

Europeanisering

"Gaan we echt rekening houden in onze voorstellen voor de naaste toekomst met de Europeanisering van onze maatschappij? Dit betekent een verenigd zee- en luchthavengebied van Hamburg tot Le Havre en van Heathrow tot Fiumicino, in plaats van onderling vliegen afvangen ten koste van de grote nationale subsidies. Dit betekent ook een toekomstgericht Europees milieubeleid in plaats van de grootste gemene deler van de huidige nationale beleidsvoornemens die steeds tenderen naar minimaliseren van doelstellingen. Als dit laatste gebeurt, vloeit daar haast automatisch een werkelijk gemeenschappelijk industrie-, productie- en consumptiebeleid voort. Hetgeen tevens vertaald kan worden in een gemeenschappelijk ontwikkelings- en samenwerkingsbeleid met de Derde Wereld."

Uit: Kiezen en verkiezen, Michel van Hulst, 'Idee 4', SWB Den Haag september 1996

D66 en Europa

Door Michel Groothuizen

Eventueel nuttige gedachten over hoe het verder moet met Europa in het volgende verkiezingsprogramma zullen dezer dagen met een verwijzing naar de intergouvernementele conferentie (IGC) en de nog onbekende afloop daarvan worden weggewuifd. In het gunstigste geval worden ze in de koelkast gezet.

Toch zijn er naar mijn oordeel inhoudelijk nogal wat Europese thema's die (opnieuw) doordenking verdienen. D66 is er - terecht - trots op binnen de Nederlandse context de meest Europees gezinde partij te zijn. Kanttekeningen daarbij van bijvoorbeeld Bolkestein vervullen ons vanwege hun populistische gehalte of het erin doorklinkende spruitjesachtige nationalisme met ergernis. We spreken weliswaar niet meer, of slechts zeer verhuld over federale idealen, maar als goede leerlingen van Monnet is voortgaande integratie op communautaire basis voor ons nog altijd een onbetwiste leerstelling. Integratie lijkt daarbij zowel vanzelfsprekend gegeven als doel in zichzelf. Desgewenst kunnen we daarbij een aantal onderbouwde voorbeelden geven, zoals grensoverschrijdende milieuvuiling of de Europese tekortkomingen bij het conflict in het voormalige Joegoslavië. Het ligt niet in onze lijn integratie te zien als een middel tot hogere doelen (vrijheid, stabiliteit, welvaart, rechtsstatelijkheid, democratie), en daarmee niet als de enige weg, maar slechts als een mogelijke weg daar naar toe. Echter, wanneer we dat eens serieus zouden doen, zouden de afwegingen pro en contra Europese integratie voor D66 in een aantal gevallen weleens kunnen doorslaan naar een andere kant.

In dit artikel zal ik enkele vraagtekens zetten bij een aantal D66 standpunten in verschillende Europa-gerelateerde vraagstukken en suggesties doen voor een alternatieve benadering. Een instru-

Een pleidooi voor een instrumentele invalshoek bij de Europese integratie in antwoord op de vragen voor het verkiezingsprogramma van Michel van Hulst.

mentele benadering van het integratiebegrip wordt daarbij als uitgangspunt genomen.

Uitbreiding van de Unie

Voor D66 is uitbreiding van de Europese Unie altijd ondergeschikt geweest aan versterking van de structuur. Zolang het huis niet was ingericht op gasten moesten die maar even buiten wachten. 'Verdieping' moest voorafgaan aan 'verbreding'. Meer nog dan 'Maastricht' staat 'Amsterdam' in het teken van die verdieping. Naar mijn oordeel was (en is) de stabiliteit en zelfs de democratie in Europa - en daarmee bedoel ik: in meer Europese landen - meer gediend bij snelle opname van een aantal voormalig socialistische landen in de Unie (1). Dat zou, gegeven de huidige vergevorderde stand van de integratie, hoge drempels voor die nieuwe leden met zich meebrengen en daarmee een lange periode van overgangsregime, maar dat zou men voor dit hogere doel dan maar op de koop toe moeten nemen.

Overigens, de vermeende tegenstelling tussen verbreding en verdieping is onjuist. Of in de woorden van Stanley Hoffmann (2): "De redenering dat de Unie moest kiezen tussen 'verdieping' en 'verbreding' is vals: tot nu toe is van geen van beide sprake geweest, terwijl een vermetele expansie de lidstaten er wel eens toe gedwongen zou kunnen hebben de hervorming van de institutionele organisatie (die nu al te onhandelbaar is voor het huidige aantal leden) spoediger onder ogen te zien, net zoals de uitbreidingen van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig (van de Zes naar de Twaalf) resulteerden in een omslag naar meerderheidsstemmingen in de Acte Unique."

Michel Groothuizen is voorzitter van de SWB-werkgroep Buitenland.

(1) Ik laat in het bestek van dit artikel in het midden welke landen en op welke precieze voorwaarden.

(2) Europa in de knel - Gezichtspunten van een waarnemer op afstand in: 'De nationale staat onhoudbaar maar onmisbaar', p. 149, red. A. van Staden, Den Haag 1996.



Foto: Wim van der Ende

Maastricht

Langs dezelfde lijnen zouden de aanpassing van het gemeenschappelijke landbouwbeleid en van de structuurfondsen door onderhandelingen over een uitbreiding van het lidmaatschap met een aantal nieuwe landen kunnen worden afgedwongen en de bestaande impasses noodzakelijkerwijs doorbroken. Het is een scenario dat crises vooronderstelt, maar de geschiedenis van de Europese besluitvorming geeft reden aan te nemen dat crises noodzakelijk zijn om fundamentele stappen te kunnen zetten.

Vijf jaar geleden was meer dan nu het moment voor snel en visionair handelen van Europese leiders. Dat is toen niet gebeurd, maar beter laat dan nooit. De toetreding van nieuwe lidstaten mag door het onvoldoende verdiepende resultaat van de huidige IGC niet nog verder op de lange baan worden geschoven. We moeten onvoorwaardelijk inzetten op een uitbreiding van de Unie. Als de onderhandelingen daarover met de lidmaten in spe hun voltooiing naderen kan altijd nog - net voor hun toetreding - een verdiepingsslag worden gemaakt. De wenselijkheid van de verdieping staat ook voor mij buiten kijf.

Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB)

D66 is voorstander van meerderheidsbesluitvorming op het terrein van het buitenlandse en veiligheidsbeleid van de Unie. Dit zou de slagvaardigheid van de Unie vergroten.

Hierbij dringen zich twee vraagpunten op: "Wat bepaalt de slagvaardigheid van de Unie op het terrein van het GBVB?", en "Wat voor slagvaardigheid willen we eigenlijk?"

In Nederland is de opvatting gangbaar dat de casus 'Joegoslavië' het onvermogen van het buitenlandse beleid van de Unie genoegzaam heeft aangetoond. 'Europa' zag op geen enkel moment kans adequaat in te grijpen en moest uiteindelijk toezien hoe de Amerikanen een vredesakkoord wisten te bereiken. De klacht over de trage en voorzichtige besluitvorming leek volstrekt terecht. Toch is de vraag of meerderheidsbesluitvorming hierbij zou hebben geholpen. Degenen die deze mening zijn toegedaan, hebben mijns inziens een te groot vertrouwen in procedures.

Materiële overeenstemming nodig voor slagvaardigheid

De verschillende inschattingen van een situatie, al dan niet in combinatie met de verschillende belangen in de belangrijkste hoofdsteden van de Unie, vormen de fundamentele reden voor de tekortschietende bereidheid tot gezamenlijke actie. Slagvaardigheid zal eerder afhangen van materiële overeenstemming over een te voeren beleid, dan van stemprocedures. Het lijkt mij ondenkbaar dat landen als Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk of de Bondsrepubliek zich, buiten de marginalia van de buitenlandse politiek of buiten terreinen die hen toch al onverschillig laten, zullen willen voegen naar de wensen van andere landen die toevallig een meerderheid vormen.

Ik betwijfel trouwens zeer of Nederland, en ook D66, dit werkelijk zou willen als puntje bij paaltje komt. Het logische sluitstuk van een dergelijk gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is immers dat ook over de eventueel noodzakelijke inzet van troepen bij meerderheid van stemmen kan worden besloten. Tot dusver staan wij op het standpunt dat inzet van Nederlandse militairen slechts kan geschieden na instemming van het Nederlandse parlement. Ik zou dat ook graag zo willen houden. Dat betekent echter wel dat er grenzen zijn aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en dat slagvaardigheid niet altijd voor dient te staan.

Slagvaardigheid waartoe?

Met de laatste opmerking in de vorige paragraaf is meteen de tweede vraag aan de orde: wat voor slagvaardigheid willen we eigenlijk? Dit raakt aan de doelen van ons buitenlands beleid. Het ligt voor de hand, zeker gegeven het in dit artikel bepleite instrumentele uitgangspunt, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te zien als een middel om deze doelen (beter) te bereiken. Een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is geen doel op zichzelf. Dat lijkt een open deur, maar in de Nederlandse beleidsdiscussie is het dat niet. Het lijkt voor velen belangrijker dat er een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is, dan de vraag hoe dat beleid eruit zou moeten zien.

Nederland heeft traditioneel een relatief geprononceerd mensenrechtenbeleid en dito ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. In Europees verband zal dit ongetwijfeld 'grijzer' worden. Op de grotere impact ervan moeten we maar hopen. We koesteren een aantal bijzondere relaties, zoals met Suriname en Indonesië. In Unieverband komen er wel heel veel landen bij die voor speciale aandacht in aanmerking komen (3). Onze fysieke veiligheid en handelspolitieke mogelijkheden trachten we al decennia niet meer op eigen houtje na te streven. Wat voegt een slagvaardig gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid dan toe? Als zo'n beleid ertoe zou leiden dat wij ambities moeten gaan koesteren om op te treden als politieagent in francofoon Afrika of om Spaanse politieke aspiraties richting Latijns Amerika vorm te geven, wordt het nog maar de vraag of slagvaardigheid wel zo wenselijk is. De genoemde kwesties zijn in geen geval prioriteiten van het Nederlands buitenlands beleid.

De wenselijkheid van een slagvaardig gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid wordt ook gemotiveerd uit onvrede met de huidige marginale rol van Europa. De Unie klaagt bijvoorbeeld dat ze in het vredesproces in het Midden-Oosten nauwelijks een rol speelt, terwijl we wel veel betalen aan hulpprojecten. We worden onvoldoende serieus genomen. Het steekt ons Europeanen dat we aan de zijlijn staan, maar het is de vraag of dat voor iemand anders dan voor onszelf een probleem is. De wens mee aan tafel te zitten, lijkt soms een belangrijker drijfveer dan inhoudelijke beleidsdoelen.

De EMU, de ECB en de euro

Voor een land als Nederland met zijn extreem open economie, dat ruim driekwart van zijn export naar landen binnen de Europese Unie afzet (1992: 78,7%), zijn de voordelen van de EMU en de Euro evident. Hoewel het belang van de EMU nauwelijks kan

worden overschat, moeten de heilzame gevolgen van dit panacee nog wel worden bewezen. Politici veronderstellen dat met de EMU de monetaire stabiliteit in Europa voortaan gegarandeerd, de inflatie overal blijvend verslagen, en de mondiale positie van Europa versterkt zal zijn. Bovendien zal de EMU bijdragen aan een sterkere verankering van de belangrijkste Europese staten dan ooit tevoren. Dat de toch al niet heel brede marges voor eigen beleid van nationale overheden nog verder zullen afnemen, is in dat licht een bescheiden offer.

De vrees in vooral de Bondsrepubliek, maar ook in Nederland, voor slappe knieën van met name Zuid-Europese politici heeft ertoe geleid dat we ernaar streven dat de nog te vormen Europese Centrale Bank (ECB) volstrekt onafhankelijk zal opereren. Als de ECB niet onafhankelijk zou worden, zou Duitsland zeker niet zijn mark opofferen. Met onze eigen harde gulden in gedachten konden wij het met deze lijn gemakkelijk eens zijn. De harde, technocratische criteria die Duitsland wilde stellen aan de EMU-lidstaten vielen in Nederland in vruchtbare aarde. Opgelucht constateerden wij dat het Stabiliteitspact dat op de top in Dublin (17/12/96) tot stand kwam slechts weinig ruimte gaf voor politieke discretie.

Toch heeft onze vreugde iets vreemds. D66 is de partij bij uitstek die wil staan voor invloed van de burger. D66 staat voor democratische controle en is altijd bezorgd over het democratisch tekort in de politiek. In de Nederlandse context is de centrale bank ook in belangrijke mate autonoom in zijn beleid. Maar als puntje bij paaltje komt heeft de minister van Financiën een aanwijzingsbevoegdheid. Gelukkig is die bevoegdheid nooit gebruikt, maar de verhoudingen tussen De Nederlandse Bank en de regering worden er wel door bepaald. De democratisch gecontroleerde regering heeft desgewenst het laatste woord.

In Europa willen we dat niet, terwijl het toch een kern van het overheidsbeleid raakt. De ECB zal volstrekt onafhankelijk moeten worden. Deskundige bankiers zullen het monetaire beleid bepalen. Willens en wetens zien we af van een rol voor politici. Noch in Europees verband, noch in nationaal verband, via controle op de ministers van Financiën, zal de politiek de uiteindelijke zeggenschap hebben. En dat terwijl de Euro voor de burger de meest zichtbare en tastbare confrontatie met Europa zal zijn. De Franse premier Juppé zei onlangs in een interview: We willen niet dat alle besluiten over economisch, budgettair, fiscaal en monetair beleid genomen worden door een technocratisch, semi-automatisch systeem onder het uitsluitende gezag van de Europese Centrale bank. Dat is niet onze opvatting van democratie (4). Vanuit traditioneel D66-perspectief zouden we het met Juppé eens moeten zijn. Toch steunen we zijn opstelling niet.

De betrokkenheid van Duitsland (en daarmee het welslagen van het hele project) en de hardheid van de euro wegen voor ons zwaarder dan de democratische controle. Liever laten we onze handen aan de mast binden, en vooral ook de handen van minder betrouwbaar geachte Zuid-Europeanen, dan verleid te worden door het Sirenegezag van burgers (zoals stakende ambtenaren of demonstrerende boeren). Pas op met opportunistische politici, is het motto. Voor dit standpunt is veel te zeggen. Voor mijn eigen gemoedsrust is het ook beter als degelijke Duisenberg-achtigen ons geld bewaken, in plaats van flieerfluitende politici van de Franse slag. Maar als we op dit soort essentiële punten om ins-

(3) Te denken valt hierbij aan de zogenaamde Lomé partners.

(4) *Financial Times*; 18/12/96.

trumentele redenen bereid zijn in te leveren op democratische controle ten gunste van technocratisch beheer, dan wordt het verfoeien van het democratisch gat nauwelijks meer dan een platitude.

Nationale thema's Europees benaderen

In zijn bijdrage aan Idee van september 1996 gaf Michel van Hulten, aan dat hij een groot aantal nationale beleidsthema's graag integraal Europees zou benaderen. Hij gaf het voorbeeld van het tot op heden nationale luchthavenbeleid dat beter op Europees niveau zou kunnen worden geregeld. Afgezien van de praktische kant van de zaak is het zeer de vraag of dit wenselijk is.

Een Europees beleid dat verder gaat dan procedure-voorschriften voor verkeerstorens of harmonisering van normen voor geluidhinder van vliegtuigen, zal voornamelijk tot controverses leiden. Een keuze in Brussel welke luchthavens tot mainport mogen uitgroeien, zal waarschijnlijk onmogelijk blijken en op zijn best uitdraaien op een mistig compromis.

Bij wijze van ander voorbeeld kan de gedachte dienen dat zoiets grensoverschrijdends als de hoge snelheidslijn (HSL) beter in Brussel besloten kan worden dan nationaal. Hoe voor de hand liggend dat ook klinkt, het gaat voorbij aan de consequenties die vooral ter plaatse worden gevoeld. Hoogstens zou, vanwege de grotere afstand in Brussel ten opzichte van NIMBY-argumenten van lokaal betrokkenen, daar gemakkelijker besluitvorming kunnen plaatsvinden. Het daarmee gepaard gaande verlies aan draagvlak voor de beslissing, welke dan ook, valt mijns inziens alleen vanuit een wel zeer technocratisch model te verdedigen. Instrumenteel voor democratie en draagvlak lijkt het zeker niet.

'Helemaal niet regelen' volstaat soms ook. Of dat leidt tot een optimale middelen-allocatie is natuurlijk de vraag.

En of externe (milieu-) effecten worden meegewogen, valt ook te betwijfelen. Dat is echter evenzeer de vraag als de keuzes worden bepaald op een Brusselse politieke markt waar onduidelijke compromissen ook zelden Pareto-optima zullen vormen. Gecentraliseerde sturing zal bovendien de beleidskosten verhogen zonder enige garantie op beter beleid. In Van Hultens voorbeeld van een gemeenschappelijke luchthavenbeleid lopen de belangen tussen lidstaten sterk uiteen. De consequenties van het beleid (milieu, economie) worden bovendien ter plaatse gevoeld. Het lijkt dan ook bij uitstek een kwestie die, met het subsidiariteitsbeginsel in de hand, op een lager dan Europees niveau kan worden afgewogen. Locale pressiegroepen kunnen dicht bij de burger de politieke keuzes beïnvloeden. Bovendien worden zo Europese controverses voorkomen die naar hun aard onoplosbaar zijn (Jantje wel groeien, Pietje niet).

Beleidsconcurrentie

Tot slot in het verlengde hiervan een pleidooi voor enig vertrouwen in 'beleidsconcurrentie' boven centralistische regelzucht als integratiemotor. Juist een partij als D66 zou de onvermijdelijk centrale besluitvorming die beleidsconcurrentie impliceert, moeten kunnen waarderen. De mondialisering en het 'footloose' worden



Foto: Peter Kevits

Het grootste van Europa

van bedrijven met hun 'global sourcing' zullen in de praktijk betekenen dat steden, regio's, of lidstaten alles zullen doen om zich zo aantrekkelijk mogelijk te positioneren wat betreft de 'publieke aanbodzijde'. Zeker als door het gemeenschappelijke monetaire beleid de marges voor eigen discretie smaller worden, zijn opleidingsniveau, regelgeving en fysieke infrastructuur allemaal terreinen waarmee overheden zich kunnen onderscheiden en concurreren in vestigings- en investeringsklimaat. Deze beleidsconcurrentie heeft een sterk harmoniserend, desgewenst integrerend effect. Uitschieters op het terrein van vennootschaps- of inkomstenbelasting vlakken er steeds meer door af. Zorg over een tendens naar steeds minder overheid als gevolg hiervan lijkt vooralsnog niet nodig. Immers, een slecht opgeleide beroepsbevolking maakt je als land of stad minder interessant. De beschikking over publiek aanbod als een vliegveld of een diepzeehaven kan een 'asset' vormen, net als een topuniversiteit. Files en ontoereikend openbaar vervoer zijn dan weer 'liabilities'. Het leef-, woon- en werkklimaat tellen ook mee op de balans. Het waarborgen van directe beïnvloeding van de besluitvorming hierover door burgers op het laagst mogelijke niveau, zou materieel weleens veel belangrijker kunnen zijn dan het dichten van het democratisch gat in Straatsburg, door bijvoorbeeld nog weer een aanvullende 'codicisie-procedure'. ♦