

D66 en de staatkundige ontwikkeling van de EG

KEES KLOMPENHOUWER*

Inleiding

Ministers en regeringsleiders praten graag vrijblijvend over Europa en houden ervan daarbij wijzende perspectieven te schilderen. Wanneer het echter aankomt op de structuren van de macht, valt de stilte in. In dit artikel wordt de noodzaak van een verdere staatkundige ontwikkeling van de Europese Gemeenschap besproken en wordt aandacht besteed aan de bestaande D66-ideeën op dit terrein. Geconstateerd wordt dat deze in het algemeen de moeite waard zijn, maar dat het zeker te overwegen is hoger in te zetten. Hiervoor kunnen electorale motieven gelden (profilering ten opzichte van andere partijen), doch daarop ligt hier niet de nadruk. Het pleidooi voor een Europese staatkundige inzet van D66 tijdens de Europese Verkiezingen wordt in dit artikel gebaseerd op de te verwachten ontwikkeling van de Gemeenschap zelf, de wens deze te versnellen en te democratiseren. De instituties van de Gemeenschap moeten worden toegesneden op de nieuwe en zwaardere verantwoordelijkheden. Het nieuwe Europees Parlement zal zijn ambities om te functioneren als platform voor de formulering van voorstellen over de bredere constitutionele ontwikkeling van de Gemeenschap waarschijnlijk ook vorm willen geven. Een D66-inbreng daarbij lijkt gewenst.

Wat wil D66 tot nu toe met Europa?

Afgaande op de Europese Programma's tot nu toe heeft D66 zich weliswaar steeds voorstander verklaard van verdere Europese eenwording, doch dit streven werd wel aan bepaalde voorwaarden gebonden. Zo zou overheveling van bevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau alleen moeten plaatsvinden waar een louter nationaal beleid onvoldoende is, doch ook dan slechts indien de democratische controle is verzekerd. Ook hecht D66 aldus het programma sterk aan de handhaving van de Nederlandse culturele identiteit. Het feit dat de burgers hun aandacht voor de Europese eenwording verloren hebben, wordt verklaard door het feit dat de Europese gedachte te zeer gekoppeld is geweest aan de opbouw van een systeem van economisch liberalisme. D66 streeft daartegenover naar een Europees maatschappijmodel waarin vrijheid in verantwoordelijkheid en solidariteit samengaan.

Bestaande D66-standpunten met betrekking tot Europese staatkundige kwesties

D66 heeft in zijn Europese programma's de opbouw van een democratisch Europa steeds prioriteit gegeven. Voor het overige heeft onze partij zich op het standpunt gesteld geen dogmatische opvattingen te hebben, omdat nu eenmaal toch een synthese gevonden zal moeten worden tussen de uitgangspunten van de verschillende rechtstaten binnen de Gemeenschap en die van Nederland. Ik vraag mij af of een dergelijk uitgangspunt helemaal bevredigend is, zeker nu D66 zijn voorstellen met betrekking tot de staatkundige hervormingen in Nederland opnieuw zozeer op de voorgrond heeft geplaatst en deze is gaan beschouwen als 'anker' van onze partij.

De bestaande staatkundige voorstellen op Europees gebied hebben op dit moment allesbehalve een revolutionair karakter en beogen verbeteringen door middel van kleine stappen: versterking van de rol van het Europees Parlement, verbetering van de besluitvorming in de Raad van Ministers, benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie uit een bindende voordracht van het Europees Parlement.

We kunnen dan ook constateren dat D66 voor zijn inbreng in de Europese politiek niet beschikt over een staatkundig concept dat het fundamenteel onderscheidt van andere partijen. De herkenbaarheid van D66 in de Europese Verkiezingen is mede daardoor in het algemeen zwakker dan in de nationale politiek.

Pleidooi voor een hogere inzet

De hiervoor beschreven ideeën en voorstellen lijken in het algemeen op zichzelf de moeite waard. Ik pleit echter voor een hogere inzet bij het komende Europees Programma, omdat:

- door de inwerkingtreding van de Europese Acte per 1 juli 1987 een aantal voorstellen ten dele gerealiseerd zijn (meer meerderheidsbesluitvorming Raad en grotere medewetgevende rol Europees Parlement);
- gedurende de legislatuur-periode van het nieuwe Europees Parlement (1989-1994) waarschijnlijk belangrijke interne ontwikkelingen in de Gemeenschap zullen plaatsvinden. (voltooiing interne markt, versterking EMS, uitbouw structuurbeleid ten gunste van achtergebleven gebieden, volwassenwording Europees milieu- en technologiebeleid) die de voorwaarden scheppen voor een nieuwe etappe in de Europese integratie en een versterking van het democratisch gehalte;
- de ontwikkeling van de Gemeenschapfinanciën in-

* De auteur is voorzitter van de Programma Commissie en Voorzitter van de SWB-werkgroep Buitenland.



voering van een Europese belasting noodzakelijk maakt;

- d. het Europees Parlement verder zal willen gaan met het nemen van constituerende initiatieven, zoals eerder het ontwerp-verdrag voor een Europese Unie;
- e. West-Europa c.q. de Gemeenschap te maken heeft gekregen met nieuwe en zeer gevoelige aandachtsvelden, te weten de interne en externe veiligheid. Op de gezamenlijke beslissingen die de rechtstaat raken, moet een goede democratische controle komen;
- f. de belangrijkste bondgenoot, de VS, van West-Europa verwacht dat het een groter aandeel zal aanvaarden in het dragen van de lasten van de NAVO en van het verzekeren van groei en monetaire stabiliteit in de wereldeconomie.

Deze ontwikkelingen zullen de noodzaak en de drang vergroten om de instituties van de gemeenschap te versterken, al was het alleen maar om deze op hun taak berekend te doen zijn. Dit proces zal echter niet vanzelf gaan, maar stap voor stap moeten worden bevochten. Een remmende factor van betekenis hierbij zal zijn wat ik de 'integratieparadox' zou willen noemen.

De integratieparadox

Het bestaan van deze paradox wil ik toelichten aan de hand van een voorbeeld.

Het liberaliseren van de interne markt (de hoofd-doelstelling van het EG-beleid in de komende jaren) impliceert bijvoorbeeld dat lidstaten zich ter wille van het vrije verkeer beperkingen opleggen ten aanzien van de eisen die zij kunnen stellen om redenen van volksgezondheid, veiligheid, milieu, aan goederen, diensten en productieprocessen. Ook mogen zij niet meer zonder meer op overwegingen van economische of monetaire politiek restricties invoeren op het vrije kapitaalverkeer. Het wegnemen van belemmeringen op het personenverkeer vereist bovendien geïnstitutionaliseerde justitiële afspraken. Er worden in dit proces nationale bevoegdheden weggegeven zonder dat er noodzakelijkerwijs vergelijkbare Europese bevoegdheden voor terugkomen.*

* De WRR noemde dit in zijn rapport "de Onvoltooide Europese Integratie" het vraagstuk van het "integratietekort".

Het liberalisatie-proces van de interne markt kan op deze wijze de al bestaande Europese handelingsonbekwaamheid en machteloosheid vergroten, tenzij aan de Europese Commissie voldoende uitvoeringsbevoegdheden worden gegeven, c.q. zij extra bevoegdheden krijgt. Dit laatste ligt wat moeilijk vanwege de beperkte legimiteit van de Commissie (niet door de burgers gekozen) en het gebrek aan democratische controle door het Europees Parlement (Commissieleden kunnen niet individueel door het Europees Parlement worden afgezet). Sommige lidstaten weigeren pertinent hierin verandering te brengen en schuwen tegelijkertijd het toekennen van de nodige uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie. Waar de weg naar een vergroting van supranationale bevoegdheden aldus van hinderpalen wordt voorzien resteert als consequentie van de interne marktliberalisatie het accepteren van een aanzienlijke collectieve handelingsonbekwaamheid. Dit vooruitzicht is voor nationale bestuurders zo onaantrekkelijk dat zij er in de praktijk veelal de voorkeur aan (zullen) geven het liberalisatieproces zelf tegen te gaan en zich te koesteren in de illusie van de nationale soevereiniteit. De eerste tekenen dat dit gebeurt zijn – ook in Nederland – al zichtbaar. Het gevolg hiervan is dat het proces van liberalisatie van de interne markt zichzelf bij het niet ontstaan van adequaat supranationale bevoegdheden afremt (integratieparadox).

Het bestaan van de integratieparadox vormt op zichzelf een reden om te trachten nieuwe wegen in te slaan en om de discussie uit te tillen boven het gemilimeter over uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie. De beste manier lijkt om met grote energie te werken aan de totstandkoming van nieuwe en reële Europese supranationale bevoegdheden. D66 zou op nationaal niveau hierbij een voortrekkersrol kunnen vervullen, vanuit een visie op de taken van de Europese overheid (in essentie de Europese Commissie). Een dergelijke inzet is uiteraard een kwestie van lange adem.

Taken voor de Europese overheid

Het huidige overheersende neo-liberale denken in Europa en de Verenigde Staten gaat uit van de wenselijkheid de rol van de overheid, c.q. de collectieve sector, zoveel mogelijk terug te dringen teneinde ruimte te maken voor de particuliere sector. Dit adagium wordt eigenlijk door de (sociaal-) democratische oppositie niet fundamenteel betwist. Het accent ligt meer op het wijzen op gevallen waarin sprake is van schrijnende gevolgen van het terugtreden van de overheid. Het neo-liberale denken heeft echter op Europees niveau geleid tot een vijandige opstelling ten aanzien van het ontstaan van nieuwe taken voor de Europese overheid. Een uitvloeisel hiervan is ook de wijdverbreide opvatting dat de Europese uitgaven in het algemeen met minstens dezelfde mate van gestrengheid dienen te worden omgebogen als de nationale overheidsuitgaven. Daarnaast wordt het 'dereguleringsstreven' ook veelvuldig misbruikt om de Europese instellingen de voet dwars te zetten teneinde de nationale autonomie om te reguleren in tact te laten. Ik ben van oordeel dat in deze gevallen politieke keuzes worden gedaan waarbij een vraagteken kan

worden geplaatst. De taken van de Europese overheid zijn namelijk niet altijd zonder meer vergelijkbaar met nationale overheidstaken, met name niet wanneer het er om gaat eenheid te brengen in de uiteenlopende nationale politieken, zodat er uiteindelijk een voor alle partijen beter resultaat ontstaat. Dit geldt in de eerste plaats voor het macro-economisch en monitair beleid, maar ook voor het industrie- en technologiebeleid en het milieubeleid. Er valt op Europees gebied daarnaast ook nog veel te doen op het gebied van hoger onderwijs, het volksgezondheidsbeleid en op het gebied van de interne en externe veiligheid (defensie, strijd tegen terrorisme). Het gaat hier steeds om essentiële overheidstaken die doelmatiger kunnen worden uitgeoefend wanneer er sprake is van een betere coördinatie en integratie van beleid in de Gemeenschap. Er is dus voldoende grond om het Europese constitutionele bestel verder uit te bouwen en het te voorzien van een permanente inkomstenbron op democratische grondslag (een Europese belasting).

Staatkundige hervormingen van de EG

De meeste lidstaten in de EG streven de facto naar handhaving van de staatkundige status quo in Europa. Dit stille streven stemt niet overeen met de fundamentele aspiraties van de overgrote meerderheid van de Europese bevolking. De machteloosheid van de Europese staten wanneer het gaat om de beïnvloeding van wezenlijke zaken als de economie en de veiligheid is velen een doorn in het oog. Het gaat er daarom om structuren te bedenken waarin de wil van de bevolking in Europa rechtstreeks tot gelding komt.

Wat hier volgt moet beschouwd worden als een eerste aanzet tot discussie binnen D66. Niettemin bestaat er een zeker logisch verband tussen deze voorstellen en de analyse in de voorafgaande paragrafen.

Versterking van de constitutionele positie van de Europese Commissie

Het voortschrijdende integratieproces, waaronder met name de ontwikkeling van het beleid neergelegd in de Europese Acte (interne markt, technologie, milieu), zal een steeds grotere politieke verantwoordelijkheid doen ontstaan van de Commissie. Ook de toeneming van het aantal lidstaten tot twaalf versterkt haar centrale rol. Tegelijkertijd echter proberen de lidstaten de bevoegdheden van het dagelijks bestuur van de EG te beperken (zie 'De integratieparadox'). De huidige constellatie waarbij de Commissie bovendien om de twee jaar door de lidstaten moet worden herbenoemd (met mogelijkheid van herkiesbaarheid) beperkt echter tegelijkertijd haar bewegingsvrijheid. Deze situatie van meer verantwoordelijkheid en beperkte bewegingsvrijheid is niet goed werkbaar. Bovendien beperkt het feit dat zij niet door de Europese burgers is gekozen de legitimiteit van haar handelen. Als doel op lange termijn is het daarom wenselijk dat de voorzitter van de Commissie rechtstreeks door de burgers gekozen wordt en zijn eigen college samenstelt. Dit moet parallel lopen met een vergroting en verbreding van mogelijkheden en bevoegdheden van de Commissie om voorstellen te doen en maatregelen te nemen. Als tegenwicht moet de controlerende en medewetgeven-

de rol van het Europees Parlement verder worden versterkt.

Een minder optimale oplossing zou kunnen zijn te besluiten een parlementair systeem in te voeren, dat wil zeggen benoeming van de Commissie vanuit het Europees Parlement. Hieraan kleven echter belangrijke nadelen die ons vanuit de nationale praktijk maar al te zeer bekend zijn. D66 zou daarom bij voorkeur moeten kiezen voor het eerste uitgangspunt.

Europees referendum

Een andere belangrijke innovatie zou zijn de Commissie de mogelijkheid te geven om na akkoord van het Europees Parlement belangrijke principekwesties en bevoegdheidskwesties (dus niet gedetailleerde Europese wetgeving) aan een Europees referendum te onderwerpen. De uitspraak zou voor de Gemeenschap constitutioneel bindend moeten zijn in die zin dat per referendum aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden dezelfde status zouden moeten krijgen als de bevoegdheden neergelegd in de EG-verdrag.

Europese belasting / versterking rol Europees Parlement

De EG-financiën zijn al jaren een janboel, omdat de lidstaten niet de financiële consequenties wensen te trekken van hun eigen besluiten (in de Raad) op bijvoorbeeld landbouwgebied. Deze situatie kan worden opgeheven door in plaats van het bestaande zogenaamde eigen middelenstelsel van de EG, waarbij lidstaten ten laste van hun nationale begrotingen een deel van de BTW-opbrengst, de douanerechten en landbouwimporthellingen afstaan, een Europese belasting in te voeren waarvan de hoogte en de aanwending wordt bepaald door het Europees Parlement. Dit vereist tevens dat nieuwe Europese wetgeving die financiële gevolgen heeft (bijvoorbeeld op landbouwgebied) alleen in werking mag treden na goedkeuring door het parlement. De parlementariërs zullen over hun opstelling verantwoording moeten afleggen aan het electoraat, zoals dat in een democratie betaamt.

20

IDEE66, NR 3 1987