

Behouden 'vaart' in de Europese integratie

door Bernard Bot

An Ingmar Bergman wordt de uitspraak toegeschreven dat voor geluk drie zaken nodig zijn: een goede gezondheid, een goede eetlust en een kort geheugen. Als dat juist is, moet het geluk van de Europese burger wel groot zijn. De Unie heeft immers voor een ongekende welvaart gezorgd, waarvan meer Europese burgers dan ooit tevoren profiteren. Toch blijkt diezelfde burger een kort geheugen te hebben waar het de verworvenheden van de EU betreft. Commentaren in de media op de Europese integratie zijn doorgaans doordrenkt van negatieve kritiek. Het elan zou eruit zijn, er zouden geen duidelijke doelstellingen meer bestaan, de Commissie zou geen leiding geven, Europa-parlementarissen worden afgeschilderd als een stelletje zakkenvullers, de Raad van Ministers als een groep kortzichtige nationalistes, en de Europese bureaucratie als verstikkend.

Is er wellicht sprake van een midlife crisis bij de ruim veertigjarige? Ik geloof dat allerm minst. We worden mijns inziens eerder geconfronteerd met de problemen van ons voortdurend succes, dan van een deprimerende mislukking.

De titel van dit artikel, "Behouden 'vaart' in de Europese integratie: Agenda 2000", behoeft misschien enige toelichting. Temeer omdat woorden als 'behouden vaart' al snel associaties kunnen oproepen met conservatief, behoudend beleid. Daarvoor hoeft u echter niet bevreesd te zijn. Er zit nog heel veel 'vaart' in de Europese integratie. Daarnaast is het natuurlijk zaak goed op het 'behoud' van de verworvenheden van 40 jaar integratie te letten.

Het is allerm minst eenvoudig aan te geven wat de EU de komende periode te bieden heeft. Voorspellen is nu eenmaal een hachelijke aangelegenheid. Toch waag ik het er maar op.

De ontwikkeling van de Unie

Allereerst dan iets over de EU op de drempel van de 21e eeuw. Ik spreek met name over 'Agenda 2000', een blauwdruk van de EU in de komende jaren. Het is het antwoord van de Commissie op het verzoek van de Europese Raad adviezen uit te brengen over de uit-

***Hoe zal het verder gaan
met de Europese integratie?
En vooral 'hoe snel'?
Enkele voorzichtige
voorspellingen over
uitbreiding van de Unie in
de breedte en de diepte.***

breiding en het toekomstige financiële kader van de Unie dat de voorwaarden schept voor het beleid van de komende zeven jaar. Ik zal op de uitbreiding en dat financiële kader nog wat uitvoeriger terugkomen.

De 'Finalité Politique'

Waar willen we eigenlijk naar toe met de Unie? In het EU-jargon spreekt men in dit verband wel van de 'finalité politique'.

Zelf geloof ik niet zo in de mogelijkheid daarvan een heldere definitie te geven. Er schuilt trouwens een zekere tegenstrijdigheid in. De politiek behoort geen 'finalité' te kennen. Dit zou immers het einde betekenen van alle politiek. Politiek is per definitie een 'ongoing process' dat maar ten dele afgeronde einddoelen kent.

Toch blijven heel wat politici en wetenschappers vasthouden aan deze terminologie. Sommigen zien in een federaal Europa het einddoel, maar zijn niet in staat 'federaal' te definiëren. Anderen wensen zich juist een Europa met een tamelijk vrijblijvende, gedeeltelijk intergouvernementele, samenwerking tussen de lidstaten, alsof daarmee het einddoel zou zijn bereikt. Weer anderen geloven in het bevorderen van een 'familiegevoel' tussen de lidstaten, zoals de vroegere voorzitter van de Commissie, Delors.

Ik geloof dat we bescheidener moeten zijn. Het voorlopig doel van een EU, zeker indien deze wordt uitgebreid tot 25 of zelfs 30 leden, zou erop gericht moeten zijn de zone van economische welvaart en groei, stabiliteit en vrede, te consolideren en uit te bouwen. Derhalve een verdere integratie van beleid op allerlei terrein, maar met de mogelijkheid van ontwikkeling van allerlei nieuwe vormen van samenwerking, al naar gelang de omstandigheden dat vereisen. Ik zeg dat mede tegen de achtergrond van wat ik het nieuwe 'F' woord zou willen noemen, dat nu eens niet op Federalisme, maar op Flexibiliteit slaat.

Deze benadering is misschien niet zo ambitieus, maar wel realistisch. Voor mij gaat het dus niet zozeer om een duidelijk afgebakend einddoel, maar om het opbouwen en instandhouden van een systeem dat voortdurende creatieve ontwikkelingen mogelijk maakt en zelfs stimuleert. Als de wereld rondom Europa onveranderlijk zou zijn, met stabiele politieke en economische structuren, zouden we ons misschien een 'finalité politique', een eindpunt voor

Dr. R.B. Bot is permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie in Brussel.

ons integratie-streven kunnen veroorloven. Maar gezien de grote verscheidenheid van culturen, politieke en historische ontwikkelingen in de lidstaten zelf, én gezien de vele en snelle veranderingen buiten Europa, denkt u maar eens aan de huidige schokken in de wereldeconomie, dient de Unie qua structuur en instelling voorbereid te zijn op tijdige en vooral snelle aanpassingen. Het gaat er dus om een organisatie in stand te houden die flexibel op nieuwe gebeurtenissen kan reageren, zonder de bestaande uitgangspunten en de essentie van de institutionele structuur geweld aan te doen. De verworvenheden binnen de eerste pijler, de afronding van de interne markt zijn successen die er mogen zijn. De Europese burger profiteert er dagelijks van al realiseert hij zich dat niet altijd. Creatief inspelen op veranderingen in de wereld die wordt gekenmerkt door globalisering, snelle communicatiemiddelen en technologische ontwikkelingen dient daarom hoofddoel te zijn.

1989

Om te illustreren hoe belangrijk die flexibiliteit is wil ik slechts wijzen op de gebeurtenissen van 1989. Wie had vijftien jaar geleden de ineenstorting van het communistisch imperium voorzien? Of de consequentie daarvan, namelijk dat de EU thans met tien voormalige zogenaamde 'oostbloklanden' over toetreding onderhandelt? Of om een ander voorbeeld te geven: wie had in 1989 de totstandkoming van de EMU voorzien?

Nu zijn er altijd zwartkijkers die op negatieve kritiek terugvallen omdat hun verzet tegen de introductie van de EMU geen effect heeft gesorteerd.

Ik zal hier niet op de details ingaan, maar alleen naar voren brengen dat de disciplinerende werking van de Europese Centrale Bank, de Euro-X-Raad en het stabiliteitspact met zijn niet mis te verstane sancties een stevige garantie bieden voor financiële stabiliteit. Ik denk ook dat er van de EMU een krachtige groeiimpuls zal uitgaan omdat het vertrouwen van de investeerders in markten en economische mogelijkheden van de deelnemende landen alleen maar zal toenemen. Natuurlijk wil ik hierbij de gebruikelijke ups en downs, de kinderziekten, die ook de Euro zal doormaken niet bagatelliseren. Maar dat doet niets af aan mijn positieve eendoordeel over deze gedurfde stap op weg naar verdere integratie.

Zal deelname aan de EMU ook leiden tot grotere integratie op sociaal-economische en fiscale en werkgelegenheidsbeleidsterrein? Want die onderwerpen blijven, zoals bekend, voorshands tot de nationale competentie van de lidstaten behoren. Ik ben ervan overtuigd dat we ook op deze gebieden geleidelijk naar elkaar zullen toegroeien, ook al is dit niet verdragmatig vastgelegd. Er zijn genoeg dwingende redenen om te geloven dat een dergelijke congruentie op termijn zal plaatsvinden. Misschien niet zo snel en diepgaand als de integratie-voorstanders wenselijk achten, maar voldoende om het EMU-experiment niet te laten mislukken.

Toch zijn er gebieden waar de 'vaart' wat minder evident is en waar de flexibiliteit wel erg ver, misschien te ver, wordt opgerekt.

Buitenlands en Veiligheidsbeleid

We zien dat duidelijk in de tweede pijler, die het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) regelt. Daar heerst de intergouvernementele samenwerkingscultuur als nooit tevoren. Natuurlijk zou het wenselijk zijn met gekwalificeerde

meerderheid over buitenlandspolitieke en defensieonderwerpen te besluiten, maar duidelijk is dat de geesten daarvoor nog niet rijp zijn. Sommige lidstaten hebben een duidelijke voorkeur om hun eigen traditionele weg te gaan, liever dan samen te werken met hun EU-partners.

Als duidelijk is dat de nabije toekomst weinig alternatieven biedt om onder de bestaande unanimiteitsregel uit te komen, dat een overtuigend leiderschap binnen de EU voorshands ontbreekt en dat op een effectieve militaire component niet hoeft te worden gerekend, rijst de vraag wat er dan overblijft. Ik denk dat we ons tevreden moeten stellen met een politiek van kleine stappen, waarbij het vaak meer vallen dan opstaan zal blijven. Toch zijn we sinds 1973, het begin van een aarzelende buitenlandspolitieke samenwerking, al een eind in de goede richting gevorderd. De Verdragen van Maastricht en Amsterdam hebben langzaam gegroeide samenwerkings- en overlegpraktijken gecodificeerd. Inmiddels bestaat er op een aantal terreinen al een hechte samenwerking die veelal onderbelicht blijft.

Het gaat er nu om het Verdrag van Amsterdam na ratificatie ook constructief en inventief toe te passen. Daarin zijn, althans op papier, nieuwe mogelijkheden voor samenwerking vastgelegd. Ik denk aan de vorming van beperkte formaties, zogenaamde kopgroepen van lidstaten die op deelterreinen actief willen samenwerken; aan de mogelijkheid tot het zenden van speciale afgezanten naar crisisgebieden of aan het aanstellen van een Hoge Vertegenwoordiger voor dat buitenlandse beleid die tevens leiding zal geven aan de nieuw te vormen 'Eenheid voor Beleidsontwikkeling en Vroegtijdige Waarschuwing'. Maar ik moet tegelijkertijd toegeven dat, zoals zo vaak in de EU, waarschijnlijk alleen een echte dreiging van buitenaf de bereidheid zal creëren om communautair op te treden en een vuist te maken die internationaal ook effect sorteert.

Justitie en Binnenlandse Zaken

Ook de derde pijler, waar het gaat om de samenwerking op justitie- en politieterrain, is nauwelijks rijp voor een volledige communautaire benadering. We moeten daarom eerlijk zijn en toegeven dat de Unie op bepaalde terreinen nog steeds een Unie is van nationale staten. En die zijn slechts bereid tot samenwerking naar eigen inzicht en goeddunken.

Toch is, naar mijn mening, de kans op een bevredigende Europese regelgeving en een nauwere samenwerking groter in deze pijler dan in de GBVB-pijler. Waarom? Omdat hier de theorie van 'grotere externe druk leidt tot hechtere interne samenwerking' van toepassing is. Deze externe druk wordt veroorzaakt door allerlei invloeden, met name vanuit Oost-Europa. Denkt u maar aan de migratie en drugsproblematiek. Maar ook het wegvallen van de binnengrenzen speelt een rol. De daaruit voortvloeiende problemen dragen steeds meer bij tot de noodzaak in EU-verband orde te scheppen in de positie van onder meer de justitiële-, de politieke en de douanesamenwerking. En daarbij hoeven niet steeds alle 15 lidstaten betrokken te zijn. Ik denk dat wij ook hier meer en meer voortgang zullen zien via kleinere samenwerkingsverbanden. Kopgroepen derhalve, op pragmatische basis gevormd, om een specifiek probleem te lijf te gaan.

Aangezien in deze pijler, zoals in de tweede pijler, de nationale staat in de komende jaren richtingbepalend zal blijven, zal nationaal recht ook de basis blijven voor dergelijke ordeningspogingen. Maar dit substraat zal wel in toenemende mate voedingsbodemp

kunnen worden voor Europese rechtsregels.

Een echt nieuw overkoepelend Europees systeem zal dus nog wel even op zich laten wachten. Dit hangt nauw samen met het voorlopig hardnekkig voortbestaan van de unanimitétsregel. Pragmatische samenwerking tussen kleinere groepen landen om concrete problemen te regelen, lijkt daarom voorlopig een goed recept voor de toekomst. Daarnaast gaat het in de JUBI-pijler niet alleen om het gelijktrekken van nationale systemen. Bij een ontwikkeling van een pragmatische en beperkte ad hoc harmonisatie van rechtsregels zal het ook steeds noodzakelijker worden om een echte Europese uitvoerende macht te ontwikkelen. Als zodanig verdient de uitbouw en versterking van een instelling als Europol, de Europese politieorganisatie, gevestigd in Den Haag, al onze aandacht.

Uitbreiding

De komende uitbreiding is één van de meest ambitieuze doelen die de Unie zich voor de komende jaren heeft gesteld. Het enthousiasme voor een snelle toetreding lijkt echter wat bekoeld. Met name de zuidelijke lidstaten zien de uitbreiding meer als een onvermijdelijkheid dan als een wenselijkheid. Naarmate de harde realiteit van de vaak deplorabele economische en financiële situatie van de kandidaat-leden meer zichtbaar wordt, bekoelt binnen de EU het enthousiasme voor een snelle uitbreiding. Daarbij spelen natuurlijk ook additionele kosten en de risico's van het vrije personenverkeer een niet te verwaarlozen rol.

Het toetredingsproces zal daarom langere tijd in beslag nemen dan aanvankelijk werd voorspeld. Optimistische scenario's die uitgingen van het jaar 2000 of 2001 zijn allang bijgesteld. Het is een beetje als de horizon, krijg ik de indruk, naarmate je er naar toegaat, wijkt hij. De prognoses liggen nu eerder bij de jaren 2004-2005. En dan spreken we nog maar van de meest ontwikkelde kandidaten. De aanmerkelijke verschillen in economische structuur en bereidheid daarin verandering te brengen zorgen voor een verdere differentiatie tussen de kandidaten.

Daarbij komt dat de kandidaten verplicht zijn het 'acquis', tienduizenden pagina's EU wet- en regelgeving, in zijn totaliteit over te nemen. En de overname van het acquis op papier is één ding, de toepassing ervan in de praktijk een ander. Ik denk daarbij aan politie- justitie- en douanediens, een goed functionerend belasting- en bankensysteem of een betrouwbaar kadaster. Dit hele complex van problemen komt in de onderhandelingen ter sprake.

Het is daarom moeilijk te voorspellen hoe snel de onderhandelingen zullen verlopen. Een ding is duidelijk: het is een veel ingewikkelder proces dan bij vorige uitbreidingen. Dat hangt zowel samen met de grote complexiteit van de problemen als met het groot aantal kandidaten: voorlo-

pig nog tien. En dan denk ik nog maar niet aan landen als Turkije, Zwitserland, Noorwegen en IJsland, ex-Joegoslavische republieken en Albanië, die ook van hun belangstelling voor de EU hebben blijk gegeven.

De wil en de bereidheid is zeker aan EU-zijde aanwezig om het proces tot een goed einde te brengen. Maar er zal, ook van de kant van de kandidaat-landen, een hoge mate aan begrip en tolerantie opgebracht moeten worden. Nogmaals, een snelle toetreding zit er in ieder geval niet in tenzij we met heel andere formules gaan werken, zoals een geassocieerd of B-lidmaatschap. Maar dat is op dit moment geen optie.

Financiële perspectieven

Er is al heel wat gezegd en geschreven over de Financiële Perspectieven (FP). Vooral in Nederland. Onze steeds toenemende netto-betalerspositie is ons daarbij een doorn in het oog. Wat stelt de Commissie op financieel terrein nu eigenlijk voor en waar zit precies de pijn voor Nederland?

Allereerst iets over de nieuwe FP die een periode van zeven jaar zullen bestrijken. Waarom zo'n lange periode? Het antwoord is dat financiële plannen van de EU alleen effectief kunnen zijn als ze van een langer tijdsbestek uitgaan. Alleen dan kan de ontwikkeling van het communautaire beleid en de gevolgen van de uitbreiding op continue basis worden opgevangen.

Denkt u maar eens aan wetenschappelijke kaderprogramma's met hun meerjarige looptijd waarvan ook de universiteiten profiteren. Of aan de structuurfondsen die de ontvangende lidstaten zekerheid over vele jaren moeten verschaffen. Of aan de planning voor het interne en externe beleid waaronder de steunprogramma's aan derde landen vallen.

Op de keper beschouwd, borduren de voorstellen van de Commissie voor de periode 2000-2006 voort op het huidige patroon van inkomsten en uitgaven. Er is dus geen sprake van aardverschuivingen of grote veranderingen. Waarom dan toch al die ophef over deze voorstellen? Het probleem is dat door de Commissie-voorstellen

Vergaderzaal van het Europees Parlement



de netto-bijdragepositie van Nederland nog verder dreigt te verslechteren. Nederland moet nu al veel meer bijdragen aan de gemeenschapskas dan het eruit ontvangt. Dat hangt enerzijds samen met onze hoge afdrachten aan de EU, anderzijds met de relatief lage ontvangsten uit de twee hoofdcategorieën van de begroting, namelijk de landbouwcompensaties en de structuurfondsen. Als de huidige situatie niet wordt gecorrigeerd, stijgt de Nederlandse netto-contributie van ruim 5 miljard gulden nu tot meer dan 10 miljard gulden in 2006, en dat is politiek in ons land moeilijk te verkopen.

Voor alle duidelijkheid wil ik eraan toevoegen dat het Nederlands beleid allerminst gericht is op een 'juste retour', of een "I want my money back" (Margareth Thatcher) politiek. Maar het streeft wel naar een redelijke oplossing die rekening houdt met zijn relatieve welvaartspositie binnen de EU. Daartoe zijn voorstellen in voorbereiding die voorzien in:

- een verlaging van de totale EU-uitgaven, waardoor de Nederlandse bijdrage ook vermindert;
- een verhoging van de ontvangsten uit de EU-kas;
- tenslotte pleit Nederland voor een financieel correctiemechanisme als de andere maatregelen ons niet voldoende soelaas bieden.

Sommige lidstaten kunnen Nederland dwarsbomen in zijn plannen forse reducties in de uitgaven aan te brengen, maar Nederland kan de totstandkoming van een totaalpakket, dat unanimité vereist, evenzeer blokkeren door zijn veto. Toch blijft het natuurlijk wenselijk dat Nederland zijn standpunt vanuit een Europese invalshoek bepaalt, dat wil zeggen door overtuiging en redelijkheid. In eerste instantie zullen we dus een beroep moeten doen op de solidariteit en op het algemeen nut van begrotingsdiscipline. We zullen ons ook moeten inspannen om coalities met gelijkgezinden te vormen. Ik ben namelijk van mening dat een geïsoleerde positie voor een land als Nederland om velerlei redenen onwenselijk is. Maar als de overige lidstaten niet bereid blijken een minimum aan begrip voor onze moeilijkheden op te brengen, denk ik toch dat Nederland ditmaal niet zal schromen een harde lijn dan gebruikelijk te volgen.

Subsidiariteit

Wat betreft de Europese integratie zal het de komende jaren zeker niet saai worden, wel lastig. Niet saai omdat onderwerpen als de uitbreiding, het bepalen van de financiële ruimte tot het jaar 2007, de vaststelling van de structuurfondsen en de hervorming van de landbouw en de institutionele structuur, en niet te vergeten de invoering van de euro, veel inventiviteit en taai vasthoudendheid vereisen. Tezelfdertijd zal het waarachtig niet meevallen om al die ambities ook tijdig te verwezenlijken.

We zullen een goed compromis moeten vinden tussen verdergaande integratie en het veilig stellen van bevoegdheden die de burger kennelijk essentieel acht voor het behoud van zijn nationale identiteit. We raken hiermee direct aan het onderwerp 'subsidiariteit'. De centrale vraag is daarbij hoe de lidstaten aan nationale identiteitsstemmen tegemoet kunnen komen zonder de integratie in gevaar te brengen. Derhalve 'behoud' enerzijds, een zeker 'voorbehoud' anderzijds. Want verdergaande integratie is geen vanzelfsprekende zaak. Soms heb ik wel eens het gevoel dat onze integratie nog maar een dunne laag fineer is over het ruwe hout van eeuwenlange nationale twisten en meningsverschillen. Voor je het weet, laat het fineer los en krijgen oude gewoonten weer de overhand. Goed onderhoud van onze integratie-verworvenheden is dus een belangrijke opdracht voor de komende jaren, zeker in het licht van de uitbreiding. Het is daarom zaak niet in zelfgenoegzaamheid te vervallen maar de bestaande communautaire opzet in stand te houden en te versterken.

Politici kunnen een grotere rol spelen bij het beïnvloeden van de publieke opinie over Europese aangelegenheden. In plaats van steeds weer tekortkomingen in elke hoek en elk gaatje van het Europese gebouw te signaleren, zou het misschien meer zinvol zijn van tijd tot tijd te wijzen op de successen en de ambitieuze toekomstplannen van de EU. Bouwen aan Europa is immers een voortdurend avontuur. Een nimmer eindigende 'finalité politique' ♦

