PvdA moeten worden getrokken bij echte defensieonderwerpen; wat viel onder de competentie van de minister van Buitenlandse Zaken kon in Europees kader worden behandeld, wat viel onder de minister van Defensie echter niet.²³⁸ Met uitzondering van D'66, dat wel degelijk ook de militaire dimensie van veiligheid op Europees niveau bespreekbaar wilde maken²³⁹, deelden andere partijen de opvatting van de PvdA.²⁴⁰ Meer in het bijzonder gold dit voor de kleine christelijke partijen, die afkerig waren van alles wat maar enigszins riekte naar aantasting van het primaat van de NAVO.²⁴¹ Veel zorgen hoefden ze op dit punt niet te hebben, want ook voor de regering was de NAVO onaantastbaar. 'Wij zullen,' zo stelde minister Van den Broek puntig, 'helemaal niet praten over een zaak als Europese defensie en laat staan over een Europese kernmacht en wat dies meer zij. Dat zijn voor mij allemaal verboden vruchten!'²⁴²

3.8. TOT BESLUIT

‘Europa is een idee van hart en verstand samen’, stelde CDA-parlementariër René van der Linden in 1985 in een vergadering van de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken. ‘Het is de hoogste tijd’, vond hij, ‘dat er een nieuwe, Europese geest en een nieuw Europees engagement ontstaan.’²⁴³ Afgaande op het politieke debat leek de Europese integratie inderdaad in toenemende mate een zaak van het verstand te worden; van een werkelijk engagement met de Europese zaak was in de hier besproken periode steeds minder sprake. Illustratief in dit verband was het antwoord van PvdA-partijvoorzitter Ien van den Heuvel in 1978 op de vraag of ze voor of tegen Europa was: ‘[J]e kunt me net zo goed vragen of ik voor of tegen de regen ben. Die is er, ik heb er soms last van, maar wat zouden we zonder moeten.’²⁴⁴

Binnen haar eigen partij was er op dat moment een groep leden die zich een toekomst zonder Europese integratie heel wel kon voorstellen. Paradoxaal genoeg was het juist dat gegeven dat het Europese debat gedurende een groot deel van de jaren zeventig nog enigszins levendig hield. Met de PvdA in de regering, en een aantal aanhangers van het voorwaardelijkheidsdenken onder haar ministers en Kamerleden, leek de Europese consensus tot schrik van vooral de liberalen en confessionelen serieus doorbroken te worden. Het bracht hen ertoe de regering kritisch te ondervragen en zich krachtig voor verdere Europese integratie uit te spreken.

Al spoedig werd echter duidelijk dat als puntje bij paaltje kwam de Europees gezinde PvdA-partijelite de overhand had. De directe betekenis van het voorwaardelijkheidsdenken voor de politieke besluitvorming en het beleid was daardoor niet groot. Een indirecte invloed had het echter wel. Wilde de PvdA het kritische deel van haar achterban niet van zich vervreemden, dan kon ze beter niet met uitgesproken federalistische idealen aankomen. Ook nadat van het voorwaardelijkheidsdenken afscheid was genomen, bleef de vraag centraal staan welke mogelijkheden de Gemeenschap de partij bood om een sociaaldemocratisch beleid te verwezenlijken. Dit bleek duidelijk uit de benadering van het EMS, de voorstellen voor een Europees stimuleringsbeleid en de interpretatie die de PvdA gaf aan de motie-Mommersteeg inzake de EPS. Meer dan ooit overheerste dus een *instrumentele* benadering. De inleiding op het Europese verkiezingsprogramma van 1984 was in dit verband illustratief. ‘Juist in de moeilijke jaren ’80 hebben de mensen meer boodschap aan Europa en niet minder’, luidde het, want alleen dan konden de economische crisis en de werkloosheid effectief worden bestreden.²⁴⁵

Wie kon het daar nu mee oneens zijn? Voor CDA, VVD en D’66 – partijen met een duidelijk pro-Europees profiel – was dit niet het enige, maar wel een

steeds belangrijker argument dat pleitte voor verdere samenwerking tussen de EG-lidstaten.²⁴⁶ Verdergaande integratie was nodig, stelde bijvoorbeeld Maarten Engwirda (D'66), omdat anders 'het beeld opdoemt van Europa als de verpauperde villawijk van de wereld.'²⁴⁷ Het economische belang van de Gemeenschap werd door de kleine christelijke partijen overigens ook ten volle onderkend; ze wensten de Europese integratie dan ook beslist niet af te schaffen, maar alleen te ontdoen van hun onwelgevallige bovennationale trekken.²⁴⁸ Zoals eerder in het hoofdstuk is aangestipt, erkenden uiteindelijk zelfs de klein-linkse partijen bij de tweede verkiezingen voor het Europees Parlement, in 1984, schoorvoetend dat voor sommige problemen geen andere dan een Europese oplossing mogelijk was.

Het zou te ver gaan hiermee de partijen aan de uitersten van het politieke spectrum te scharen onder de Europa-consensus die er onder de grote middenpartijen bestond, maar van afnemende tegenstellingen kan toch zeker worden gesproken. De kleine partijen, vooral die ter linkerzijde, namen daarbij ook steeds minder vaak deel aan Kamerdebatten over Europa. De twistpunten die er nog over waren kwamen daardoor minder geprononceerd aan het licht. Politici die de Gemeenschap een warm hart toedroegen konden zich in de handen wrijven over deze tendens; binnenlands-politiek was het pleit in hun voordeel beslecht. Veel goed deed dit het integratiedebat echter niet, want met de discussie verflauwde allengs ook de belangstelling.

De Europese ontwikkelingen gingen bovendien in nogal wat opzichten een kant op die Europa-minnend Nederland niet wenste. De regering en de politieke partijen worstelden zichtbaar met de intergouvernementele contouren die zich aan het Europese firmament aftekenden. Een democratisch Europa met sterke communautaire instellingen was in Den Haag nog altijd een breed gedeelde wens, maar lang niet alle lidstaten dachten daar hetzelfde over. Vooral het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Griekenland namen een afwijkend standpunt in. 'In welke boot zitten wij eigenlijk met elkaar?' vroeg CDA-Kamerlid Van Iersel zich, refererend aan deze problematiek, in 1984 dan ook vertwijfeld af.²⁴⁹

Het tempo waarin, en de soepelheid waarmee de politieke standpunten zich aan de Europese werkelijkheid aanpasten verschilden soms wel, maar geen van de partijen ontkwam eraan de realiteit onder ogen te zien, zodat uiteindelijk telkens weer een grote mate aan onderlinge overeenstemming ontstond. Zo legden de partijen zich na een periode van algemeen gedeelde verontwaardiging neer bij de instelling van een intergouvernementele Europese Raad van regeringsleiders. Tevens gingen ze uiteindelijk akkoord met de mediterrane uitbreiding, ook al had met name het CDA daarmee grote

moeite, en voorts kwamen ze vrijwel unaniem tot de conclusie dat de neiging tot directoriumvorming tussen de grote lidstaten noopte tot versterking van de EPS en tot de instelling van een politiek secretariaat. Zelfs met de bespreking van bepaalde aspecten van veiligheidsvraagstukken in EPS-verband – in het atlantisch georiënteerde Nederland toch een gevoelig onderwerp – was de overgrote meerderheid het eens, zolang dit althans de NAVO-cohesie niet in gevaar bracht of zou kunnen leiden tot een Europese kernmacht.

Ondertussen vormden al deze zaken zoals gezegd wel een bedreiging voor het communautaire gehalte van de Europese samenwerking. Afwijkingen van de intergouvernementele tendens vormden daarentegen de totstandkoming van het EMS en de directe verkiezing van het Europese Parlement. Aan deze beide ontwikkelingen kleefde echter ook een schaduwzijde. Bij het EMS was dit zijn buiten-verdragsrechtelijke wordingsgeschiedenis, en bij de EP-verkiezingen betrof het de onmiddellijke gevolgen. Weliswaar was de vicieuze cirkel die het EP lange tijd in een positie van onmacht had gehouden in 1979 doorbroken, maar de weinig bemoedigende opkomst bij de verkiezingen bracht geen versterking van de roep om meer bevoegdheden. Paradoxaal genoeg zorgde de toenemende afstand tot het EP die ontstond door de beëindiging van het dubbelmandaat ervoor dat men zich, althans in de Nederlandse politiek, minder geroepen voelde om te strijden voor vergroting van de bevoegdheden van het EP. Dat zou ook weinig zin hebben, vond de regering, want bij de andere lidstaten bestond daarvoor toch geen steun. Ook bij deze situatie legde men zich dus maar gelaten neer.

Het gebrek aan binnenlands-politieke strijd en de onmacht de koers van de Europese ontwikkeling bij te buigen in communautaire richting leidden ertoe dat de belangstelling voor integratie, die buiten de kring van specialisten toch al niet groot was, nog verder afnam. Vrijwel alle partijen toonden intussen gevoelens van teleurstelling over de Gemeenschap zoals deze zich in de loop der jaren had ontwikkeld. Bij de pvdA hadden beleidsinhoudelijke bezwaren aanvankelijk geleid tot een scherp-kritische stellingname ten opzichte van integratie, maar in de wetenschap dat Nederland niet zonder Europa kon was men daar uiteindelijk toch van teruggekomen. Bij de drie andere grote partijen was er vooral teleurstelling over het uitblijven van verdere verdieping van de integratie en over de stevige innesteling van intergouvernementele elementen in de supranationale gemeenschapsstructuur. Het sterkst gold dit voor het CDA. De overeenstemming over de Europese integratie vertoonde zo steeds meer de trekken van een permissieve consensus²⁵⁰: de ontwikkelingen in de Europese integratie werden zonder veel

enthousiasme gesteund of soms zelfs uitsluitend getolereerd, omdat het nu eenmaal niet anders kon.