

Dnppe

D'66
1984
002

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

DEFENSIESAMENWERKING
EN
EUROPESE EENWORDING

Een studie naar de mogelijkheden en
effecten van sectorcoöperatie als
deel van een integratieproces

Amstelveen, 1984
P.D. van Eijk

"In de serie Studies worden verkenningen uitgegeven die naar het oordeel van het bestuur van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66 een bijdrage leveren aan het denken over het betreffende probleem, zonder dat de daarin ingenomen standpunten vooruitlopen op standpunten van de Stichting of van de Politieke Partij Democraten '66".

Scriptie

Lijst met gebruikte afkortingen	IV
Hoofdstuk 1 Inleiding	
1.1. Probleemschets	1
1.2. Probleemstelling en deelvragen	4
1.3. Begrippenkader en methode	4
1.4. De opbouw van de hoofdstukken	5
1.5. Relevantie	6
1.6. Beperkingen	6
Hoofdstuk 2 Het proces van integratie en defensie als sectorcoöperatie	
2.1. Inleiding	7
2.2. Het begrip integratie	8
2.3. Verschillende vormen van intergouvernementele samenwerking	9
2.4. De federalistische benadering	14
2.5. De neo-functionalistische benadering	17
2.6. De intergouvernementele benadering	22
2.7. De rol van defensiesamenwerking binnen de integratie-benaderingen	27
2.8. Deelconclusies van hoofdstuk 2	30
Hoofdstuk 3 Vormen van defensiesamenwerking in West-Europa	
3.1. Inleiding	32
3.2. De West-Europese Unie	32
3.3. De Eurogroep	36
3.4. De Independent European Programme Group	39
3.5. De Europese Politieke Samenwerking	43
3.6. Deelconclusies van hoofdstuk 3	47
Hoofdstuk 4 De toekomstige ontwikkeling van de Westeuropese defensiesamenwerking	
4.1. Inleiding	50
4.2. Hoe kan de Europese samenwerking zich gaan ontwikkelen?	50
4.3. Vormen van defensiesamenwerking in de toekomst	56
4.4. Deelconclusies van hoofdstuk 4	63

<i>Hoofdstuk 5</i> Nederland en de Westeuropese defensiesamenwerking	<u>pagina</u>
5.1. Inleiding	65
5.2. Het na-oorlogse Nederlandse beleid	65
5.3. Kiezen voor de intergouvernementele weg	68
5.4. Deelconclusies van hoofdstuk 5	73
 <i>Hoofdstuk 6</i> Samenvatting en conclusies	 74
 Noten	 77
Geraadpleegde literatuur	85

LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AEF	centre d'Action Européenne Federaliste
CSBM	Confidence and Security Building Measure
CVSE	Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
EC	Europese Commissie
EDG	Europese Defensie Gemeenschap
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFM	European Federalist Movement
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EOC	Europese Ontwapenings Conferentie
EP	Europees Parlement
EPG	Europese Politieke Gemeenschap
EPS	Europese Politieke Samenwerking
Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
IEPG	Independent European Programme Group
INF	Intermediate range Nuclear Force
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions
NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WEU	West-Europese Unie

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1. Probleemschets

Over het feit dat de Europese Gemeenschap (EG) zich in een crisis bevindt, is in het afgelopen decennium een brede consensus gegroeid. Over de vraag hoe het Westeuropese integratieproces weer op gang kan worden gebracht, bestaat echter allerm minst overeenstemming.

Duidelijk is, dat de lidstaten van de EG die eenwording nog steeds - althans formeel - als een doelstelling van hun buitenlands beleid beschouwen. Sedert de EG-topconferentie van 1972 in Parijs, waar besloten werd "voor het eind van het decennium het geheel der betrekkingen onder te brengen in een Europese Unie", hebben de lidstaten zich herhaaldelijk in positieve zin over deze zaak uitgesproken.(1)

Samenwerking op het terrein van buitenlands- en defensiebeleid hebben de 'founding fathers' van Europa niet opgenomen in het Verdrag van Rome. Onder andere dit gegeven vormt een reden voor het feit, dat de meningen van de leden van de buitenlands-politieke elite over de rol die dit beleidsterrein in het integratieproces zou kunnen spelen, zeer uiteenlopen.

Sommigen onder hen zijn van mening dat een verdere voortgang van het eenwordingsproces onmogelijk is zonder een zelfstandige(r) Europese rol in buitenlands-politieke en defensiezaken. Zo acht bijvoorbeeld oud-defensie-minister Vredeling de totstandkoming van een gemeenschappelijk Westeuropees defensiebeleid een absolute voorwaarde voor verdere Europese integratie.(2) Zonder realisering daarvan zullen volgens hem geen belangrijke besluiten in de richting van een economische en monetaire unie en een gemeenschappelijk industriebeleid kunnen worden genomen.

Anderen hebben geen enkel vertrouwen in een stimulerende en integrerende werking die uit zou kunnen gaan van nauwere samenwerking op het terrein van de buitenlandse- en defensiepolitiek. De huidige staatssecretaris voor Europese zaken, Van Eekelen, heeft daar een aantal jaren geleden al over geschreven, dat "volledige Westeuropese samenwerking op defensiegebied alleen mogelijk is als eerst het politieke kader daarvoor tot stand is gekomen."(3) Uit een recent interview met de staatssecretaris blijkt dat hij zich terughoudend opstelt wanneer het gaat om het gestalte geven aan zo'n politiek kader.(4)

In deze discussie neemt het VVD-kamerlid Voorhoeve een middenpositie in. Enerzijds wil hij prioriteit geven aan economische integratie, maar anderzijds wil hij ook steun geven aan de opzet van een "veiligheids-politieke coördinatie van de Europese partners binnen het Atlantisch verband."(5)

Ten slotte een kort woord over 'de Nederlandse opstelling' in dit opzicht. De traditionele Nederlandse houding komt neer op een voorkeur voor een functionalistisch integratieproces. Daarbij ligt de nadruk op integratie in 'technische, niet-controversiële sectoren'.(6) Heel duidelijk bleek deze opstelling bijvoorbeeld op de bovengenoemde EG-topconferentie in Parijs: Nederland was daar met name voorstander van een economische en monetaire unie, en een gemeenschappelijk beleid in 'zachte' sectoren als milieu, energie en sociale zaken. Volgens Pijpers is er in Nederland sprake van een 'anticontinentale traditie': Europese samenwerking op het gebied van de buitenlandse- en defensiepolitiek mag in geen geval een aantasting betekenen van de bestaande verhoudingen binnen de Atlantische alliantie.(7) (Op de achtergronden en de inhoud van het Nederlands beleid wordt in hoofdstuk 5 uitgebreid teruggekomen.)

Een paar kanttekeningen bij het hierboven beschreven dispuut. Voordat aan defensiesamenwerking al dan niet integrerende capaciteiten kunnen worden toegeschreven, moet aangegeven worden van welke vorm van samenwerking sprake is. De internationale samenwerking op dit gebied vindt namelijk in uiteenlopende overlegkaders plaats. De verschillende deelnemende landen ontmoeten elkaar onder andere in het kader van de Noord Atlantische Verdrags Organisatie (NAVO), de West-Europese Unie (WEU), de Eurogroep, de Independent European Programme Group (IEPG) en de Europese Politieke Samenwerking (EPS). Spreken over eventuele integrerende effecten van 'de defensiesamenwerking' is verder ongewenst, omdat deze fora qua samenstelling en politiek gewicht onderling sterk verschillen.

Een tweede opmerking betreft de vraag wat de betrokken landen precies met defensiesamenwerking beogen. Streven zij naar personele, materiële, logistieke of politieke samenwerking? Of geven zij de voorkeur aan een combinatie hiervan? Voor een antwoord op deze vraag zal moeten worden nagegaan welke doeleinden de verschillende overlegkaders dienen. Daarnaast lijkt het zinvol te onderzoeken in hoeverre die doeleinden succesvol worden nagestreefd.

Verder mag niet onvermeld blijven dat in de recente Westeuropese geschiedenis diverse pogingen zijn ondernomen een gemeenschappelijk defensiebeleid van de grond te krijgen; zij hebben echter alle schipbreuk geleden.

Al aan het begin van de jaren vijftig bestonden er plannen te komen tot een Europese Defensie Gemeenschap (EDG) en een - op basis daarvan geconstrueerde - Europese Politieke Gemeenschap (EPG). Met name het supranationale, federale karakter hiervan weerhield uiteindelijk de Engelsen en de Fransen ervan om hiermee in te stemmen (in 1954 besloot het Franse

Parlement er niet langer over te discussiëren en over te gaan tot de orde van de dag). Het gevolg was dat de integratie beperkt bleef tot de sfeer van 'low politics': de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS-1951), de Europese Economische Gemeenschap (EEG-1957) en de Europese Gemeenschap voor atoomenergie (Euratom-1957).

Ook de in de jaren zestig en zeventig ondernomen pogingen te komen tot een politieke unie - bijvoorbeeld het Franse 'plan Fouchet', dat voorzag in de ontwikkeling van een Europese statenbond voor de behartiging van gemeenschappelijke belangen als buitenlandse betrekkingen, defensie, wetenschappen en cultuur (1961); en het 'rapport Tindemans' waarin werd aangegeven uit welke componenten een Europese unie zou moeten bestaan (1975) - mislukten.

De bestaande samenwerking binnen de vermelde fora heeft evenmin geleid tot wat men een werkelijk gemeenschappelijk Westeupees buitenlands- en defensiebeleid zou kunnen noemen. Kortom, tot op heden zijn de Westeuropese regeringen niet bereid of bij machte geweest de integratie op dit beleids-terrein inhoud te geven.

Bovendien moet worden opgemerkt dat deze regeringen nogal verdeeld zijn over de wenselijkheid van stappen in de richting van een geïntegreerd buitenlands- en defensiebeleid in Europees verband. Voorstellen hiervoor werden tot nu toe altijd met gemengde gevoelens ontvangen.(8)

Terugkomend op het centrale probleem uit de discussie: het Europese integratieproces bevindt zich in een impasse en de besluitvorming binnen de EG verloopt almaar moeizamer. De vraag hierbij was, of het eenwordingsproces door middel van nauwere defensiesamenwerking een stimulans kan krijgen.

In deze scriptie zal een verband worden gelegd tussen integratie en defensiesamenwerking. Vervolgens zal onderzocht worden in hoeverre versterkte samenwerking in die sector het eenwordingsproces weer op gang kan brengen.

Overigens zij vermeld dat de wetenschappen die zich bezighouden met de internationale betrekkingen nog onvoldoende zijn ontwikkeld om met enige zekerheid toekomstvoorspellingen te doen. Het opstellen van een exacte institutionele blauwdruk is dan ook onmogelijk. Wèl lijkt het mogelijk en zinvol, met behulp van bestaande integratie-theorieën verwachtingen te formuleren die aangeven in welke richting de defensiesamenwerking zich zou kunnen ontwikkelen en wat daarvan de effecten op het eenwordingsproces zouden kunnen zijn.

1.2. Probleemstelling en deelvragen

Het bovenstaande resulteert in de volgende probleemstelling:

Welke vorm zou de defensiesamenwerking in West-Europa kunnen aannemen, welke effecten zijn van dergelijke samenwerking voor het Westeuropese integratieproces te verwachten en hoe kan het Nederlandse beleid ten aanzien van defensiesamenwerking die effecten versterken ?

De probleemstelling valt uiteen in een viertal deelvragen:

- a. Op welke wijze kunnen het integratieproces en sectorcoöperatie worden verbonden ?
- b. Welke organisatievormen van defensiesamenwerking kunnen in West-Europa worden onderscheiden, in hoeverre hebben zij geformuleerde doeleinden bereikt en hoe kan hun organisatievorm worden getypeerd ?
- c. Hoe kunnen de verschillende vormen van defensiesamenwerking zich volgens bestaande integratie-benaderingen ontwikkelen en welke effecten voor het integratieproces zijn daarbij te verwachten ?
- d. Welk beleid zal, met het oog op de door de EG-lidstaten gewenste eenwording, ten aanzien van Westeuropese defensiesamenwerking door Nederland moeten worden gevoerd ?

1.3. Begrippenkader en methode

De defensiesamenwerking in West-Europa is intergouvernementeel van aard. In de literatuur worden verschillende vormen van intergouvernementele samenwerking onderscheiden, te weten: supranationalisme, coöperatie, coördinatie, harmonisatie en associatie. Met behulp hiervan zal omschreven worden wat in deze scriptie onder sectorcoöperatie in het algemeen, en defensiesamenwerking in het bijzonder, moet worden verstaan.

Het begrippenkader dat zal worden gebruikt, sluit aan bij de volgende studies:

- de syllabus Inleiding Leer der internationale betrekkingen van dr. R.Th. Jurrjens, en
- International Organization: a Conceptual Approach van P.G. Taylor en A.J.R. Groom.

In een theoretisch hoofdstuk zal bij de omschrijving van het begrip 'integratie' onderscheid worden gemaakt tussen: a) integratie als proces en integratie als toestand, en b) politieke integratie en beleidsintegratie

Verder zullen in het theoretisch hoofdstuk de inhoud en de voornaamste begrippen van de onderscheiden integratie-benaderingen worden behandeld. Bovendien zal daarbij onderzocht worden welke rol sectorcoöperatie - in het bijzonder defensiesamenwerking - binnen die benaderingen speelt.

Ten slotte moet met betrekking tot het theoretisch hoofdstuk worden opgemerkt dat daarin de deductieve methode wordt gevolgd: uit uitspraken over sectorcoöperatie zullen andere uitspraken over de effecten daarvan logisch worden afgeleid. Voorwaarde voor het opgeld doen van de in dit hoofdstuk beschreven theoretische gedachtengang is, dat de vooronderstellingen waarvan wordt uitgegaan, waar zijn.

1.4. De opbouw van de hoofdstukken

De opbouw van de scriptie wordt bepaald door de hierboven geformuleerde probleemstelling en de daaruit afgeleide deelvragen.

In het tweede, theoretische, hoofdstuk wordt met behulp van stipulatieve definities van intergouvernementele samenwerkingsvormen een conceptuele verbinding gelegd tussen het integratieproces en sectorcoöperatie (deelvraag a). Daarna zal uiteengezet worden welke effecten van de samenwerkingsvormen op het integratieproces worden verwacht.

Welke organisatievormen van defensiesamenwerking in West-Europa kunnen worden onderscheiden, welke doeleinden zij dienen en hoe hun beleid kan worden geëvalueerd, staat beschreven in het derde hoofdstuk (deelvraag b). De aandacht wordt gericht op de drie instituties die zich direct met West-europese defensiebelangen bezighouden: de WEU, de Eurogroep en de IEPG. Omdat in het kader van de EPS sinds een paar jaar eveneens over veiligheidszaken wordt gesproken, wordt ook dit forum bij de behandeling betrokken.(9) Op grond van primaire bronnen (rapporten, interviews) en secundaire bronnen (artikelen, boeken) wordt het beleid van deze fora geëvalueerd. Bovendien worden hun organisatievormen getypeerd.

Deelvraag c wordt in hoofdstuk 4 aan de orde gesteld. Op grond van een koppeling tussen de integratie-benaderingen en drie toekomstmodellen voor de Gemeenschap, wordt aangegeven hoe de Westeuropese defensiesamenwerking zich kan ontwikkelen en welke effecten daarbij op het integratieproces kunnen worden verwacht.

In antwoord op deelvraag d wordt in hoofdstuk 5 weergegeven wat voor een beleid door Nederland met betrekking tot Europese samenwerking is gevoerd, waarna aan de hand van de bevindingen uit de eerdere hoofdstukken enkele beleidsaanbevelingen worden gedaan.

In hoofdstuk 6 worden de deelconclusies samengevat. Daarna wordt de scriptie besloten met de beantwoording van de probleemstelling.

1.5. Relevantie

Aan mijn scriptie veronderstel ik een wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie. Wetenschappelijk, omdat wordt getracht meer inzicht te verkrijgen in intergouvernementele samenwerkingsvormen die het integratieproces bevorderen. Een - in deze vorm nog niet eerder ondernomen - poging wordt gedaan de effecten van nauwere sectorcoöperatie op het eenwordingsproces te beschrijven.

De maatschappelijke relevantie is gelegen in het leveren van een bijdrage aan de discussie over mogelijkheden om de impasse in het integratieproces in West-Europa te doorbreken. De in de scriptie genoemde beleidsaanbevelingen beogen aan te geven welke concrete stappen op weg naar verdere eenwording, onder de huidige omstandigheden, kunnen worden gezet.

1.6. Beperkingen

Natuurlijk kent ook deze scriptie haar beperkingen. Alleen al het gegeven dat er in West-Europa al decennia pogingen zijn ondernomen een politieke unie met een zelfstandig(er) buitenlands- en defensiebeleid van de grond te krijgen, maakt dit noodzakelijk. Ik heb mij daarom beperkt tot die instituties die zich specifiek met Westeuropese defensie- en veiligheidsbelangen bezighouden en waarin dan ook alleen landen uit de betrokken regio deelnemen. Een tweede beperking betreft het feit dat ik alleen aandacht heb besteed aan nationale actoren (regeringen) die de buitenlandse- en veiligheidsbelangen van hun staten onder andere behartigen door deel te nemen aan internationaal overleg binnen verschillende fora. Niet nader is ingegaan op de toegenomen druk en kritiek van binnenlandse actoren (politieke partijen, vredesgroeperingen, media) op het beleid ten aanzien van de veiligheids-politiek en de Europese integratie.

Evenmin is aandacht besteed aan de eventuele reacties en repercussies van de kant van de supermachten, op de mogelijke verdere ontwikkeling van een onafhankelijk(er) Westeupees buitenlands- en defensiebeleid. De behandeling hiervan valt buiten het bestek van deze scriptie.

De laatste beperking hangt nauw samen met het delicate en besloten karakter van buitenlands- en defensiebeleid. Volledige informatie over de besprekingen die er op dit gebied plaatsvinden en mededelingen over de werkelijke intenties van de regeringen, worden niet verstrekt. Ik heb mijn evaluatie van het beleid van de verschillende fora derhalve moeten baseren op berichten uit dagbladen, artikelen, rapporten, en boeken van deskundigen. Wel berik ik in de gelegenheid geweest om over het geschrevene van gedachten te wisselen met enkele betrokken ambtenaren van het ministerie van Defensie.

Hoofdstuk 2 Het proces van integratie en defensie als sectorcoöperatie

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de theorie centraal. De voornaamste begrippen en de theoretische benaderingen die in deze scriptie worden gehanteerd, komen ter sprake. Begonnen wordt met het begrip 'integratie'. Daarna wordt, met behulp van door Taylor en Groom onderscheiden vormen van intergouvernementele samenwerking, omschreven wat onder defensiesamenwerking moet worden verstaan.

Vervolgens wordt uiteengezet hoe het integratieproces volgens de federalistische-, de neo-functionele- en de intergouvernementele benadering verloopt en welke rol sectorcoöperatie daarbij speelt. Vanzelfsprekend zal de bijzondere aandacht daarbij naar defensiesamenwerking uitgaan.

Over de motivering om juist deze pre-theorieën te gebruiken nu eerst een kort woord. De federalistische benadering is één van de eerste theorieën over de regionale ontwikkeling van een gemeenschap. Het doel van de aanhangers van deze benadering - een regionale federatie in Europa - heeft vooral vlak na de Tweede Wereldoorlog in de wetenschappelijke, politieke en publieke belangstelling gestaan. Dat de huidige samenwerking binnen de Gemeenschap niet federaal en supranationaal van karakter is, houdt niet in dat daarom de federalistische benadering geen enkele betekenis meer heeft. Bij het beoordelen van voorstellen om de impasse in het Europese eenwordingsproces te doorbreken, blijft het model van een federaal, supranationaal Europa voor verschillende lidstaten (onder andere voor Nederland) namelijk de rol van toetssteen spelen.(1)

De neo-functionalistische benadering is één van de meest gehanteerde en tegelijkertijd meest bekritiseerde benaderingen op dit gebied. Zo is er van verschillende kanten op gewezen dat de voornaamste vooronderstellingen van de neo-functionalistische benadering zijn gefalsifieerd.(2) Daartegenover kan worden gesteld dat een aantal ontwikkelingen uit het Europa van de jaren vijftig met behulp van deze theorie kan worden verklaard en dat een aantal neo-functionalistische opvattingen nog steeds opgeld doet.

De intergouvernementele benadering is gekozen omdat zij zich, als gevolg van recente gebeurtenissen en beslissingen, in een toenemende belangstelling van de buitenlands-politieke elite mag verheugen.(3) Sommigen onder hen menen zelfs dat, gelet op de geblokkeerde weg naar een supranationaal Europa, de Europese samenwerking in de nabije toekomst een intergouvernementeel karakter zal moeten hebben. Dit standpunt maakt een nadere beschouwing van de inhoud van deze benadering interessant.

Een belangrijke motivering voor het gebruik van deze theorieën is ten

slotte geweest, dat zij gekoppeld kunnen worden aan drie mogelijke uitkomsten van Europese samenwerking die door de meeste theoretici worden aangehangen: 1) Europa ontwikkelt zich alsnog tot een federatie of confederatie; 2) de lidstaten zullen uiteindelijk het accent weer leggen op nationale soevereine besluitvorming; 3) het huidige patroon van EG-samenwerking zet zich voor onbepaalde tijd voort en breidt zich langzaam maar zeker uit. (4) Deze mogelijke uitkomsten zullen in hoofdstuk 4 worden gekoppeld aan de gekozen pre-theorieën, waarna vervolgens ingegaan kan worden op mogelijke toekomstige vormen van defensiesamenwerking.

In paragraaf 2.7. zal aandacht worden besteed aan de rol die defensiesamenwerking binnen de integratie-benaderingen speelt, de definiëring van dit verschijnsel en de onderstelde effecten van defensiesamenwerking op het integratieproces.

Tot slot wordt in de laatste paragraaf het antwoord op deelvraag a samengevat, waarna enkele deelconclusies worden getrokken.

2.2. Het begrip integratie

In de syllabus Inleiding leer der internationale betrekkingen worden drie verschillende soorten relaties (interacties) tussen actoren beschreven: die van conflict, competitie en coöperatie. Hiervan is sprake bij respectievelijk formulering en uitvoering van beleid in termen van niet-overeenstemming, superioriteit en overeenstemming.(5) Deze relaties kunnen worden gezien als een situatie of als een proces, waarbij de actoren zelf autonoom blijven handelen.

Ofschoon de precieze betekenis van het begrip integratie omstreden is, is een - in brede kring onderschreven - kenmerk van dat begrip nu juist dat van autonoom handelende actoren geen sprake is. In de sociaal-wetenschappelijke literatuur wordt onder integratie 'verbinding' of 'samenvoeging van elementen tot een samenhangend geheel' verstaan.(6) Of in de woorden van Jurrjens: "hier [bij integratie] gaat het om de versmelting van twee of meer actoren (dat wil zeggen; hun politieke processen), dan wel hun beleid."(7)

In dit verband is het zinvol onderscheid te maken tussen integratie als "handelingsproces van integreren" en integratie als "toestand van geïntegreerd zijn" (de eindfase van een integratieproces). (8)

Zoals in het inleidende hoofdstuk reeds is gezegd, is nog een tweede onderscheid van belang, namelijk het verschil dat bestaat tussen politieke integratie en beleidsintegratie. Onder politieke integratie kan worden ver-

staan: "een proces van vereniging (eenwording/-making) van twee of meer politieke processen tot één politiek proces." Terwijl beleidsintegratie kan worden omschreven als: "een proces van vereniging van tweërlei of meer beleid tot één beleid."(9)

Dus: bij politieke integratie verenigen twee actoren (A en B) zich tot één procesactor (AB), terwijl het bij beleidsintegratie alleen gaat om vereniging van hun beleid (bijvoorbeeld op economisch, militair of cultureel gebied).

Tot slot van deze paragraaf een korte uiteenzetting over de betekenis van het begrip 'beleid' in deze scriptie. Aangesloten wordt bij de opvatting van Kuypers dat beleid een verzameling van doelen en middelen is. Hij definieert beleid als "een systeem van gekozen elementen, waarvan elk zich tot één of meer andere verhoudt als een doel tot een middel of als een middel tot een doel."(10)

Volgens Kuypers is een beleid altijd verbonden met een concrete actor (het is altijd iemands beleid) en met een bepaald tijdstip (het is zijn beleid op een gegeven moment).

2.3. Verschillende vormen van intergouvernementele samenwerking

Sinds het eind van de jaren veertig vindt in West-Europa op tal van beleids-terreinen samenwerking tussen regeringen van landen uit deze regio plaats. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, bestaat dergelijke intergouvernementele samenwerking niet uit één bepaalde soort procedure.

Aan de hand van relevante literatuur uit de jaren zeventig worden in Taylor en Groom vijf verschillende vormen onderscheiden: supranationalisme, coördinatie, harmonisatie, coöperatie en associatie. Te zamen vormen zij een "preliminary framework for classification."(11) Hieronder zullen de voornaamste kenmerken van deze vormen worden behandeld:

- Supranationalisme is een samenwerkingsvorm die kan worden gezien als een soort federalisme. Bevoegdheden worden door regeringen overgedragen aan een internationale institutie, waardoor de macht verschuift naar een centrum. Zij mag echter slechts worden uitgeoefend op een van te voren door de staten nauwkeurig omschreven beleidsterrein. Naarmate de omvang van dit terrein toeneemt, neigt de mate van onafhankelijkheid in handen van de institutie af te nemen. Als voorbeeld van supranationale samenwerking wordt de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) genoemd.(12)
- Coördinatie is een intergouvernementele vorm van samenwerking waarbij er sprake is van een doel dat volgens de betrokken landen alleen kan worden

bereikt door het opstellen en uitvoeren van een gemeenschappelijk programma. De internationale institutie heeft de taak, op grond van het advies van en de overeenstemming tussen de lidstaten, het programma vast te stellen. Het zijn echter de staten die de macht en de verantwoordelijkheid behouden voor het uitvoeren van de gemeenschappelijke taak. Taylor acht de beleidsontwikkeling in de Gemeenschap gedurende de jaren zeventig een goed voorbeeld van coördinatie.(13)

- Coöperatie is een samenwerkingsvorm waarbij het gaat om een "limited involvement of states in a joint enterprise, limited both in scope and duration, and forced upon a specific pre-determined objective."(14) De internationale institutie heeft tot taak de, op het specifieke doel gerichte, onderhandelingen zo soepel mogelijk te laten verlopen. Zij zorgt derhalve voor een raamwerk, informeel advies en secretariële ondersteuning. De verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling en -uitvoering berust bij de staten. Coöperatie vindt plaats binnen het kader van uiteenlopende internationale instituties en kan betrekking hebben op verschillende vraagstukken. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de Verenigde Naties.
- Harmonisatie is een vorm van intergouvernementele samenwerking waarbij "the international institution is allowed an area of operation which depends upon two inter-related factors: the existence of actual compatibility of interests (or structures) which are to be harmonised, and the reluctance of states to endanger these compatibilities."(15) Harmonisatie vereist een geheel van gemeenschappelijke interpretaties en overeenstemming over relevante waarden en normen bij het uitvoeren van beleid. Zij vindt vaak plaats binnen fora die, onder auspiciën van een internationale organisatie principes uitspreken over verschillende aangelegenheden. In deze zin vindt zij bijvoorbeeld plaats in de Raad van Europa.
- Associatie is volgens Taylor en Groom een betrekkelijk nieuw verschijnsel op het internationale politieke toneel. Het is een bepaalde geïnstitutionaliseerde relatie tussen één of meer staten en een internationale institutie. Deze relatie staat integratie op bepaalde beleidsterreinen toe, terwijl tegelijkertijd op andere terreinen volledig gescheiden wordt geopeerd. Uit onderzoek blijkt dat associatie van alle vormen van intergouvernementele samenwerking het minste invloed heeft op gedragingen van politieke elites. Een voorbeeld van associatie is de relatie die bestaat tussen Turkije en de EG op het gebied van de handel.(16)

Ofschoon Taylor en Groom een zinvol onderscheid maken tussen verschillende vormen van intergouvernementele samenwerking, laten hun omschrijvingen daarvan te wensen over. De vijf bovengenoemde vormen zijn immers niet wederzijds uitsluitend en laten zich moeilijk van elkaar onderscheiden.

Neem bijvoorbeeld het begrip 'coöperatie' dat zij naar voren brengen; de letterlijke betekenis hiervan is 'samenwerking'. Dit houdt in dat de vier andere vormen eveneens onder dit begrip vallen.

Het lijkt daarom dienstig:

- a. met behulp van de door Taylor en Groom genoemde kenmerken te komen tot 'finale (doel-middel) concepten', zodat intergouvernementele samenwerkingsvormen ontstaan die wederzijds uitsluitend zijn;
- b. het allesomvattende begrip 'coöperatie' te laten vervallen en het begrip 'consultatie' toe te voegen.

Deze aanpassingen leiden tot de onderstaande stipulatieve definities:

- supranationalisatie: proces of situatie waarin twee of meer actoren aan een institutie de bevoegdheid overdragen om beleidsbeslissingen te nemen, teneinde haar in staat te stellen namens de actoren een gemeenschappelijk beleid te formuleren en uit te voeren.
- coördinatie: proces of situatie waarin twee of meer actoren binnen een institutie de formulering en uitvoering van hun beleid met elkaar in overeenstemming brengen, teneinde gemeenschappelijke doelen te bereiken.
- harmonisatie: proces of situatie waarin twee of meer actoren binnen een institutie samenwerken, teneinde de uitgangspunten voor een (door henzelf te formuleren en uit te voeren) beleid op elkaar af te stemmen.
- consultatie: proces of situatie waarin één actor binnen een institutie twee of meer actoren informeert over (de formulering en uitvoering van) zijn beleid, teneinde hun steun te verkrijgen voor dat beleid.
- associatie: proces of situatie waarin een gemeenschappelijke actor en een derde actor een bepaalde geïnstitutionaliseerde relatie onderhouden, teneinde een deel van de uitvoering van hun beleid overeen te laten stemmen.

Onmiddellijk moet hieraan een verdere differentiatie worden toegevoegd; het concept 'coördinatie' kan worden gesplitst in 'specialiserende coördinatie' en 'parallele coördinatie':

- specialiserende coördinatie: proces of situatie waarin een actor de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van een aantal onderdelen van het in samenwerking met één of meer actoren gecoördineerde beleid, teneinde

gemeenschappelijke doelen te bereiken.

- parallele coördinatie: proces of situatie waarin een actor de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van alle onderdelen van het in samenwerking met één of meer actoren gecoördineerde beleid, teneinde gemeenschappelijke doelen te bereiken.

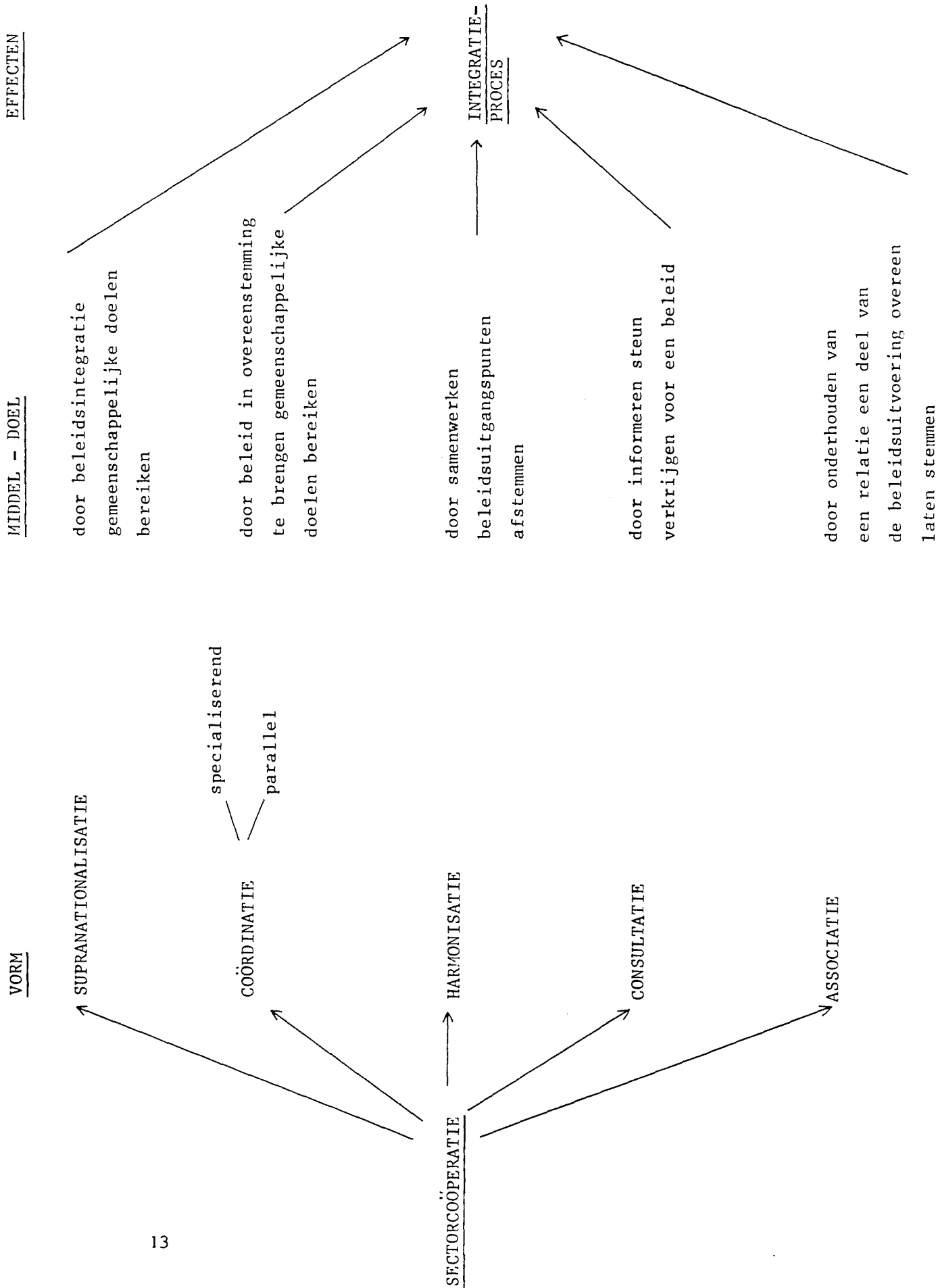
Uit het voorafgaande kan nu een omschrijving van sectorcoöperatie worden afgeleid:

van sectorcoöperatie is sprake, indien twee of meer actoren op één van de vijf onderscheiden wijzen samenwerken, teneinde gezamenlijk een voor een bepaald gebied bestemd beleid tot stand te brengen.

Onze theoretische vooronderstelling is, dat samenwerking tussen twee of meer actoren op een bepaald beleidsterrein het integratieproces zal bevorderen. De hypothese in dit verband luidt, dat het effect van sectorcoöperatie op het integratieproces in de vorm van supranationalisatie het sterkst is, en dat dit effect bij respectievelijk (specialiserende en parallele) coördinatie, harmonisatie, consultatie en associatie steeds verder zal afnemen.

Het model op de volgende bladzijde geeft weer wat hierboven is beschreven.

HET VERBAND TUSSEN SECTORCOÖPERATIE EN HET INTEGRATIEPROCES



2.4. De federalistische benadering

Hoewel er al voor 1787 federale unies bestonden - denk aan Zwitserland en de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden - was het de bekrachtiging van de Amerikaanse grondwet in dat jaar, die de aanleiding gaf tot de eerste theorievorming over dit verschijnsel.

Een definitie van federalisme in de context van integratie-theorieën is niet gemakkelijk te geven, omdat federale stelsels in verschillende vormen voorkomen.(17) In het algemeen kan evenwel onder federalisme een regeringsmethode worden verstaan, "die de politieke macht verdeeld over centrale en lokale instituties, die elk op hun terrein autonoom zijn."(18)

Toegepast op de Westeuropese situatie wordt het federalisme veelal gezien als een methode of strategie voor het realiseren van een politieke unie (N.B.: als strategie heeft deze benadering meer aandacht gekregen dan als doel; een regionale federatie in Europa). Onder federalisten worden twee basismethoden voor het totstandbrengen van een federale unie aangehangen, te weten die van het 'federal pact between governments' en die van de 'constituent method'.(19)

Het federale verdrag is het doel van de gematigde 'centre d'Action Européenne Federaliste' (AEF) en de methode om dat doel te bereiken is met name uitgewerkt door de oud-rector van het Europa-college te Brugge, Henri Bruggmans. Hij verwerpt ieder idee van een spontane integratie en stelt daartegenover dat integratie een continu en langdurig proces is, waarbij een aantal fasen kan worden onderscheiden.

In het eerste stadium zullen de activiteiten van de EEG en het Europees Parlement (EP) de belangstelling van de industrie, de handel en de landbouw moeten trekken; het belang van de Europese eenheid moet in deze fase duidelijk worden gemaakt.

Vervolgens zal het directe kiezen van het EP moeten worden gerealiseerd, waarna dat parlement dan een concept-Verdrag kan ontwerpen. In de laatste fase zal dat verdrag door de nationale parlementen moeten worden geratificeerd, zodat ten slotte de instituties waarin het verdrag voorziet, kunnen worden opgericht.

De alternatieve 'constituent method' wordt aangehangen door de meer radicale 'European Federalist Movement' (EFM). Het doel van deze beweging is het opstellen van een federale constitutie die een federale regering bevoegdheden zou moeten toekennen op het gebied van economie, defensie en buitenlandse politiek. De latere EG-commissaris Spinelli maakte in het begin deel uit van de radicale federalisten. Naar zijn overtuiging waren regeringen, parlementen en sociale groepen met nationale invloed niet geneigd hun

autoriteit af te staan. Europa kan alleen worden verenigd door een dwingende democratische Europese kracht waarvoor de regeringen wel zouden moeten capituleren. Derhalve moesten de burgers ervan worden overtuigd dan niet hun politieke vertegenwoordigers, maar zijzelf de Europese eenheid tot stand moesten brengen. Spinelli achtte het noodzakelijk een massabeweging op gang te brengen die het idee van een constituerend parlement zou ondersteunen en de regeringen onder druk zou zetten. Eenmaal gekozen zou dat parlement een federaliserend verdrag op moeten stellen en uiteindelijk zouden de regeringen niet meer om ratificatie van dat verdrag heen kunnen.

Andere radicale federalisten geloven dat het succes van deze strategie niet alleen afhankelijk is van de massale steun van de Europese burgers, maar ook van het bestaan van een crisis en de snelle exploitatie daarvan. Zo zagen Marc en Nigoul in de mei-revolutie van 1968 in Frankrijk een symptoom van het bestaan van een voortdurende crisis, die in het kader van het streven naar een federale unie zou moeten worden geëxploiteerd.(20)

Inmiddels leert een blik op de EG in de jaren tachtig dat een federale unie verder weg is dan ooit. Geconcludeerd kan dan ook worden, dat de Europese Commissie (EC) en het EP over onvoldoende bevoegdheden beschikken om de 'federal pact' strategie te doen slagen.

Bovendien komt daar nog bij dat de tien lidstaten en hun parlementaire vertegenwoordigers zeer verdeeld denken over de wenselijkheid van federale samenwerking.

De praktische relevantie van de 'constituent method' is zo mogelijk nog geringer. Er is bepaald geen massale steun van de Europese burgers voor het integratieproces en de economische crisis die de Tien nu al weer enige jaren doormaken, heeft evenmin een impuls aan een Europese aanpak gegeven - integendeel, de recessie heeft aanleiding gegeven tot een hernieuwd nationalisme en protectionisme binnen de EG.(21)

Op grond van deze constatering kan evenwel niet worden geconcludeerd dat de federalistische benadering daarom geen enkele betekenis meer heeft. "Het federalisme is namelijk een regeringssysteem, dat als ideaaltype gebruikt kan worden om de voortgang op weg naar politieke integratie te meten."(22)

Aan sectorcoöperatie is door vooraanstaande federalistische theoretici geen expliciete aandacht besteed. Hiermee is echter nog niet het laatste woord over defensiesamenwerking binnen de federalistische benadering gezegd. De Amerikaanse politicoloog Riker heeft namelijk een in dit verband interessante theorie over het ontstaan van federale samenwerking ontwikkeld.(23)

Zijn hypothese luidt dat er in het federale onderhandelingsproces altijd

twee condities aanwezig zijn en dat elke conditie een noodzakelijke voorwaarde is voor het totstandkomen van een federale staat. Het zijn de 'expansion condition' en de 'military condition'.

De 'expansion condition' houdt in dat politici die onderhandelingen over federale samenwerking op gang willen brengen, dit doen omdat zij hun territoriale controle willen uitbreiden. Die uitgebreidere controle achten zij noodzakelijk om zich te kunnen verweren tegen een militaire of diplomatieke dreiging, of om zich voor te bereiden op militaire of diplomatieke agressie. Vanwege, bijvoorbeeld, militair onvermogen kunnen zij die behoefte tot uitbreiding echter niet bevredigen met geweld. Dus rest hun slechts de mogelijkheid onderhandelingen aan de regeringen van andere staten aan te bieden. De 'military condition' houdt in dat politici die de onderhandelingen aangaan, daartoe bereid zijn vanwege de aanwezigheid van een externe militaire en diplomatieke bedreiging, of omdat zij mee willen profiteren van de agressieve mogelijkheden van de op te richten federatie. (overigens is het niet noodzakelijkerwijs zo dat hun perceptie van de militair-diplomatieke omstandigheden correct is.)

Om deze hypothese te bewijzen heeft Riker alle momenten waarop federalistische staten werden opgericht vanaf 1787 onderzocht. In die gevallen waarin de federale constructie werkelijk tot stand kwam, bleken de 'expansion condition' en de 'military condition' inderdaad aanwezig te zijn. En in de gevallen waarin de federale samenwerking niet werd gerealiseerd, bleken die twee condities zich niet - of slechts zeer kort - te hebben voorgedaan. Zijn conclusie luidt dan ook: "Though such evidence does not constitute absolute proof of the hypothesis, it comes as close to a proof as a non-experimental science can offer."(24)

Schrijvend over de mogelijkheden voor een verenigd Europa heeft Friedrich een opmerking gemaakt die aansluit bij Riker's theorie.(25) In 1968 constateerde deze federalist, onder invloed van politieke en economische factoren een teruggang in het federale eenwordingsproces. Het feit dat de Westeuropese landen de mogelijke agressieve intenties van de Sovjet-Unie verschillend percipieerden - de angst voor de Sovjet-Unie was in de Bondsrepubliek groter dan in Engeland - vormde naar zijn mening een belangrijke remmende factor voor de Europese eenwording:

Under these circumstances it can hardly be considered surprising that initiatives promoted at one time and by one power falter at a succeeding period of dawn or Entspannung. It is more than doubtful that this situation will change noticeably in the years to come.(26)

Hiermee bevestigt hij de theorie van Riker: de 'military condition' ontbrak in West-Europa, waardoor het geenszins verwonderlijk was dat de onderhande-

lingen over federale samenwerking niet op gang konden worden gebracht.

In hoeverre er in de huidige situatie kan worden gesproken over een 'expansion condition' en een 'military condition' zal in het vierde hoofdstuk worden onderzocht.

2.5. De neo-functionalistische benadering

De centrale vooronderstelling in de neo-functionalistische benadering is dat economische integratie van een groep staten vrijwel automatisch leidt tot politieke integratie. Of zoals Haas en Schmitter kernachtig schreven: "...under modern conditions the relationship between economic and political union had best be treated as a continuum."(27) Wat is de theoretische gedachtengang hierachter ?

Het neo-functionalistische uitgangspunt is dat door het onder gemeenschappelijke controle brengen van bepaalde maatschappelijke sectoren van soevereine staten, een proces in beweging kan worden gebracht waarbij georganiseerde belangengroepen en politieke partijen betrokken zullen raken. Deze groeperingen 'eisen' integratie als zij tot de conclusie zijn gekomen dat zij hun doelstellingen niet langer met behulp van nationale politieke instituties kunnen realiseren en dat internationale instituties hiervoor betere mogelijkheden bieden. Voorwaarde voor het betrokken raken van deze 'key-groups' is echter dat de gekozen sector belangrijk en controversieel is - echter niet zo controversieel dat de vitale belangen van landen onmiddellijk in het geding zijn of dat politieke elites voelen dat hun belangen en hun macht worden aangetast.(28)

De integrerende stap zelf zal expansief moeten zijn. Dat wil zeggen dat de gemeenschappelijke activiteit groter zal zijn dan de som van de oorspronkelijke onafhankelijke activiteiten. Verder zal de integrerende stap enige offers vergen en enige verstoring van de bestaande activiteiten met zich mee brengen. De remedies hiervoor bestaan uit maatregelen voor verdere integratie die de omvang en het bereik van de centrale besluitvorming doen vergroten.

De neo-functionalistische gedachte in dit verband is dat, in antwoord op de druk en de eisen van de 'key groups', de regeringen meer macht en functies aan de centrale regionale instituties zullen geven. Als gevolg daarvan zullen de verwachtingen en de loyaliteit van de belangengroepen en partijen zich op hun beurt in de richting van een nieuw centrum van besluitvorming verplaatsen. De centrale instituties zullen vervolgens daarop antwoorden en uitgroeien tot de drijvende kracht achter de Gemeenschap.

Dit is wat Haas noemt: "the expansive logic of integration", die bijdraagt aan de 'spill-over'. Dit laatste begrip houdt in dat door de

interdependentie van sectoren de integratie wordt bevorderd; de ene sector betreft de andere sector bij het integratieproces.

Door de werking van dit 'spill-over' proces zouden volgens de neo-functionaristen, de taken en macht van de centrale instituties toenemen. Op deze wijze zou de integratie langzaam maar zeker ook de politiek meest gevoelige sector, daar waar vitale belangen op het spel staan, binnendringen. Aldus zou een politieke gemeenschap opkomen en groeien in West-Europa.

Wanneer is er nu werkelijk sprake van een politieke unie in deze regio? Haas en Schmitter menen dat "a political union can be said to exist when the politicized decision-making process has acquired legitimacy and authority." Een geslaagde politieke unie is in hun ogen een regionale eenheid waarop actoren een "significant portion of their loyalties" overdragen.(29)

Tot zover enkele kernpunten uit de neo-functionalistische gedachtengang. Hieruit blijkt dat sectorcoöperatie daarbinnen een belangrijke plaats inneemt. Vooral met het oog op de beantwoording van de deelvragen c en d lijkt het dienstig aandacht te besteden aan de vraag of sommige sectoren een groter 'spill-over effect' sorteren dan andere. Twee exponenten van de neo-functionalistische beandering hebben een poging gedaan deze vraag te beantwoorden.

Etzioni heeft onderzoek gedaan naar het 'scope broadening effect' van verschillende functies.(30) Daarin heeft hij een rangorde aangebracht in het 'spill-over' potentieel van verschillende sectoren van laag naar hoog. Onderaan in die rangorde staat de dienstensector, daarna volgen organisaties op het gebied van arbeid, gezondheidszorg en culturele zaken. In de derde plaats staan tariefovereenkomsten en militaire organisaties en bovenaan, met het meeste 'spill-over' potentieel, staan economische unies en gemeenschappelijke markten. Deze verschillen in sectoren verklaart hij door hun verschillende belang in termen van welvaart en door de mate waarin zij verbonden zijn met andere sectoren.

Etzioni ziet de militaire sector als afgescheiden en autonoom. Indien twee landen hun militaire eenheden integreren, hun oorlogsplannen coördineren, militaire informatie uitwisselen en gezamenlijk oefenen, heeft dit naar zijn mening niet veel effect op andere maatschappelijke sectoren. Alleen als er sprake is van industriële mobilisatie voor militaire doeleinden of als de integratie het hogere niveau van beleidsontwikkeling bereikt, is er een aanzienlijke 'spill-over' in de politieke sector; dit omdat integratie in dit opzicht enige gouvernementele integratie vereist. Daarnaast heeft ook de standaardisatie van wapens en ander materieel "some repercussion on the economic sector."

Economische integratie heeft echter betrekking op alle maatschappelijke

sectoren en groeperingen - consumenten, producenten, managers, arbeiders, boeren, kleine zelfstandigen, etcetera - en zal daardoor eerder omvangrijke politieke repercussies hebben.

In zijn onderzoek naar de vraag, welke organisatorische functies of taken het meest hebben bijgedragen aan het Europese integratieproces, komt Haas tot soortgelijke conclusies.(31) In dit verband heeft hij gekeken naar het werk van de Raad van Europa, de Navo, de Nordic Council, de WEU, de Europese vrijhandelszone en de EG. Zijn onderzoeksresultaten geven aan dat:

- economische functies het meest effectief zijn geweest, hoewel niet alle organisaties met een economische competentie voldoende hebben gefunctioneerd;
- niet-economische taken in het algemeen minder 'spill-over' effect sorteren;
- militaire- en defensiesamenwerking over weinig integrerend potentieel beschikt, behalve daar waar een relatie valt waar te nemen tussen de druk van de defensielasten, de economische infrastructuur en welvaartsverplichtingen.

Een laatste opmerking over de rol van defensiesamenwerking binnen de neo-functionalistische benadering. In 1969 heeft Haas samen met Barrera getracht aan te geven onder welke omstandigheden landen bereid zijn tot integratie. Zij veronderstellen dat de wenselijkheid voor politieke eenwording zal toenemen naarmate de betrokken landen zich in militair, fysiek en moreel opzicht onderling afhankelijker voelen ten opzichte van de buitenwereld.(32)

Op overeenkomstige wijze, hoe groter de druk van die buitenwereld, hoe meer de integratie zal worden versneld. Dit vanwege de wens van de betrokken landen om een gemeenschappelijk front tegen externe krachten te vormen. (Opvallend is hier de overeenkomst tussen de visie van deze neo-functionaristen en die van de federalist Riker.)

Voor wat de gebeurtenissen in de jaren vijftig betreft, heeft de neo-functionalistische benadering onmiskenbaar verklarende kracht gehad. Na de oprichting van de EGKS in 1952 nam het enthousiasme voor Europese integratie onder de 'key groups' toe. Deze steun van de leiders van vakbonden en politieke partijen heeft mede geleid tot de drastische uitbreiding van de integratie in 1957, in de vorm van de oprichting van de EEG en Euratom.

Van enthousiasme onder politici en belangengroepen valt inmiddels al geruime tijd weinig meer te ontdekken. En op grond van de gebeurtenissen en ontwikkelingen na de ondertekening van het Verdrag van Rome moet worden vastgesteld dat de verklarende kracht van de neo-functionalistische benadering aanzienlijk is teruggelopen.

Zo is evident dat het integratieproces in West-Europa niet bepaald automatisch is verlopen; de mate van integratie verschilt per beleidssector en heeft in de verste verte nog niet geleid tot werkelijke politieke eenwording. Terecht concludeert Harrison dan ook: "There was almost no positive spillover."(33)

Evenmin kan van de centrale regionale instituties worden gezegd dat zij de drijvende kracht achter de integratie binnen de Gemeenschap zijn geweest.

In verband hiermee luidt de kritiek van Harrison dat de neo-functionalistische benadering onvoldoende rekening houdt met één absolute voorwaarde voor het succesvol functioneren van dergelijke instituties, te weten het vermogen om bij meerderheid besluiten te nemen. "...majoritarianism is a procedural condition which facilitates continuous operation."(34) Naar zijn overtuiging is in een geïntegreerde gemeenschap zonder meerderheidsprocedures, continuïteit in de centrale besluitvorming vrijwel onmogelijk.

Stagnatie in de besluitvorming is inderdaad één van de grootste problemen waarmee de EG tegenwoordig worstelt. Sinds het Akkoord van Luxemburg uit 1966 hebben de lidstaten de mogelijkheid om meerderheidsbesluiten te voorkomen.(35) Sindsdien is gebleken dat de lidstaten onvoldoende bereid zijn het eigen 'vitale belang' ondergeschikt te maken aan een door meerderheidsbeslissingen vastgesteld Europees belang, met als gevolg dat de besluitvorming steeds moeizamer verloopt.

Kan nu op grond van bovenstaande kritiek en de ontwikkelingen sinds 1957 geconcludeerd worden dat de neo-functionalistische theoretische uitgangspunten geen enkele relevantie meer hebben ?

Een uitgebreid antwoord hierop geeft Haas in "The Obsolescence of Regional Integration Theory".(36) Daarin stelt hij, dat een belangrijke tekortkoming van de integratiebenaderingen bestaat uit het feit dat zij niet of nauwelijks aandacht hebben besteed aan de zogenaamde 'externalization factor'. Dit terwijl de praktijk nu juist leert dat de EG-lidstaten niet in staat zijn geweest om: de energiecrisis op te lossen; de technologische concurrentiepositie ten opzichte van de Verenigde Staten te verbeteren; een eigen generatie geavanceerde wapens te produceren; de landbouw te moderniseren zonder hoge subsidies; de werkeloosheid aan te pakken en een monetair stelsel te ontwikkelen waaraan alle betrokkenen deelnemen.

Haas wijst erop dat al deze mislukkingen één opvallende overeenkomst vertonen: zij betreffen zaken die boven de competentie en het bereik van de EG-instellingen uitstijgen en veeleer te maken hebben met de mondiale economische interdependentie. De lidstaten hebben dit onderkend: zij hebben getracht deze problemen op te lossen door middel van gemeenschappelijke acties binnen andere internationale fora en door het maken van bilaterale

afspraken. Het gevolg hiervan voor de EG was dat de instellingen zich nauwelijks verder hebben ontwikkeld - dit tot grote teleurstelling van de theoretici.

Bovendien hebben integratiebenaderingen volgens Haas te weinig stilge staan bij het feit dat motieven en belangen van actoren kunnen veranderen, met de nodige negatieve gevolgen voor de integratie vandien. Zo bleek bijvoorbeeld het Franse verzet tegen supranationale Europese samenwerking geen typisch Franse eigenschap te zijn: ook de Britse Labour Party houdt er weinig pro-Europese ideeën op na.

Deze kritiekpunten brengen Haas tot de conclusie dat de regionale integratiebenaderingen - ook 'zijn' neo-functionalistische theorie - verouderen. Daarmee zegt hij echter niet dat zij irrelevant zijn: "Theories of regional integration retain a good deal of relevance wherever and whenever the setting they were designed to describe and explain continues to exist." (37)

Aansluitend vermeldt hij twee voorwaarden waaraan voldaan moet zijn, willen deze theorieën nog relevant zijn:

1. indien twee of meer landen besluiten tot samenwerking moeten de institutionele uitkomsten open zijn, in die zin dat verschillende einduitkomsten mogelijk zijn, met als enige voorschrift dat de wijze van collectieve besluitvorming in het eindstadium meer gecentraliseerd is dan daarvoor het geval was;
2. de gemeenschappelijke taken en programma's waartoe wordt besloten om de druk van externe krachten en/of staten het hoofd te kunnen bieden, moeten een vorm aannemen van regionale centralisatie.

Concluderend stelt Haas ten slotte: "It follows that the assumptions, methods and concepts found in theories of regional integration may apply to some activities and institutions in a given regional organization, but not to all."

Hoewel Webb forse kritiek aanvoert tegen de neo-functionalistische benadering komt zij evenmin tot de conclusie dat deze theorie geen enkele relevantie meer heeft. Haar voornaamste bezwaar betreft de omstandigheid, dat de neo-functionalisten weinig oog hebben gehad voor de binnenlandse en internationale politieke en economische processen die achteraf gezien het tempo van de integratie hebben bepaald. Met name de remmende werking van de internationale economische recessie acht zij in dit opzicht illustrerend. (38) Desalniettemin stelt zij evaluerend vast, dat de:

...neo-functionalist emphasis on the distinctive features of Community policymaking ... broke new ground in the systematic study of the policy-making process. (39)

Aan dit citaat kan worden toegevoegd dat een aantal neo-functionalistische

vooronderstellingen nog steeds opgeld doen:

- de omvang van de beleidsverantwoordelijkheid van de Gemeenschap is, weliswaar niet automatisch maar fragmentarisch, in belangrijke mate toegenomen sinds 1957;
- langzaam maar zeker komt het beleidsterrein van de buitenlandse- en defensiepolitiek steeds meer in de belangstelling van de Europese regeringen te staan (hierop zal in de volgende hoofdstukken uitgebreid worden teruggekomen);
- onder de politieke elites in 'key groups' en regeringen valt een zekere Europese solidariteit en loyaliteit waar te nemen, in die zin dat men in geen geval de weg terug - naar een nationaal soeverein optreden - wenst in te slaan.

2.6. De intergouvernementele benadering

Vanwege het feit dat zij het hardnekkige verzet van nationale regeringen tegen vergaande vormen van internationale samenwerking benadrukt, heeft de intergouvernementele benadering jarenlang aan felle kritiek - vooral van de kant van de federalisten - blootgestaan. Recentelijk heeft deze benadering evenwel sterk aan populariteit gewonnen, wat gelet op de ontwikkelingen binnen de EG ook niet zo verwonderlijk is.

Alvorens in te gaan op de al dan niet intergouvernementele karaktertrekken van de EG anno 1984, eerst iets over de belangrijkste kenmerken van deze benadering. Wat daarbij opvalt is dat over de conceptuele en theoretische inhoud van de intergouvernementele benadering vooralsnog geen volledige duidelijkheid bestaat: "The shadowy character of intergovernmentalism has something to do with its relatively incomplete conceptual development."(40)

Wél laat zich uit de literatuur over internationale organisaties een algemene omschrijving van het begrip 'intergouvernementeel' in deze context destilleren. Een intergouvernementele organisatie is een organisatie:

- waarvan de lidstaten weigeren om enige beperking van hun soevereiniteit te accepteren; en
- staan op het handhaven van een nationaal veto.

In West-Europa wordt, bij wijze van voorbeeld, wel onderscheid gemaakt tussen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en haar bescheiden wijze van intergouvernementele besluitvorming enerzijds, en de supranationale organisaties van de EG anderzijds.

Hiermee is echter het laatste woord over het verschil tussen een intergouvernementele en een supranationale organisatie niet gezegd. Want de EGKS beschikt weliswaar over een supranationale Hoge Autoriteit en de EG heeft

haar supranationale Commissie, maar tegelijkertijd beschikken deze organisaties ook over intergouvernementele organen, te weten de Raden van ministers. Derhalve is het realistischer om de EG als gedeeltelijk supranationaal en gedeeltelijk intergouvernementeel te kwalificeren.(41)

(Hier blijkt al dat Webb terecht spreekt van een 'shadowy character'.)

In de intergouvernementele benadering zijn nationale regeringen de belangrijkste actoren. Zij worden gezien als samenhangende en georganiseerde eenheden, die op legitieme en effectieve wijze de externe belangen van hun landen kunnen en zullen behartigen. Regeringen bevinden zich in de sleutelpositie om deze belangen, die niet aan binnenlandse invloed en eisen onderworpen zijn, te vertegenwoordigen en te verdedigen. Voor hun optreden in onderhandelingen binnen het raamwerk van de EG betekent dit volgens de intergouvernementalisten, dat regeringen zich daarin zo opstellen dat hun vitale belangen worden beschermd:

By contrast with neo-functionalism, intergovernmentalism sees bargaining in the EC as a zero-sum game in which governments are inclined to define their positions in rigid terms.(42)

In een artikel van Hoffmann, een belangrijk vertegenwoordiger van deze benadering, is deze nadruk op het gedrag en de rol van regeringen bij internationale samenwerking duidelijk terug te vinden.(43) Hij poneert hierin de stelling dat regeringen niet bereid zijn om internationaal samen te werken op politiek gevoelige beleidsterreinen (buitenlandse- en defensiepolitiek).

Deze stelling verdedigt Hoffmann door onderscheid te maken tussen 'high' en 'low politics'. Onder de 'high politics' vallen beleidssectoren die betrekking hebben op bijvoorbeeld: de staatsveiligheid, de staatsonafhankelijkheid en de voorziening van strategische grondstoffen. In deze "areas of key importance, nations prefer the certainty, or the self-controlled uncertainty, of national self-reliance." In de categorie 'low politics' vallen minder controversiële economische, administratieve en technische beleidssectoren.

Volgens Hoffmann zullen nationale regeringen geen invloed van internationale instituties of interventies door andere regeringen in de sfeer van 'high politics' accepteren, omdat zij dit beschouwen als een aanval op hun autoriteit en status. Aangezien deze zaken bij 'low politics' niet in het geding zijn, zullen zij daarentegen wel instemmen met internationale samenwerking in sectoren uit die categorie. (Duidelijk zal zijn dat deze gedachtingang een verwerping van de neo-functionalistische theorie inhoudt.)

Verder stelt de auteur vast dat over het einddoel van de internationale samenwerking in EG-kader onduidelijkheid, laat staan overeenstemming, be-

staat. Niet bekend is of Europa een nieuwe federale superstaat moet worden (zoals de Verenigde Staten), of een nieuw soort eenheid waarin machtspolitiek is vervangen door samenwerking en compromisvorming. Hoffmann meent dat deze situatie, met het oog op verdere eenwording, opgehelderd moet worden. Want, zegt hij, besluiten over tariefovereenkomsten en landbouwbeleid kunnen nog genomen worden zonder dat het lange termijn doel van die samenwerking bekend is, maar: "Decisions on foreign policy and membership and defense cannot be reached unless the goals are clarified."(44)

Overigens erkent hij wel dat er sprake is van een algemeen idee in dit opzicht; namelijk om van een in wezen administratieve situatie waarin supranationale ambtenaren in contact treden met nationale ministers, te komen tot een situatie met een federaal kabinet en een federaal parlement. Hij wijst er echter op dat het integratieproces de vorm aan zou kunnen nemen van een vicieuze cirkel, aangezien de ministers de sleutel tot verandering in handen hebben en wel eens zouden kunnen weigeren met ingrijpende veranderingen in te stemmen, totdat de bereikte resultaten acceptabel zijn en het einddoel van de Europese samenwerking bekend is.

Deze analyse van Hoffmann is door velen bekritiseerd. Met name de opmerkingen van de neo-functionalist Haas zijn in dit verband het vermelden waard.

Haas oefent kritiek uit op het beeld van de monolitische staat dat Hoffmann benadrukt, omdat dat achterhaald is: "The monolithic state no longer exists in Europe; it has joined the unified nation in the museum of human experience."(45)

Bovendien plaatst hij een kanttekening bij het onderscheid tussen 'high' en 'low politics'. Militaire veiligheid - het 'high politics issue' bij uitstek - wordt vaak behandeld als een puur technische kwestie, onder andere als het gaat om beslissingen over wapensystemen en defensieversterkingen.

Onderzoeks- en ontwikkelingskwesties - technische 'low politics' kwesties bij uitstek - blijken daarentegen in bepaalde gevallen ingrijpende politieke beslissingen te vereisen en daardoor de nationale identiteit van een land erbij te betrekken (een kenmerk van een 'high politics issue'). Voor beide gevallen geldt echter dat dit niet altijd opgeld doet. Met andere woorden: in de visie van Haas heeft het weinig zin bij voorbaat een dergelijk onderscheid te maken en op grond daarvan uitspraken of voorstellen over het integratieproces te doen.

Ondanks de niet onaanzienlijke kritiek op de intergouvernementele benadering is zij in de jaren zeventig steeds meer in de belangstelling komen te staan. Deze constatering roept de vraag op waaraan die verhoogde populariteit te danken is en - daarmee samenhangend - of de politieke processen

de beslissingen binnen de EG met behulp van deze benadering kunnen worden verklaard.

In antwoord hierop moet allereerst worden opgemerkt dat de lidstaten wel degelijk zijn overgegaan tot internationale samenwerking in de sfeer van 'high politics': "...foreign policy has not remained a total 'no-go' area for Community cooperation..."(46) Sterker nog, juist de intergouvernementele samenwerking in deze sector blijkt één van de meest vruchtbare te zijn. Het onderscheid van Hoffmann doet in de praktijk dus veel minder opgeld dan hij veronderstelde.

Dichter bij de waarheid zat hij met zijn constatering dat het einddoel van de EG-samenwerking volstrekt onduidelijk is en dat het de ministers zijn die de sleutel tot verandering in handen hebben. De verdeeldheid onder de lidstaten over de verschillende initiatieven tot oprichting van een Europese Unie en de uitbreiding van de EG, zijn wat dit betreft illustratief.

Ook op andere punten is de intergouvernementele analyse relevant. Niet ontkend kan immers worden dat zich binnen de Gemeenschap een aantal typisch intergouvernementele verschijnselen manifesteren. Dit blijkt onder andere uit de onderstaande feiten:

- de instelling van topontmoetingen tussen staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten in 1969 en de formele inlijving van die 'Europese Raad' in 1974, stelt de betrokkenen in staat een belangrijke rol in de besluitvorming te spelen - een rol die voor hen in de oorspronkelijke institutionele opzet niet was weggelegd;(47)
- de werkelijke politieke macht is steeds meer verschoven naar de Europese Raad en het andere intergouvernementele orgaan, de Raad van ministers. De Commissie is van moter achter de integratie verworpen tot ambtelijk uitvoerend apparaat;
- de oprichting van het Comité van permanente vertegenwoordigers, dat het werk van de ministers voorbereidt en coördineert, geeft de regeringen nog meer mogelijkheden de inhoud en de effectiviteit van de Commissie-voorstellen te beperken en af te zwakken;
- in de Gemeenschapspraktijk is steeds duidelijker gebleken dat de lidstaten niet bereid zijn een verandering als de instelling van de besluitvorming bij meerderheid, te ondersteunen. Zij willen vasthouden aan de mogelijkheid meerderheidsbesluiten te voorkomen door een beroep op het eigen 'vitale belang';
- de samenwerking op het gebied van de buitenlandse politiek geschiedt op zuiver intergouvernementele basis.

Deze verschijnselen zijn zich vanaf 1966 steeds nadrukkelijker gaan manifesteren. Het is daarom weinig verrassend dat de belangstelling voor de intergouvernementele benadering sinds die tijd is toegenomen. Blijft de vraag of met deze theorie de ontwikkelingen en gebeurtenissen binnen de Gemeenschap voldoende kunnen worden verklaard.

Naar de mening van Webb is dit niet het geval, omdat intergouvernementalisten onvoldoende oog hebben voor nuances van politieke processen binnen de Gemeenschap.(48) Zij spitst haar kritiek toe op twee punten.

In de eerste plaats acht Webb het van belang bij de beschrijving en verklaring van de besluitvorming binnen de EG rekening te houden met het consensusvormende mechanisme van de Gemeenschap. Dat mechanisme werkt als volgt: Door de intensieve intergouvernementele onderhandelingen en consultaties leren ambtelijke vertegenwoordigers van de lidstaten elkaar kennen: er is een netwerk van contacten ontstaan. Een gevolg hiervan is dat de meesten onder hen veronderstellen dat, bij de onderhandelingen, uiteindelijk overeenstemming wenselijk en mogelijk is. Deze veronderstelling werkt als een smeermiddel bij het onderhandelen; zij veroorzaakt bij de deelnemers een neiging om de gesprekken voort te zetten totdat overeenstemming bereikt is.

Webb benadrukt dat dit mechanisme niet moet worden gezien als een soort magisch vermogen van de EG, maar als een eigenschap die inhoudt dat nationale regeringen en hun bureaucratieën onder druk staan om de kanalen open te houden en de gesprekken gaande te houden tot een consensus is bereikt. Aan deze eigenschap, waarmee de EG zich duidelijk onderscheidt van andere internationale organisaties, wordt door de intergouvernementalisten geen aandacht besteed.

Haar tweede punt van kritiek betreft het feit dat de intergouvernementele benadering, met haar nadruk op het optreden van regeringen in het integratieproces, onvoldoende bedacht is op de invloed van de binnenlandse politieke structuur en betrekkingen op dat proces. De variabelen die de ontvankelijkheid van regeringen voor integratie en beleidsonderhandelingen in internationaal verband bepalen, blijken namelijk meer dan voorheen werd verondersteld nauw samen te hangen met de binnenlands-politieke context. Met dit laatste bedoelt Webb het geheel van verplichtingen, electorale schulden en beleidsverantwoordelijkheden waarmee de regeringen van de lidstaten bij het bepalen van hun standpunten over EG-aangelegenheden rekening moeten houden:

International political relationships between governments and various sectoral and general interest are fundamental to the positions taken up by officials and ministers in Brussels.(49)

Zo hebben bijvoorbeeld nationale verkiezingen de tijdsplanning van een Raad van ministers, en de op bepaalde Gemeenschapsdoelen gerichte strategieën

van regeringen nogal eens danig in de war gestuurd.(50)

De intergouvernementele benadering evaluerend, kan enerzijds worden gesteld dat zij in een aantal opzichten bijzonder relevant is. Immers, verschillende vormen van intergouvernementele samenwerking zijn in het EG-raamwerk aanwezig en niet uitgesloten kan worden dat de Europese integratie in de nabije toekomst met name deze vormen zal aannemen.

Anderzijds kan met Webb geconcludeerd worden dat deze benadering in een aantal andere opzichten geen recht doet aan de werkelijkheid. Aan de consensusvormende eigenschap van de EG en aan de omstandigheid dat meerdere (nongouvernementele) actoren en binnenlands-politieke omstandigheden invloed hebben op het tempo van het integratieproces, wordt door aanhangers van de intergouvernementele benadering voorbijgegaan.

2.7. De rol van defensiesamenwerking binnen de integratie-benaderingen

Deze paragraaf wordt begonnen met enkele samenvattende opmerkingen over de rol van defensiesamenwerking binnen de behandelde benaderingen. Daarna wordt het begrip 'defensiesamenwerking' gedefinieerd en besloten wordt met de veronderstelde effecten van defensiesamenwerking op het integratieproces.

De Amerikaanse federalist Riker heeft aangetoond dat de aanwezigheid van een 'military' en een 'expansion condition' - tot het moment waarop hij zijn onderzoek afsloot - een doorslaggevende invloed heeft op het totstandkomen van een federale staat. Friedrich heeft op grond van een soortgelijke redenering verklaard waarom het federale eenwordingsproces in West-Europa gedurende de jaren zestig stagneerde. Aannemende dat de theorie van Riker nog steeds opgeld doet, zal bij het maken van toekomstprojecties in hoofdstuk 4 nagegaan moeten worden in hoeverre onder de hedendaagse internationale politieke omstandigheden van deze 'conditions' sprake is.

In datzelfde hoofdstuk zal verder stilgestaan moeten worden bij het gegeven dat - blijkens de onderzoeken van Etzioni en Haas - defensiesamenwerking in het algemeen minder 'spill-over' effect sorteert dan internationale samenwerking op economisch terrein. Eveneens is het daarbij van belang bedacht te zijn op de omstandigheden waaronder dat 'spill-over' effect van defensiesamenwerking toeneemt: bij industriële mobilisatie voor militaire doeleinden en gemeenschappelijke beleidsontwikkeling (volgens Etzioni); en in een situatie waarin de betrokken landen zich in militair, fysiek en moreel opzicht onderling afhankelijker gaan voelen (volgens Haas).

Met betrekking tot de intergouvernementele analyse van Hoffmann is geconcludeerd dat zijn theoretisch onderscheid tussen 'high' en 'low politics' alleen al door het bestaan van een forum als de EPS grotendeels gefalsifi-

eerd is. Dit neemt echter niet weg dat de Westeuropese samenwerking op het gebied van de buitenlandse- en defensiepolitiek wel degelijk 'high politics' kenmerken vertoont. Op dit gegeven zal in het volgende hoofdstuk nader worden ingegaan.

Voordat overgegaan kan worden op het trekken van (deel)conclusies in de slotparagraaf dient het begrip 'defensiesamenwerking' te worden gedefinieerd:

van defensiesamenwerking is sprake, indien de regeringen van twee of meer landen op één van de vijf onderscheiden wijzen samenwerken, teneinde gezamenlijk een op hun landsverdediging en/of hun veiligheid gericht beleid tot stand te brengen.

Analoog aan de hypothese over de effecten van sectorcoöperatie (pg. 6) wordt hier van de onderstelling uitgegaan, dat het effect van defensiesamenwerking op het integratieproces in de vorm van supranationalisatie het sterkst is, en dat dit effect bij respectievelijk (specialiserende en parallelle) coördinatie, harmonisatie, consultatie en associatie steeds verder zal afnemen.

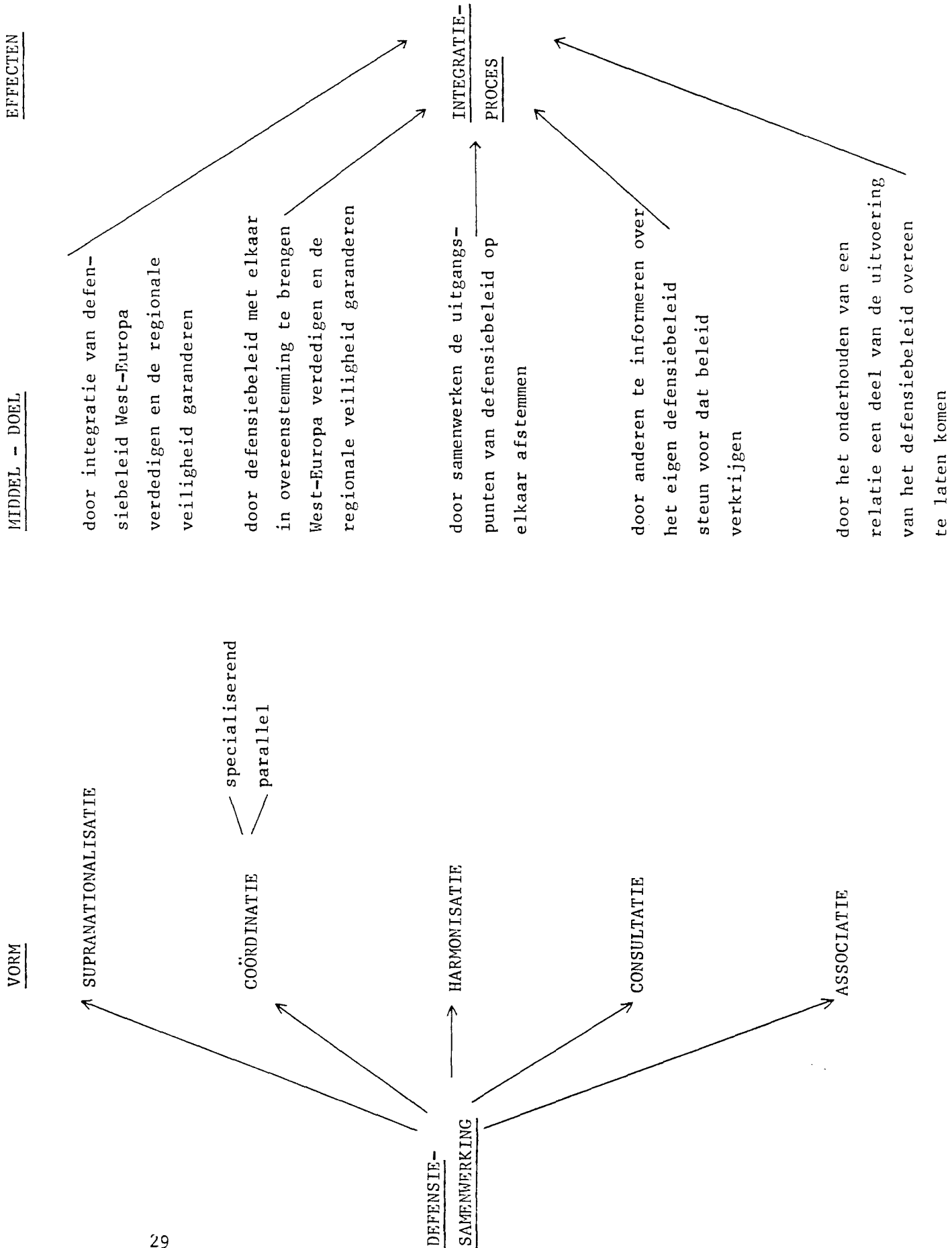
Ter toelichting hierop nog het volgende. Bij defensiesamenwerking in de vorm van supranationalisatie kan men denken aan een hernieuwde poging een Europese Defensie Gemeenschap op te richten - echter, wat moet men zich voorstellen bij defensiesamenwerking in de vorm van specialiserende coördinatie ?

Vergeleken met de bestaande situatie op het gebied van defensie in West-Europa, waarin alle Europese Navo-landen (behalve IJsland en Luxemburg) er een luchtmacht, landmacht en marine voor de bondgenootschappelijke verdediging op na houden, zou Nederland in geval van specialiserende coördinatie bijvoorbeeld afstand kunnen doen van zijn luchtmacht. Binnen de daarvoor bestaande kaders zou kunnen worden afgesproken dat West-Duitsland en Engeland het Nederlandse luchtruim zouden verdedigen, terwijl Nederland zich in zo'n geval zou kunnen toeleggen op het uitvoeren van meer conventionele landmacht taken.

Het aanvaarden van een samenwerkingsvorm als specialiserende coördinatie zou de efficiëntie en de kosten-effectiviteit van de verdediging van West-Europa in Navo-verband bevorderen en zou de deelnemende landen 'dwingen' tot intensievere betrekkingen op defensiegebied. Aldus zou het proces van beleidsintegratie een stimulans kunnen krijgen. Evident is echter dat het hier een verstrekkende en controversiële politieke beslissing betreft. Op de mogelijkheid van het ontstaan van deze vorm van defensiesamenwerking wordt in hoofdstuk 4 uitgebreid teruggekomen.

HET VERBAND TUSSEN DEFENSIESAMENWERKING EN HET INTEGRATIEPROCES

In het onderstaande model wordt de gedachtengang omtrent de effecten van defensiesamenwerking schematisch weergegeven:



2.8. Deelconclusies van hoofdstuk 2

In dit theoretisch hoofdstuk is deelvraag a behandeld:

Op welke wijze kunnen het integratieproces en sectorcoöperatie conceptueel worden verbonden ?

Met behulp van stipulatieve definities van vijf onderscheiden vormen van intergouvernementele samenwerking - supranationalisme, coördinatie, harmonisatie, consultatie en associatie - is een conceptuele verbinding tot stand gekomen tussen het integratieproces en sectorcoöperatie. Aansluitend hierop is aangegeven welke effecten van deze intergouvernementele samenwerkingsvormen op het integratieproces in theorie kunnen worden verwacht.

Daarna zijn in aparte paragrafen de federalistische-, de neo-functionalistische- en de intergouvernementele benadering aan de orde gesteld. Met betrekking tot deze theorieën is respectievelijk geconcludeerd dat:

- de methoden voor het totstandbrengen van een federale unie tot op heden hebben gefaald; de federalistische benadering kan nog slechts worden gebruikt als ideaaltipe om de voortgang op weg naar politieke integratie te meten;
- de 'spill-over' hypothese uit de neo-functionalistische benadering is gefalsifieerd: integratie in de ene sector heeft niet automatisch geleid tot integratie in de andere sector. Daartegenover staat dat een drietal neo-functionalistische vooronderstellingen nog steeds opgeld doet:
 - a) het aantal beleidsterreinen dat onder de competentie van de EG valt, is sinds '57 in sterke mate toegenomen;
 - b) het terrein van de 'hoge politiek' komt meer en meer in de Westeuropese schijnwerpers te staan;
 - c) onder 'key groups' valt een zekere Europese loyaliteit waar te nemen;
- er binnen het raamwerk van de EG weliswaar verschillende samenwerkingsvormen met een typisch intergouvernementeel karakter zijn aan te wijzen, maar dat niet alle verschijnselen en ontwikkelingen binnen de Gemeenschap met de intergouvernementele benadering kunnen worden verklaard.

Samenvattend kan dan ook tot de slotsom worden gekomen, dat geen van de drie benaderingen een allesomvattende theorie over het Europese integratieproces oplevert, die recht doet aan de werkelijkheid. Wel kan worden gesteld dat met name de neo-functionalistische- en de intergouvernementele benadering in een aantal opzichten nog bijzonder relevant zijn.

Waar dat het geval is, zal er in de volgende hoofdstukken op moeten worden

teruggekomen.

Ten slotte is in paragraaf 2.7. ingegaan op de rol die defensiesamenwerking binnen de behandelde benaderingen speelt. Aangegeven is dat Rikers' 'military' en 'expansion condition' bij de beantwoording van deelvraag c op hun actuele relevantie moeten worden getoetst. Daarnaast moet in hoofdstuk 4 rekening worden gehouden met de onderzoeksresultaten van Haas en Etzioni die het 'spill-over' potentieel van defensiesamenwerking betreffen.

Hoofdstuk 3 **Vormen van defensiesamenwerking in West-Europa**

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de praktijk centraal. In antwoord op deelvraag b wordt beschreven welke vormen van defensiesamenwerking er in West-Europa bestaan en welke doeleinden zij dienen. Daarna wordt op grond van een analyse van primaire bronnen (rapporten en interviews) en secundaire bronnen (artikelen en boeken) een evaluatie van het beleid van de verschillende fora gegeven. Op deze manier wordt getracht een zo volledig mogelijk beeld van de bestaande situatie te schetsen.

Reeds in hoofdstuk 1 is gezegd dat wij ons in deze studie beperken tot die instituties die zich specifiek met Westeuropese defensie- en veiligheidsbelangen bezighouden en waarin alleen landen uit de betrokken regio deelnemen. De fora die aan deze criteria voldoen zullen in aparte paragrafen aan de orde worden gesteld.

Met behulp van de stipulatieve definities uit het theoretisch hoofdstuk zal bij elk forum worden aangegeven om welke vorm van intergouvernementele samenwerking het precies gaat.

In paragraaf 3.6. wordt het antwoord op deelvraag b kort samengevat, waarna enkele deelconclusies met betrekking tot de onderzochte fora kunnen worden getrokken. Besloten wordt met het inpassen van de bevindingen in het theoretisch model.

3.2. De West-Europese Unie (WEU)

De WEU is gebaseerd op het - tegen mogelijke nieuwe Duitse agressie gerichte - Verdrag van Brussel dat door België, Nederland, Luxemburg, Engeland en Frankrijk in 1948 werd ondertekend. (Met het oog op hetzelfde doel hadden deze twee laatste landen overigens al een jaar daarvoor, in de vorm van het Verdrag van Duinkerken, bilaterale afspraken gemaakt.) Een kort historisch overzicht maakt duidelijk hoe het mogelijk was dat Duitsland zich enkele jaren later, in 1954, bij de ondertekenaars van dit Verdrag van Brussel zou voegen.

In de periode 1948-1954 wijzigde de internationale politieke situatie zich drastisch. Met name als gevolg van ideologische en politieke tegenstellingen tussen de voormalige bondgenoten uit de Tweede Wereldoorlog en de toenemende macht van de Sovjet-Unie in Oost-Europa laaide het Koude Oorlogsconflict op. Dit resulteerde onder andere in de Duitse tweedeling en de oprichting van de Navo in 1949. Een indirect gevolg van deze ontwikkelingen was dat

West-Duitsland steeds minder en de Sovjet-Unie steeds meer als een potentiële vijand werd beschouwd. Almaar groter werd dan ook de behoefte West-Duitsland op te nemen in het Westerse kamp. En met het verbod er een leger op na te houden, dat de geallieerden Duitsland in 1945 hadden opgelegd, kwamen de Westerse landen steeds meer in hun maag te zitten; de Oostduitse herbewapening en de Korea-crisis hadden dit probleem actueel gemaakt.

Aangezien Frankrijk zich in 1950 verzette tegen opnemng van de Bondsrepubliek in de Navo, werd getracht de deelneming van de Westduitsers aan de Westerse defensie te verzekeren door hen te betrekken bij de op stapel staande Europese Defensie Gemeenschap (EDG). Aanvankelijk leek deze zaak snel beklonken te kunnen worden: in 1952 ondertekenden Frankrijk, Italië, Duitsland en de Beneluxlanden het verdrag tot oprichting van de EDG. Echter, vanwege met name de Engelse weigering om lid te worden van deze supranationale organisatie en de onoverkomelijke bezwaren van het Franse parlement, bleef de ratificatie van het verdrag uit. Uiteindelijk nam dit parlement in 1954 een motie aan om niet verder over de EDG te praten, waarmee dit initiatief definitief van de baan was.(1)

Het probleem van de Duitse herbewapening was hierdoor nog altijd onopgelost. Op instigatie van de Britse minister van Buitenlandse Zaken Eden werd daarom in 1954 besloten de protocollen van het Verdrag van Brussel te herzien en het uit te breiden met Italië en West-Duitsland. Vanaf dat moment wordt er gesproken van de West-Europese Unie.

Doelstellingen

Het herziene Verdrag van Brussel richt zich in het eerste artikel op consultatie en coördinatie inzake economische aangelegenheden.

Op militaire gebied voorziet het verdrag in een automatische assistentie en een gemeenschappelijke defensie in het geval van een gewapende aanval op één der WEU-leden. Verder bepaalt het verdrag dat, wanneer het gaat om militaire aangelegenheden, nauw zal worden samengewerkt met de Navo; dit om duplicaties te voorkomen. Bovendien zij vermeld dat het WEU-verdrag aan de Bondsrepubliek een aantal militaire beperkingen - zoals het verbod op produktie van atomaire, biologische en chemische wapens - heeft opgelegd (een belangrijk gegeven met het oog op de recente plannen van Mitterand de WEU te versterken, wij komen hierop aan het eind van dit hoofdstuk terug).(2)

Institutionele opzet

Voor het uitvoeren van haar militaire- en civiele taken staan de WEU de onderstaande organen ter beschikking:(3)

- a. De WEU-raad bestaat uit de ministers van Buitenlandse Zaken; dit is het politieke toporgaan van de organisatie. De ministers voeren politiek overleg, beraden zich over rapporten en resoluties van het WEU-parlement, zien toe op het functioneren van de lagere organen en hebben politieke beslissingsbevoegdheid. Meestal worden besluiten unaniem genomen, maar in een aantal vast omschreven gevallen wordt bij meerderheid of 2/3 meerderheid beslist.
De Permanente Raad bestaat uit de in Londen Geaccrediteerde ambassadeurs van de lidstaten en komt tweewekelijks bijeen. Deze vertegenwoordigers zorgen voor een permanente inzetbaarheid van de WEU.
- b. Een Secretariaat staat ter beschikking van de politieke organen, de ministerraad en het parlement van de WEU. Aan het hoofd daarvan staat de secretaris-generaal. Het secretariaat bestaat uit drie afdelingen: Rechtsvragen, Financiën en Algemene Zaken.
- c. Het WEU-parlement vergadert twee maal per jaar plenair in Parijs. Het bestaat uit 89 parlementariërs: 18 uit Engeland, Frankrijk, Italië en Duitsland, 7 uit België en Nederland en 3 uit Luxemburg. De gedelegeerden zijn doorgaans leden van de nationale parlementen. Het karakter van de parlementaire bijeenkomsten is consultatief, wat wil zeggen dat aanbevelingen, resoluties en moties van het parlement geen bindende kracht hebben.
- d. Het Agentschap voor toezicht op de bewapening zetelt in Parijs en heeft tot taak:
 - het kwantitatieve toezicht op de bewapening door de lidstaten;
 - het verzekeren dat de Bondsrepubliek zich houdt aan de voor haar geldende verdragsbepalingen inzake wapenproductie.
- e. De Permanente Bewapeningscommissie bestaat uit vertegenwoordigers uit alle lidstaten en heeft als opdracht de samenwerking op het gebied van wapenproductie te bevorderen. Derhalve bestudeert men de mogelijkheid tot vestiging van gemeenschappelijke standaards voor bewapening en gemeenschappelijk produktiemethoden. Het hoofdwartier zetelt in Parijs.

Beleidsvaluatie

Bij de evaluatie van het beleid van de WEU is het zinvol onderscheid te maken tussen haar civiele en militaire competenties. Om met het eerst te beginnen: voor het uitvoeren van niet-militaire bevoegdheden staan de WEU

slechts zeer beperkte middelen ter beschikking. Vooral de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) is hieraan debet. Omdat daardoor sterke gemeenschappelijke politieke en institutionele banden ontstonden, bestond er geen aanleiding deze taken van de WEU inhoud te geven. Immers consultatie- en coördinatieprocessen inzake economische aangelegenheden hebben sindsdien hoofdzakelijk binnen EEG-kader plaatsgevonden. Op dit punt heeft de WEU derhalve nooit grote betekenis gekregen.

De uitoefening van militaire taken is eveneens in belangrijke mate overschduwd. de WEU-raad heeft de meeste militaire functies namelijk overgedragen aan de Navo, waardoor de WEU slechts twee taken resteren.

In de eerste plaats worden rapporten gepubliceerd over de naleving van het herziene Verdrag van Brussel, met name over de aan West-Duitsland opgelegde beperkingen. Over de reactie van Bonn op deze taak van de WEU merken Burrows en Edwards het volgende op:

This function has not of course endeared the organisation to Germany and still militates against the possibility of using WEU in any more extensive form to promote unification or co-ordination among the defence forces of Defence Ministries of the signatories.(4)

In de tweede plaats onderzoekt de permanente bewapeningscommissie van de WEU de mogelijkheden tot versterking van de samenwerking inzake standaardisatie van militaire materieel. Vooralsnog heeft deze arbeid praktisch weinig resultaten opgeleverd.(5)

Over het politieke overleg tussen de ministers van Buitenlandse Zaken bericht het jaarboek 1980/1981 van het desbetreffende departement dat:

De tijd voor herbezinning op de mogelijkheden van de organisatie [de WEU] lijkt gekomen. Aanleiding tot deze herbezinning is de toenemende overschaduwning van het politieke overleg in de WEU door andere gespreksfora, zoals de EPS, de Navo en de Raad van Europa.(6)

Uit een artikel in Nieuw Europa blijkt dat Van Eekelen, de verantwoordelijke staatssecretaris, deze passage onderschrijft. Naar zijn mening kon aan de WEU nog enige politieke betekenis worden toegekend toen Engeland nog geen lid was van de EG. Echter, nu acht hij de politieke betekenis van de WEU "vrijwel tot nul gereduceerd."(7) Dit mede door de toenemende activiteiten in het bredere kader van de EPS (ook Denemarken, Ierland en Griekenland nemen daaraan deel).

Positiever oordelen Burrows en Edwards over de bijeenkomsten van het WEU-parlement (het enige Europese parlementaire forum waarin regelmatig over politiek-militaire aangelegenheden wordt gesproken):

The WEU-Assembly conducts valuable and important discussions on a number of topics and undoubtedly serves to increase acquaintance with these topics among a limited number of parliamentarians.(8)

Inherent aan het consultatieve karakter van de parlementaire bijeenkomsten is evenwel, dat er met resoluties of rapporten die voortvloeien uit debatten nauwelijks iets gebeurt. De WEU-raad besteedt er zelden aandacht aan en voor zover ze defensie-aangelegenheden betreffen, worden ze doorgestuurd naar de Navo.(9) (Overigens is het de vraag of men dit de ministers kan verwijten: een aantal strategisch gelegen Europese landen zijn immers geen lid van de WEU en bovendien beschikt de organisatie niet over eigen strijdkrachten.)

WEU-typing

Anders dan de EGKS en de EDG is de WEU geen supranationale organisatie. Wel verbindt het Groot-Brittannië met de andere Westeuropese landen. Maar de WEU krijgt nooit grote betekenis. Haar belangrijkste verdienste is dat zij in de herbewapening van West-Duitsland een rol speelt en een forum is voor het Duitse probleem. Na verloop van tijd echter leidt de West-Europese Unie een sluimerend bestaan.(10)

Bovenstaande typing van Van der Velden en Visée geeft kort en krachtig de positie van de WEU weer. Uit de beleidsevaluatie blijkt dat dat 'sluimerend bestaan' vooral valt te verklaren door de omstandigheid dat de oorspronkelijke militaire- en economische taken voor het overgrote deel zijn overgenomen door respectievelijk de Navo en de EG. De term 'overschaduw' is bij uitstek op de WEU van toepassing.

Verder is de WEU inderdaad geen supranationale organisatie; hoe kan deze intergouvernementele samenwerking dan wel worden omschreven ?

De overgebleven WEU-taken kan men uiteen laten vallen in 'consultatie' en 'harmonisatie'. Consultatie voor wat de activiteiten van het WEU-parlement en de WEU-raad betreft. De poging tot vestiging van gemeenschappelijke standaards en produktiemethoden kan men typeren als harmonisatie.

3.3. De Eurogroep

De Eurogroep is ontstaan in 1968. Deelnemers zijn de Europese Navo-landen met uitzondering van Frankrijk. Deze landen worden bij dit overleg vertegenwoordigd door hun minister van Defensie. Voor het ontstaan van dit forum kunnen twee motieven worden aangedragen. In de eerste plaats bestond er in West-Europa toentertijd een algemene wens om een grotere eenheid te demonstreren: "European unity was in the air."(11)

De tweede beweegreden betreft het feit dat de verhouding tussen de Verenigde Staten en Europa (ook) toen niet optimaal was. Dat juist in dat jaar de Amerikaanse senator Mansfield zijn 'beruchte' voorstel om het aantal troepen van de VS in Europa te reduceren, is hiervoor illustratief.

Binnen het kader van de Eurogroep willen de Europeanen dan ook een serieuze poging ondernemen de verhouding met de VS te verbeteren.

Doelstellingen

De samenwerking binnen de Eurogroep is gericht op de verwezenlijking van de onderstaande drie doeleinden:

- het stimuleren van de Europese bijdrage aan de bondgenootschappelijke veiligheid;
- het bevorderen van betere praktische samenwerking ter verhoging van de Europese defensie-inspanning;
- het bevorderen van een ruimere politieke bekendheid met de Europese defensie-inspanning, in het bijzonder in de Verenigde Staten.(12)

Met het oog op vergroting van de effectiviteit van het bondgenootschap trachten de Europese leden hun veiligheids- en defensie-inspanningen te coördineren en daarnaast zo efficiënt mogelijk gebruik te maken van de beperkte financiële bronnen.

In de praktijk betekent dit het voorkomen van duplicaties van inspanningen en uitgaven en het zoeken naar gemeenschappelijke concepten inzake bewa-
pening, logistieke steun en training.(13)

De defensie-ministers trachten deze doelstellingen op twee manieren te realiseren. Primair proberen zij de hoofdlijnen van hun beleid met elkaar in overeenstemming te brengen. Daarnaast wisselen zij informeel van gedachten over actuele politiek-strategische vragen inzake de bondgenootschappelijke defensie.

Institutionele opzet

De intergouvernementele samenwerking in de Eurogroep berust niet op een verdrag. In die zin is er geen sprake van geïnstitutionaliseerd overleg. Evenmin beschikt de Eurogroep over een permanent secretariaat. Alle administratieve werkzaamheden worden op de nationale departementen verricht, door die afdelingen die belast zijn met Navo-aangelegenheden.

De Eurogroep-ontmoetingen vinden plaats op de volgende niveaus:

- a. De ministers van Defensie van de Europese Navo-landen komen de dag voor de reguliere halfjaarlijkse ontmoetingen van het 'Defence Planning Committee', waaraan alle Navo-leden deelnemen, in Brussel bijeen. Als bepaalde omstandigheden het noodzakelijk maken, worden er extra vergaderingen belegd.

Voorzitter van de Eurogroep-bijeenkomsten is één van de participerende

ministers voor de periode van één jaar. Er is geen vaste rotatie; de keuze van de voorzitter is een kwestie van invitatie.

- b. De permanente vertegenwoordigers bij de Navo overzien de werkzaamheden en bereiden de ministeriële ontmoetingen voor. Er bestaat geen vaststaand schema voor hun bijeenkomsten; het aantal hangt af van de hoeveelheid zaken die moet worden afgehandeld.
- c. De Stafgroep is belast met de dagelijkse besognes en komt een à twee keer per maand bijeen. De groep bestaat uit defensie-adviseurs van de nationale delegaties van de lidstaten op het Navo-hoofdkwartier. Zij houdt zich bezig met het uitvoeren van opdrachten die voortkomen uit de ministeriële discussies, het opstellen van concept-teksten en maken van voorbereidingen voor de ministeriële vergaderingen, en het coördineren van de werkzaamheden van de subgroepen.
- d. De Subgroepen verrichten het werk op het gebied van coördinatie van defensie-activiteiten. Hierin participeren experts van de nationale departementen van Defensie. Binnen elke subgroep neemt één van de landen het voorzitterschap en de administratieve ondersteuning voor zijn rekening. Subgroepen zijn er onder andere voor samenwerking op het gebied van bewapening (Euronad) logistieke steun (Eurolog) en medische verzorging (Euromed).(14)

Beleidsevaluatie

In hoeverre is de Eurogroep erin geslaagd de eerdergenoemde doelstellingen te verwezenlijken? Waar het gaat om de totstandkoming van een additionele bijdrage aan de bondgenootschappelijke veiligheid, is deze informele samenwerking van nut geweest. Het meest in het oog springende resultaat in dit opzicht is de afspraak uit 1970 over een vijfjarenplan voor verbetering van de Europese defensie. De Eurogroepleden legden in dit plan vast dat zij een aantal verbeteringen in hun defensiebeleid zouden doorvoeren, en wel op die gebieden waaraan de Navo-autoriteiten prioriteit hadden gegeven.(15)

Met betrekking tot de poging tot het bevorderen van een ruimere bekendheid met de Europese defensie-inspanning, moet opgemerkt worden dat de Eurogroep hierin niet is geslaagd. Van verschillende Amerikaanse kanten wordt regelmatig de kritiek geuit dat Europa onvoldoende bijdraagt aan de gezamenlijke verdediging. Onmiddellijk moet hieraan worden toegevoegd dat deze kritiek in strijd is met de feiten: Europa betaalde in 1982 91 % van de grondstrijdkrachten, 80 % van de zware gevechtstanks, 80 % van de gevechtsvliegtuigen en 66 % van de oppervlakteschepen in het Navo-gebied.(16) Ondanks de activiteiten van de Eurogroep wordt deze kritiek, met name in de Verenigde Staten, nog door velen onderschreven.

Ten slotte wordt het consultatieve vermogen van de Eurogroep in het algemeen weinig aangesproken. Een reden vormt het feit dat andere fora hiervoor meer geschikt zijn (vergelijk bijvoorbeeld de intensieve EPS-consultaties over verschillende onderwerpen). Een tweede, hiermee samenhangende reden betreft de omstandigheid dat Frankrijk geen lid is van de Eurogroep. Ondanks regelmatige uitnodigingen tot deelneming heeft Parijs dit van het begin af aan geweigerd. In de ogen van de Fransen is de Eurogroep namelijk te sterk met de Navo verbonden.(17) En aangezien zij in 1966 de geïntegreerde structuur en planningsorganisatie van de Alliantie hebben verlaten, valt toetreding tot de Eurogroep niet te verwachten. Dat dit de mogelijkheden van de Eurogroep beperkt, is evident.

Eurogroep-typering

Uit de beschrijving van de doelstellingen en de institutionele opzet komt naar voren dat de concepten coördinatie, harmonisatie en consultatie op dit forum van toepassing zijn. Om duplicaties van defensie-inspanningen en -uitgaven te voorkomen en gemeenschappelijke concepten voor bewapening, logistieke steun en training te ontwikkelen, wordt het defensiebeleid van de Europese Navo-landen gecoördineerd. Met name de Stafgroep en de subgroepen zijn met deze coördinerende taken belast.

Verder kunnen de praktische maatregelen gericht op rationalisatie, standaardisatie en interoperabiliteit, die de subgroepen proberen te treffen, worden getypeerd als harmonisatie. En het bespreken van politiek-strategische onderwerpen door de ministers van Defensie kan worden omschreven als consultatie.

3.4. De Independent European Programme Group (IEPG)

De IEPG werd in 1976 door de leden van de Eurogroep opgericht. Naast de Eurogroep-leden neemt echter ook Frankrijk deel aan het overleg in het kader van de IEPG. Het op gang brengen van dit, niet aan de Navo gebonden, overleg roept twee vragen op: waarom werd hiertoe besloten, en waarom waren de Fransen ditmaal wel bereid om mee te gaan doen ?

De eerste vraag laat zich vrij eenvoudig beantwoorden: de Eurogroep-leden hadden geen keus. Omdat Frankrijk niet zou toetreden tot de Eurogroep, zou doorgaan in de bestaande vorm niet tot betere resultaten op het gebied van materieelsamenwerking hebben geleid. En aangezien de Europese defensie-ministers overtuigd waren van het belang van Franse deelneming daaraan, restte hun geen ander alternatief dan het oprichten van een nieuw forum.(18)

Van Eekelen noemt nog een tweede reden voor het besluit de IEPG op te richten: de Westeuropese landen bleken niet in staat de industriële kant van het aankoopbeleid te reorganiseren in één markt voor wapens.(19)

Vooraf uit economische overwegingen besloot Frankrijk te gaan deelnemen aan de activiteiten van de IEPG. Als grootste Westeuropese wapenexporteur wilde de Franse regering deze laatste samenwerking niet laten liggen. Bovendien zijn Franse lange termijnbelangen hierbij van invloed geweest. Blijkens recente verklaringen over het defensiebeleid onderkennen de Fransen steeds meer de noodzaak tot Westeuropese samenwerking (uiteraard met behoud van de eigen, nucleaire, soevereiniteit).(20)

Doelstellingen

De doelstellingen van de IEPG zijn:

- een meer effectief gebruik van beschikbare fondsen voor onderzoek, ontwikkeling en verwerving van defensiematerieel;
- toenemende materieelstandaardisatie;
- versterking van het Europese element op defensiematerieelgebied in de verhouding West-Europa - Verenigde Staten;
- handhaving van een gezonde defensie-industriële en technologische basis in West-Europa.

Deze doelstellingen moeten uiteindelijk leiden tot de totstandkoming van een effectieve Europese samenwerking op het gebied van defensiematerieel.
(21)

Institutionele opzet

De bijeenkomsten van de IEPG vinden plaats op drie niveaus:

- Het eerste niveau is dat van de staatssecretarissen van Defensie. Zij staan aan het hoofd van de IEPG en komen één à twee keer per jaar in vergadering bijeen.
- Op het tweede niveau ontmoeten de 'Nationale Armament Directors' van de departementen van Defensie elkaar. Bij hen berust de ambtelijke leiding.
- Het derde niveau betreft de werkgroepen, die bestaan uit defensie-experts uit de lidstaten.

De werkzaamheden van de werkgroepen zijn verdeeld over drie panels:

Panel 1 stelt jaarlijks een omvangrijk materieelschema op dat aangeeft wat er aan materieel wordt gebruikt en wat op korte termijn zal worden vervan-

gen. Op grond van dit schema worden de nationale materieelbenodigdheden vergeleken en de mogelijkheden van samenwerking geïdentificeerd.

Panel 2 overziet en coördineert de verrichtingen van enkele ad hoc groepen die zich bezighouden met veelbelovende samenwerkingsprojecten.

Panel 3 houdt zich bezig met economische en procedurele aangelegenheden. Daarnaast heeft dit panel de supervisie over de bestudering van vijf algemene probleemgebieden: management en procedures, multi-project compensatie, concurrentie, werk- en kostendeling, industriële samenwerking en wapenexport.(22)

Beleids-evaluatie

Bij de oprichting was er sprake van een zeker optimisme over de resultaten die binnen het IEPG-kader behaald zouden kunnen worden. In een studie over dit forum schrijft Heyhoe:

In addition there are perhaps other conditions to suggest that the EPG might prove to be more than just a contrived solution to a long standing institutional problem and could mark a significant shift in the history of European defence co-operation.(23)

Ruim zeven jaar later is er van dit aanvankelijke optimisme vrijwel niets meer te bespeuren. Daar is ook geen aanleiding voor: het IEPG-overleg heeft tot op heden namelijk nog slechts weinig vruchten afgeworpen. Of in de diplomatieke woorden van de verantwoordelijke staatssecretaris Van Houwelingen: "dit orgaan werkt thans nog niet naar volle bevrediging."(24)

De versterking van de Westeuropese positie op defensiematerieelgebied ten opzichte van de Verenigde Staten is vooralsnog niet gerealiseerd. Tot ongenoegen van de Europeanen valt het aandeel in de transatlantische wapenhandel al sinds de oprichting van de IEPG sterk in het voordeel van de Amerikanen uit (ongeveer in de verhouding 7:1).

Ook van een duidelijke toeneming van materieelstandaardisatie en een effectiever gebruik van de fondsen voor onderzoek en ontwikkeling is nog nauwelijks sprake. Burrows en Edwards constateren in dit verband dat de IEPG-leden het onderling niet eens kunnen worden over militaire concepten en doctrines.

Zo zijn de grotere Europese landen er bijvoorbeeld niet in geslaagd overeenstemming te bereiken over de produktie van één type tank. De oorzaak van dit "Greatest scandal of non-militarization" was onder andere een verschil van opvatting over de wijze waarop die tank zou moeten opereren in crisistijd.(25)

Verder achten zij het feit dat de IEPG-leden onderling sterk verschillen qua omvang, efficiency en niveau eveneens een probleem voor het realiseren van de doelstellingen. Zij verdelen de deelnemers van de IEPG in twee groepen. Enerzijds de grote wapenproducenten Engeland, Frankrijk, West-Duitsland en in sommige gevallen Italië. Anderzijds de kleinere Westeuropese landen met veel minder capaciteit en ervaring in het produceren van wapens. Het gevolg hiervan is dat omvangrijke gemeenschappelijke projecten worden aangepakt door enkele of alle grote landen, waarbij de vraag welke bijdrage de kleinere landen daaraan kunnen leveren, moeilijk te beantwoorden is. In bepaalde gevallen wordt hun een aandeel in de produktie van onderdelen aangeboden, in andere gevallen ontvangen zij bepaalde vormen van industriële compensatie van de grote Europese producenten.(26)

Meer in het algemeen ziet Van Houwelingen met name politieke oorzaken ten grondslag liggen aan het feit dat de IEPG nog weinig resultaten heeft geboekt:

De belangrijkste belemmerende factor is de politieke wens van sommige grote Europese landen om op een zo breed mogelijk front over een eigen defensieproduktiecapaciteit te beschikken. Hierbij speelt de nationale opvatting over het te voeren veiligheidsbeleid en buitenlands-politieke beleid een voorname rol.(27)

Verder willen de landen "vrijwel alle zoveel mogelijk hun nationale industrie inschakelen ook al is dat in bepaalde gevallen kostbaarder dan regelrechte aanschaf in het buitenland."(28)

En natuurlijk oefenen de internationale economische recessie, en daarmee samenhangend het nationaal werkgelegenheidsbeleid, een belangrijke - voor de IEPG negatieve - invloed uit. "Deze intra-Europese factoren bemoeilijken het optreden van een gezamenlijk Europa en derhalve ook het optreden als één Europa BV."(29)

IEPG-typering

Hoe kan de intergouvernementele samenwerking in het kader van de IEPG worden getypeerd ? Op grond van het voorafgaande kan worden gesteld dat de concepten 'coördinatie' en 'harmonisatie' hier van toepassing zijn.

Harmonisatie voor wat de doelstelling 'toenemende materieelstandaardisatie' en de werkzaamheden in dat verband betreft. Het concept coördinatie betreft de verrichtingen van de werkgroepen in het algemeen en de overkoepelende doelstelling - de totstandkoming van een effectieve Europese samenwerking op het gebied van defensiematerieel - in het bijzonder. Wil deze doelstelling ooit worden bereikt dan is een voorwaarde dat de landen de formulering en uitvoering van hun defensiebeleid met elkaar in overeenstemming brengen.

3.5. De Europese Politieke Samenwerking (EPS)

In haar huidige vorm is de EPS het resultaat van de topconferentie van de staats- en regeringsleiders der EG-lidstaten in december 1969 te Den Haag. In een studie over politieke samenwerking in Europa geeft Schreiner een boeiende verklaring voor het ontstaan van de EPS.(30)

Volgens hem hebben Frankrijk en de Bondsrepubliek, vertegenwoordigd door respectievelijk Pompidou en Brandt, hierbij een doorslaggevende rol gespeeld. Beiden hadden namelijk een reden om de ontwikkeling van de Europese politiek opnieuw op gang te brengen.

De Franse president wilde die Europese politiek onder meer gebruiken om de basis te leggen voor een nieuw centrum in de binnenlandse politiek, dat hem in het parlement minder afhankelijk van de gaullistische fractie zou maken.

De Duitse bondskanselier Brandt wilde een politiek gericht op activering van de EG, om op die manier vervolgens bij de Westeuropese partners begrip te kweken voor de door hem gevoerde 'Ostpolitik'.

Het succes van de topconferentie vloeyde volgens Schreiner dan ook voort uit 'een onderonsje' tussen Brandt en Pompidou in de marge van het diner dat ter gelegenheid van de bijeenkomst werd gegeven. Het uiteindelijke resultaat was een uitgebreid slotcommuniqué met een lange lijst van beleidsvoornemens, waaronder de opdracht aan de ministers van Buitenlandse Zaken te bestuderen hoe voortgang kon worden geboekt op het gebied van de politieke eenwording.(31)

Deze opdracht leidde tot een regelmatig overleg over politieke samenwerking tussen de, toentertijd, zes EG-lidstaten. Onder voorzitterschap van de Belg Davignon boog een comité bestaande uit de directeuren-generaal politieke zaken van de betrokken departementen zich over de concrete uitwerking. De werkzaamheden van dit comité resulteerden in het zogenaamde 'verslag van Luxemburg' dat een klein jaar na de Haagse top (op 27 oktober 1970) werd gepubliceerd.

Doelstellingen

In dit verslag van Luxemburg wordt het doel van de politieke samenwerking als volgt omschreven:

- durch regelmässige Unterrichtung und Konsultationen eine bessere gegenseitige Verständigung über die grossen Probleme der internationalen Politik zu gewährleisten;
- die Harmonisierung der Standpunkte, die Abstimmung der Haltung und, wo dies möglich und wünschenswert erscheint, ein gemeinsames Vorgehen zu gewährleisten

und dadurch die Solidarität zu festigen.(32)

Verder wordt opgemerkt dat Europese eenwording tegen niemand gericht is en ook niet door een streven naar macht is geïnspireerd. De bedoeling is om met eerbiediging van het Handvest der Verenigde Naties een actieve rol in de internationale politiek te gaan spelen, teneinde de internationale betrekkingen op meer rechtvaardigheid te baseren, de welvaart beter te verdelen en de veiligheid van een ieder beter te waarborgen.

Daarnaast kondigden de ministers in dit verdrag de komst van een tweede document aan, waarin zou worden aangegeven welke stappen in de richting van politieke eenwording zouden kunnen worden gezet.

In juli 1973 verscheen dit Rapport van Kopenhagen. Hierin werd onder andere gerefereerd aan het communiqué van de Parijse topconferentie van 1972, waarin een belangwekkende nieuwe doelstelling expliciet stond vermeld: de vorming van een Europese Unie.(33) De politieke samenwerking zal voortaan mede tot doel hebben bij te dragen aan het Europese eenwordingsproces, aldus de opstellers van het tweede verslag.

Tevens werd bepaald dat het EPS-overleg zou gaan over alle belangrijke kwesties van buitenlandse politiek. Twee beginselen zouden in dit opzicht van belang zijn:

- het overleg moet tot doel hebben voor concrete gevallen gemeenschappelijke beleidslijnen te vinden, en
- de onderwerpen moeten raken aan de belangen van Europa, binnen ons werelddeel of daarbuiten, op die gebieden waar een gemeenschappelijke standpuntbepaling noodzakelijk of wenselijk is.(34)

Bovendien werd afgesproken dat elke deelnemende staat zijn eigen standpunt met betrekking tot bovenstaande vraagstukken niet definitief bepaalt, zonder de anderen in het kader van de EPS te hebben geraadpleegd.

Institutionele opzet

Om deze doelstellingen te kunnen realiseren, beschikt de EPS over de volgende organisatieniveaus:

- a. De Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de tien lidstaten der EG. Hij is het hoogste orgaan binnen de EPS en komt driemaal per jaar in vergadering bijeen. Taken van de Raad zijn bijvoorbeeld: het nemen van politieke initiatieven, het geven van opdrachten aan de lagere organen en het beslechten van geschillen die op een ander niveau niet kunnen worden opgelost.
- b. De bijeenkomsten van de ministers van Buitenlandse Zaken, die minstens vier maal per jaar plaatsvinden. Van de bewindslieden wordt verwacht dat

zij de opdrachten van de Raad uitvoeren, elkaar over internationale kwesties consulteren en op het terrein van de buitenlandse politiek zoveel mogelijk gezamenlijk opereren.

- c. Het Comité Politique bestaat uit de directeuren-generaal politieke zaken van de nationale departementen. Het comité komt minstens maandelijks bijeen en heeft tot taak, het voorbereiden van de ministeriële zittingen en het uitvoeren van de verstrekte opdrachten.
- d. De Werkgroepen bestaan uit in een bepaalde problematiek gespecialiseerde experts. Het is hun taak de consultaties in individuele kwesties te verdiepen. Werkgroepen zijn er onder andere voor Afrika, het Midden-Oosten en de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa.
- e. De zogenaamde 'Correspondants européens' zijn ambtenaren, werkzaam op de departementen van Buitenlandse Zaken van de lidstaten. Zij hebben tot taak het bevorderen van de politieke samenwerking, het oplossen van organisatorische en algemene problemen en het verslaan van de besprekingen.(35)

Naast deze organen zijn er de ambassadeurs en diplomaten van de Tien in de respectievelijke hoofdsteden en de permanente vertegenwoordigers bij de internationale organisaties. Zij onderhouden de gemeenschappelijke contacten en arrangeren consultaties over bepaalde thema's.

Beleidsevaluatie

Political Co-operation which is based on membership of the European Community has developed to become a central element in the foreign policies of all member states. The Community and its member states are increasingly seen by third countries as a coherent force in international relations. The Foreign Ministers of the Ten note that ... significant progress has been achieved towards the objectives set out in those reports. [de verslagen van Luxemburg en Kopenhagen] (36)

Uit dit citaat, uit een door de betrokken ministers goedgekeurd rapport over de EPS, kan worden afgeleid dat met betrekking tot het bereiken van de doelstellingen vooruitgang is geboekt. Verder blijkt uit een jaaroverzicht van Buitenlandse Zaken, "dat lidstaten zich in het algemeen verbinden eigen standpunten of initiatieven niet vast te leggen zonder deelgenoten in het kader van de politieke samenwerking daarover te hebben geraadpleegd." (37)

Veelbetekend in dit verband is dat niet alleen direct-betrokkenen, maar ook 'buitenstaanders' positief oordelen over de EPS. Zo meent Pijpers, wetenschappelijk medewerker van het Europa Instituut, "dat op het gebied van een gemeenschappelijke buitenlandse politiek nog steeds bescheiden vooruitgang mogelijk is. De ernstige problemen rond het communautaire

landbouwbeleid, het EG-budget, de visserij, etcetera, vormen kennelijk geen hindernissen voor verdergaande politieke samenwerking."(38)

Overigens oordeelt hij minder positief over de coördinatie en de planning binnen de EPS: door het ontbreken van een permanent secretariaat vertonen met name de werkzaamheden van de lagere echelons niet veel samenhang.(39)

Ook in verschillende andere publicaties van 'buitenstaanders' is een positieve beoordeling van de EPS terug te vinden. (op de suggesties om dit forum te versterken, wordt in hoofdstuk 4 teruggekomen).(40)

In het algemeen kan dan ook worden gesteld dat de deelnemende landen het streven naar coördinatie van standpunten, gemeenschappelijke verklaringen en een eensgezind optreden naar buiten, serieus nemen. Resultaten die zijn voortgekomen uit deze houding zijn onder meer: de onderlinge afstemming van het stemgedrag in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en de gemeenschappelijke verklaringen van de Europese Raad met betrekking tot het Midden-Oosten en de Falkland crisis.

Vanzelfsprekend leidde het EPS-overleg niet in alle gevallen tot gecoördineerde standpunten of een gemeenschappelijk optreden, maar voor zover dit niet mogelijk was "droeg het overleg op alle niveaus ... bij tot een beter begrip van de individuele standpunten, waarmee de interne cohesie tussen de lidstaten van de Gemeenschappen werd versterkt."(41)

EPS-typering

Met de goedkeuring van het verslag van Luxemburg in 1970 stemden de leden van de EG in met een niet-supranationale vorm van samenwerking, die afweek van het Verdrag van Rome. Verwonderlijk was dit overigens niet, want een supranationale opzet was voor de betrokken landen namelijk niet aanvaardbaar. Zij waren (en zijn vooralsnog) niet bereid soevereiniteit op het gebied van de buitenlandse politiek over te dragen aan een internationale institutie.

De EPS berust op een 'gentlemans agreement' tussen de lidstaten om op een pragmatische basis met elkaar samen te werken, waarbij de deelnemers de vrijheid behouden om waar gewenst de nationale politiek te volgen.

Op deze vorm van intergouvernementele samenwerking zijn de begrippen coördinatie, harmonisatie en consultatie van toepassing. Coördinatie vindt vooral plaats tussen de ministers van Buitenlandse Zaken en in het 'Comité Politique'. Het onderling afstemmen van de uitgangspunten voor het te formuleren en uit te voeren buitenlands beleid, harmonisatie, is met name een zaak voor de Europese Raad en de bijeenkomsten van de ministers. En op verschillende niveaus - ministers, werkgroepen, ambassadeurs, permanente vertegenwoordigers - informeren de EG-landen elkaar over hun buitenlands

beleid (consultatie).

Enkele consequenties van deze vorm van samenwerking mogen tot besluit niet onvermeld blijven:

- besluiten kunnen alleen bij consensus en na gezamenlijk overleg worden genomen;
- ministers zijn voor hun handelen in EPS-verband alleen achteraf verantwoording schuldig aan de nationale parlementen. Van democratische controle door het Europees Parlement is nauwelijks sprake (dit is een typisch kenmerk van 'high politics': regeringen zijn in dit verband de belangrijkste actoren zij bevinden zich in een sleutelpositie om de buitenlandse politieke belangen, die nauwelijks aan enige parlementaire controle onderworpen zijn, te vertegenwoordigen en te behartigen.);
- de politieke organen van de Gemeenschap, de Commissie en het EP, zijn slechts zijdelings bij de EPS betrokken.(42)

3.6. Deelconclusies van hoofdstuk 3

In dit derde hoofdstuk is deelvraag b beantwoord:

Welke organisatievormen van defensiesamenwerking kunnen in West-Europa worden onderscheiden, in hoeverre hebben zij geformuleerde doeleinden bereikt en hoe kan hun organisatievorm worden getypeerd ?

Op grond van datgene wat in de paragrafen 3.2. tot en met 3.5. naar voren is gebracht, kunnen de volgende deelconclusies worden getrokken.

Er zijn vier organisatievormen van defensiesamenwerking in West-Europa: de WEU, de Eurogroep, de IEPG en de EPS. Uit de beleidsevaluatie van de WEU blijkt dat zij een 'sluimerend bestaan' leidt. Verder moet met betrekking tot dit forum worden vastgesteld dat:

- het politieke overleg in het kader van de WEU, mede door toenemende activiteiten van de EPS, overschaduwde is;
- met de, op zichzelf waardevolle, rapporten en resoluties van de WEU-Assemblee vrijwel niets gebeurt;
- een aantal op de noord- en zuidflank van Europa gelegen landen - Turkije, Denemarken, Griekenland, Spanje en Noorwegen - geen lid is van de WEU;
- jegens de Bondsrepubliek verschillende beperkende bepalingen in het WEU-verdrag staan, die de opstelling van Bonn tegenover deze institutie beïnvloeden.

Kortom: bij het onlangs aanvaarde initiatief van Mitterrand, die door een reactivering van de WEU de Europese zuil binnen de NAVO wil versterken, dient serieus rekening te worden gehouden met deze beperkingen.(43)

(Naar onze overtuiging is de EPS een geschikter forum om de veelbesproken

Europese pilaar binnen het bondgenootschap gestalte te geven, maar daarover in hoofdstuk 4.)

Met betrekking tot de Eurogroep moet worden geconcludeerd dat zij in het bereiken van haar doelstellingen niet is geslaagd: de materieelsamenwerking heeft geen substantiële vormen aangenomen, de Europese defensie-inspanning geniet geen ruimere publieke bekendheid (althans niet in positieve zin) en door het ontbreken van Frankrijk wordt het consultatieve vermogen weinig aangesproken.

Ook de samenwerking in het kader van de IEPG heeft tot op heden niet veel resultaten opgeleverd. De belemmerende factoren hierbij zijn vooral van politieke aard: de lidstaten willen een brede nationale defensiecapaciteit behouden en daarnaast bemoeilijken de internationale economische recessie en het nationale werkgelegenheidsbeleid het maken van concrete afspraken over materieelsamenwerking.

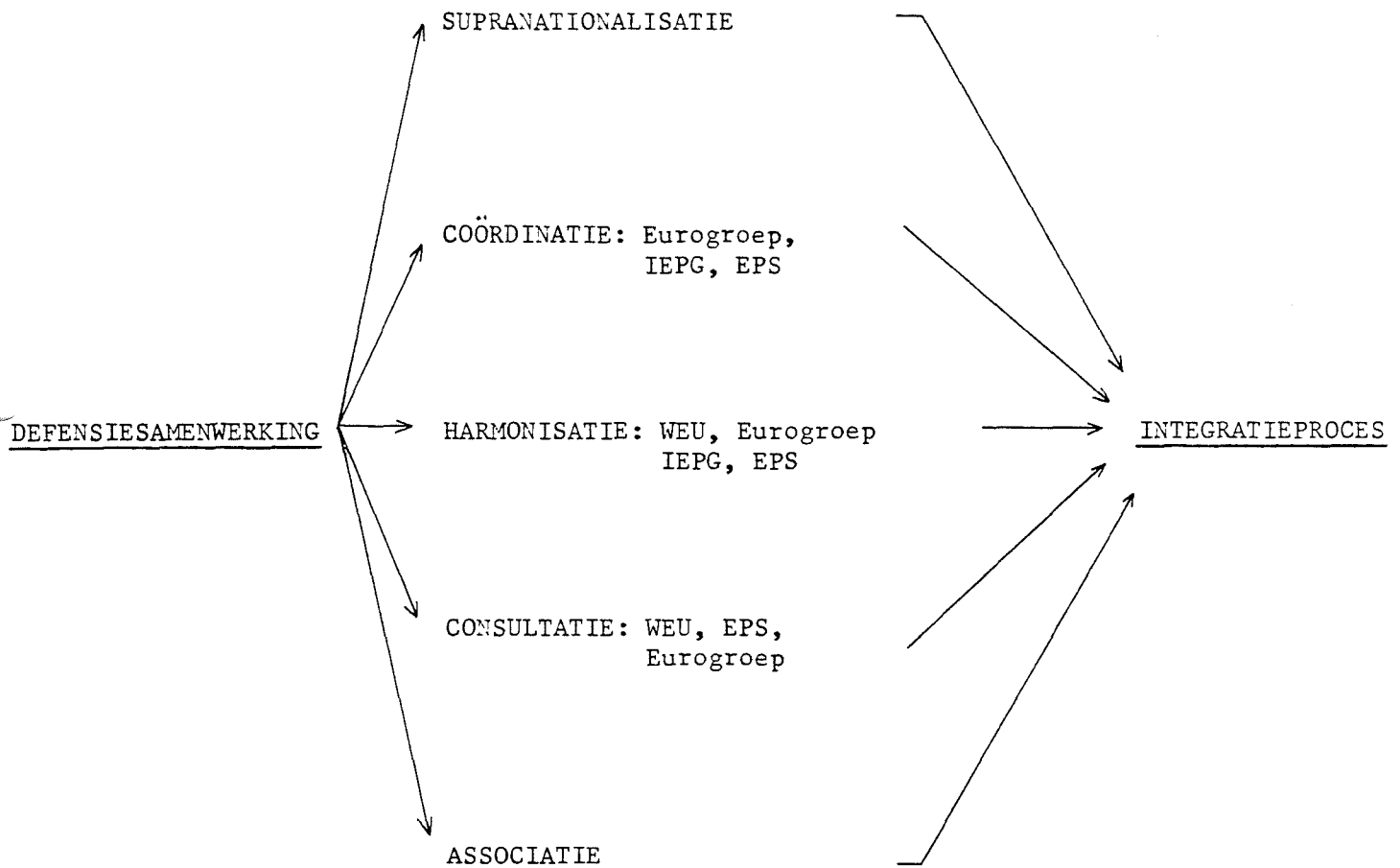
Binnen de EPS zijn wél enige successen geboekt. Zowel direct-betrokkenen als 'buitenstaanders' zijn het daarover eens. Vooruitgang op het gebied van de buitenlandse- en veiligheidspolitiek is binnen dit kader, ondanks de ernstige communautaire problemen op andere gebieden, nog steeds mogelijk. Op de punten van coördinatie en planning in de eerste plaats, en democratische controle door het EP in de tweede plaats, schiet de samenwerking binnen het raamwerk van de EPS echter tekort.

Uit de typering van de fora blijkt dat er geen supranationale samenwerking op defensiegebied in West-Europa plaatsvindt. Evenmin zijn de bijzondere vorm van coördinatie - specialiserende coördinatie - en de vorm van associatie in de praktijk terug te vinden.

Coördinatie vindt plaats binnen de Eurogroep, de IEPG en de EPS. Harmonisatie is van toepassing op de samenwerking binnen alle vier de instituties. Van consultatie kan, in meer of mindere mate (vergelijk de beleidsevaluatie), gesproken worden bij de WEU, de Eurogroep en de EPS.

Indien deze bevindingen worden ingepast in het model, ontstaat het volgende beeld van defensiesamenwerking in de praktijk:

DEFENSIESAMENWERKING IN DE PRAKTIJK



Nu is aangegeven om welke vormen van intergouvernementele defensiesamenwerking het in West-Europa gaat en de lezer zich bovendien een beeld kan vormen van het gewicht en de beleidsvoering van de betrokken fora, lijkt het mogelijk de theoretische bevindingen aan de zojuist beschreven praktijk te koppelen bij de beantwoording van de deelvragen c en d.

hoofdstuk 4 De toekomstige ontwikkeling van de Westeuropese defensiesamenwerking

4.1. Inleiding

Na de beschrijving van de theorie in hoofdstuk 2 en een uiteenzetting over defensiesamenwerking in de praktijk in hoofdstuk 3, kunnen deze zaken nu aan elkaar worden gekoppeld.

In het inleidend hoofdstuk is kort gerefereerd aan het feit dat de meeste theoretici drie mogelijke uitkomsten van Europese samenwerking voorzien. In de tweede paragraaf zal de inhoud van die toekomstprojecties worden aangegeven en zal worden verduidelijkt welke verbinding er gelegd kan worden met de behandelde integratie-benaderingen. Aansluitend wordt aan de hand van de conclusies uit hoofdstuk 2 en 3 aangegeven wat de meest waarschijnlijke vorm van Europese samenwerking in de nabije toekomst zal zijn.

Vervolgens zal dan in de derde paragraaf beschreven worden hoe de Westeuropese defensiesamenwerking zich tegen deze achtergrond zal ontwikkelen. Gezien het eerderevermelde onvermogen trefzekere toekomstvoorspellingen te doen, is het daarbij niet mogelijk een exacte institutionele blauwdruk op te stellen. Wel zullen enkele ontwikkelingen kunnen worden geschetst die nauwere defensiesamenwerking in West-Europa op korte termijn aannemelijk maken. Hierbij zal aangegeven worden welke intergouvernementele samenwerkingsvormen op dit beleidsterrein in de lijn der verwachting liggen. Verder zal stilgestaan worden bij de mogelijke effecten van nauwere defensiesamenwerking op het integratieproces.

Tot besluit wordt in paragraaf 4.4. het antwoord op deelvraag d gegeven.

4.2. Hoe kan de Europese samenwerking zich gaan ontwikkelen ?

In een studie over veranderingspatronen in de Europese Gemeenschap komen Lindberg en Scheingold tot de slotsom dat er drie toekomstige uitkomsten voor de Gemeenschap zijn:

- a. Druk van verschillende kanten geeft sterke positieve impulsen aan de Gemeenschap waardoor zij uiteindelijk de vorm aanneemt van een confederale of federale staat.
- b. Een cumulatie van crises zal leiden tot een algehele achteruitgang, een 'general spillback', en een herbevestiging van het nationale soevereine besluitvormingspatroon.
- c. De Gemeenschap blijft groeien, in een zeer gematigd tempo, in de richting van een 'overall equilibrium state'.(1)

Hoewel voornoemde onderzoekers hun studie in 1970 beëindigden, lijken deze mogelijke uitkomsten nu niet minder plausibel en bruikbaar. Derhalve zullen deze toekomstmogelijkheden in het onderstaande worden getoetst op hun waarschijnlijkheid, met behulp van de conclusie over de federalistische-, de intergouvernementele- en de neo-functionalistische benadering. Deze theorieën zullen worden gekoppeld aan een toekomstige vorm van samenwerking binnen de Gemeenschap.

Allereerst aandacht voor de federale- en confederale uitkomst. In het theoretisch hoofdstuk is met betrekking tot de federalistische benadering gesteld, dat de strategieën om een federale unie te realiseren hebben gefaald en dat de EG in haar huidige vorm op geen enkel terrein federale kenmerken vertoont. Maar hoe groot is de kans dat de Gemeenschap voor het eind van deze eeuw is uitgegroeid tot een soort van Verenigde Staten van West-Europa, en welke invloed kan hierbij van Rikers' 'military' en 'expansion condition' worden verwacht ?

Lindberg en Scheingold achten de kans op deze uitkomst zeer gering: "We see little prospect of an federal or near-federal European political union." (2) Als argumenten hiervoor hanteren zij: het gebrek aan politieke wil en het ontbreken van voldoende politieke eenheid om een federale staatsvorm te realiseren; het gegeven dat de internationale politieke omstandigheden nu sterk verschillen van die in de jaren vijftig en het feit dat het integratieproces zelf bepaalde conservatieve, remmende, effecten sorteert:

Ironically, then, the succes of integration tends to retard growth. The realization of initial goals renders important groups and actors rather quiescent. Once they have a stake in the system, they are inclined to protect the system from the disruption that often accompanies growth. (3)

In een onderzoek uit 1978 naar mogelijke federale oplossingen voor Europese vraagstukken komen Burrows, Denton en Edwards tot dezelfde conclusie: federale samenwerking valt voorlopig niet te verwachten:

Major changes in central structure, however, such as the creation of a planning capacity or of some sort of 'decision-making centre' would require formal agreement; and it is difficult to see where a positive commitment from national governments sufficient to bring them to yield up a visible part of their sovereignty to a common institution would come from. (4)

Vooruitblikkend zien zij verder weinig mogelijkheden voor een gemeenschappelijk Europees buitenlands- en defensiebeleid, ontwikkeld en uitgevoerd binnen een sterke institutionele structuur. De terughoudende opstelling van de lidstaten om bevoegdheden over te dragen aan internationale instituties - zeker op het terrein van de 'hoge politiek' - en de gewijzigde interna-

tionale politieke context zijn hieraan debet. En op grond van ervaringen op het gebied van defensiesamenwerking in de afgelopen decennia achten zij de federale constructie geen oplossing voor de huidige situatie: "Resistance to defense unification should not be underestimated. After 25 years of NATO the progress towards standardization of equipment and procedures is pathetic."(5)

Verder menen Burrows, Denton en Edwards dat het bestaan van een Europese politieke entiteit een voorwaarde voor federale samenwerking is, omdat anders de Engelse en Franse nucleaire machten onder nationaal gezag zullen blijven: "The problems of European nuclear forces are well known. They cannot be European until there is a unified political entity to exercise control."(6)

Ook de voorzitter van het Europees Parlement, Dankert, is deze mening toegedaan: "De Europese Defensiegemeenschap veronderstelt toch een graad van supranationaliteit waarvan ik niet zie dat we daar ooit aan toekomen." (7)

De conclusies uit het voorgaande hoofdstuk sluiten aan bij deze argumenten. Supranationale samenwerking vindt binnen geen van de Westeuropese fora plaats. Evenmin zijn er indicaties die er op wijzen dat de lidstaten op afzienbare termijn verstrekkende bevoegdheden aan één van de behandelde instituties zullen overdragen. Plannen ter versterking van de EPS (Genscher-Colombo) of reactivering van de WEU (Mitterrand), waaraan in hoofdstuk 5 meer aandacht zal worden besteed, bieden geen uitzicht op federale defensiesamenwerking.

Blijft de vraag naar de relevantie van Rikers' 'expansion' en 'military condition'. Is daarvan sprake in de huidige Westeuropese situatie en zo nee kan de toekomstige aanwezigheid daarvan de onderhandelingen over federale samenwerking op gang brengen ?

Anno 1984 toont geen van de lidstaten de behoefte om gesprekken over federale samenwerking te gaan voeren, teneinde de territoriale controle van de Gemeenschap uit te kunnen breiden. Met andere woorden de 'expansion condition' is niet aanwezig.

De 'military condition' ontbreekt momenteel eveneens. Er is weliswaar sprake van een onverminderde militair-politieke dreiging van de Sovjet-Unie, maar die zal, zolang de Atlantische alliantie het antwoord op die dreiging vormt, niet resulteren in federale samenwerking.

Overigens wil dit niet zeggen dat een toenemende Sovjet-dreiging of andere externe crises geen enkel effect op de Europese samenwerking zouden kunnen sorteren. Tenslotte hebben dergelijke crises een belangrijke rol gespeeld in de geschiedenis van de EG. Het was de economische en politieke

crisis na de Tweede Wereldoorlog die een aanzet heeft gegeven tot het ontstaan van de EGKS in 1951. En het mislukken van het EDG-initiatief in 1954 heeft een sterke invloed gehad op de totstandkoming van het Verdrag van Rome in 1957. Anders gezegd: "The strongest pressures towards greater solidarity among the Nine come ... from outside the Community."(8)

Hoewel het moeilijk blijft op grond van dergelijke historische gebeurtenissen en toekomstige crisesverwachtingen - verhoogde spanningen door bijvoorbeeld ontwikkelingen in Oost-Europa, Berlijn, Joegoslavië, het Middellandse Zeegebied, of het terugtrekken van de Amerikaanse troepen uit West-Duitsland - voorspellingen te doen, kan met Wallace worden gesteld dat:

... a defensive response to external challenges will push members of the Community not only towards common attitudes but also to common action.... Self-interest rather than the commitment to the European idea, is the key to a rise in internal support for a common foreign policy.(9)

Aangezien buitenlands beleid en defensiebeleid zeer nauw met elkaar zijn verbonden, kan ondersteld worden dat externe crises nauwere defensiesamenwerking zullen veroorzaken. In de tegenwoordige mondiale betrekkingen waarin blokken-diplomatatie steeds meer opgeld doet (denk bijvoorbeeld aan de groep van 77 in de Verenigde Naties en de 'blokken' binnen de CVSE) is het waarschijnlijk dat de EG-lidstaten zich realiseren dat zij door een gemeenschappelijk optreden meer kunnen en zullen bereiken dan door bilaterale diplomatie. Het blijft echter onwaarschijnlijk dat externe crises zullen leiden tot federale defensiesamenwerking.

De tweede mogelijke uitkomst die Lindberg en Scheingold voor de Europese samenwerking zien, is vanuit het oogpunt van integratie bekeken een pessimistische: een cumulatie van interne en externe crises zal leiden tot een algehele achteruitgang en een herbevestiging van het nationale soevereine besluitvormingspatroon.

Zelf achten deze onderzoekers de kans hierop gering. Naar hun overtuiging zijn de politieke en financiële kosten van het inslaan van deze weg terug daarvoor te hoog: "... at some point the Community crosses a threshold beyond which it becomes too costly to turn back."(10) En hoewel zij onderkennen dat niet kan worden bewezen dat deze drempel is gepasseerd, zijn zij van mening dat de Gemeenschap over voldoende vermogen beschikt om interne en externe crises te overleven.

De conclusies uit hoofdstuk 2 en 3 geven evenmin aanleiding tot de uitspraak dat deze pessimistische toekomstverwachting op afzienbare termijn wordt waarheid. Opgemerkt is onder meer dat zich binnen het EG-raamwerk steeds meer vormen van intergouvernementele samenwerking manifesteren die niet in

het Verdrag van Rome zijn terug te vinden. Blijkens een studie over Europese eenwording uit de jaren zestig dateert deze neiging tot intergouvernementele in plaats van supranationale samenwerking al uit die periode. De toenmalige politieke leiders, met name de Franse president De Gaulle, wensden niet verder te gaan dan: "a minimal policy co-ordination as needed to cope with short-term crisis."(11)

Hiermee is echter geenszins gezegd dat de lidstaten minder beslissingen op Europees niveau willen nemen. Eerder volgt hieruit dat zij de beslissingsbevoegdheid niet over willen dragen aan de Gemeenschap, maar dat zij die in handen willen laten van de Raad van Ministers of de Europese Raad.

Verder mag uit het feit dat het aantal beleidsterreinen waarop de EG actief is sinds 1957 in belangrijke mate is toegenomen, blijken dat zij inderdaad in staat is om crises het hoofd te bieden. Of in de woorden van Wallace: "The Community system has survived a succession of internal and external shocks since the beginning of the 1970s, without as yet seriously damaging its structure or cohesion."(12)

Daarnaast kan worden vastgesteld dat geen van de lidstaten overweegt de Gemeenschap te verlaten - sterker, met ingang van 1986 zullen Spanje en Portugal vermoedelijk toetreden. Ook van Engeland, dat sinds zijn toetreding niet bepaald een pro-Europees beleid heeft gevoerd, hoeft onder een Labour-regering uittreding niet te worden verwacht. De Labour-afgevaardigde Coleman hierover: "het uittreden van Groot-Brittannië uit de EG is ondenkbaar. Voor Engeland is er geen andere weg meer dan de Europese."(13)

Bovendien kan geconstateerd worden dat, juist nu het integratieproces in Europa steeds moeizamer verloopt, de lidstaten intensiever over hun gemeenschappelijke veiligheid beginnen te praten en streven naar een grotere identiteit op defensiegebied.(14) Of men deze ontwikkeling nu beschouwt als een vorm van escapisme van de lidstaten of niet, in ieder geval kan zij moeilijk worden opgevat als een aanwijzing dat de Westeuropese regeringen terug willen naar nationale soevereine besluitvorming.

In dit verband moet er ten slotte op worden gewezen dat de grote Westeuropese landen, op grond van hun ervaringen in de Tweede Wereldoorlog en het bestaan van een militaire conventionele overmacht van de Sovjet-Unie, goed beseffen dat het ontwikkelen en uitvoeren van een soeverein buitenlands en defensiebeleid, politiek onverstandig en praktisch vrijwel onmogelijk is (Door toetreding tot de Navo hebben deze staten al toegegeven dat zij niet in staat zijn zichzelf te verdedigen.)

De derde toekomstvoorspelling van Lindberg en Scheingold houdt in dat de Gemeenschap in een gematigd tempo blijft groeien in de richting van wat zij noemen een 'overall equilibrium state' (een algehele stabiele situatie van evenwicht).

Deze langzame uitbreiding van het huidige samenwerkingspatroon, waarin zowel supranationale als intergouvernementele elementen aanwezig zijn, achten zij het meest waarschijnlijk. Het gegeven dat federale samenwerking voorlopig is uitgesloten, betekent naar hun mening niet dat er geen kans bestaat op verdere groei van het aantal beleidsterreinen waarop de Gemeenschap actief is:

Thus while there is a good chance that there will be a clear increase in the scope of collective decision-making ... it does not seem at all assured that it will take a form of development of common policies on the scale of the common agricultural policy.(15)

Vermeldingswaardig is overigens hun treffende voorspelling uit 1970, dat noch een Britse toetreding (Engeland werd in 1973 lid van de EG), noch een meer pro-Europese opstelling van Frankrijk, zouden leiden tot een algemene bereidheid onder de lidstaten om op afzienbare termijn de supranationale weg te gaan bewandelen.

In het theoretisch hoofdstuk is geconcludeerd dat een drietal neo-functionalistische vooronderstellingen nog steeds opgeld doet:

- a. het aantal beleidsterreinen waarmee de EG zich bezighoudt is toegenomen;
- b. buitenlandse- en defensiepolitiek is niet langer een 'no-go area' in Europa;
- c. er valt onder politieke partijen en vakbonden een zekere Europese loyaliteit waar te nemen.

Lindberg en Scheingold vermelden nog een ander neo-functionalistisch uitgangspunt dat opgeld doet: "given the complexity of contemporary society, problems are necessarily interdependent and so their solutions tend to impinge on one another, and this is the heart of the neo-functionalistic logic."(16)

Wallace komt in 'Policy-Making in the European Communities' tot een soortgelijke conclusie:

... the gradualist approach represented by the three functional Communities had created a sense of common interest and common identity which has spread out from economic and technical issues to the political sphere. Even the most sensitive issue of defense was again being raised within the Community framework, through the indirect approach of the Genscher-Colombo proposals.(17)

Daarnaast heeft Pijpers op het in dit verband relevante verschijnsel gewezen, dat wanneer een politieke instelling eenmaal bevredigend functioneert, zij neigt tot expansie en verdergaande institutionalisering.

Dit is wat hij 'de eigen dynamiek van een integratieproces' noemt.(18)

In hoofdstuk 3 kwam naar voren dat ondanks ernstige communautaire problemen op verschillende terreinen, vooruitgang in de sfeer van 'high politics' mogelijk is. Vermeld zijn onder andere de resultaten die in het kader van de EPS zijn geboekt en het voornemen van de Westeuropese landen meer over gemeenschappelijke veiligheid te praten.

Kortom, de bovenstaande bevindingen sluiten aan bij de voorspelling van Lindberg en Scheingold dat de Gemeenschap in staat is de crises te overleven en langzaam zal blijven groeien. Daarnaast valt uit het bovenstaande af te leiden dat intergouvernementele samenwerkingsvormen bij die gestage groei waarschijnlijker zijn dan supranationale structuren.

4.3. Vormen van defensiesamenwerking in de toekomst

Tegen de in de vorige paragraaf beschreven achtergrond kan met betrekking tot mogelijke toekomstige vormen van defensiesamenwerking worden gesteld dat:

- het enerzijds uiterst onwaarschijnlijk is dat zij in de komende tien tot vijftien jaar federale of supranationale kenmerken zullen vertonen. Op een hernieuwde poging tot oprichting van een Europese Defensie Gemeenschap met een geïntegreerd Europees leger en gemeenschappelijke politieke instellingen hoeft deze eeuw niet te worden gerekend;
- het anderzijds evenmin waarschijnlijk is, dat de huidige samenwerking op het gebied van defensie en veiligheid zal worden stopgezet en dat de Westeuropese landen zich zullen gaan concentreren op de ontwikkeling van een soeverein nationaal beleid ter zake.

Te verwachten valt dat het intergouvernementele patroon in de Westeuropese defensiesamenwerking zich zal uitbreiden en dat dit beleidsterrein een belangrijker plaats in West-Europa zal gaan innemen. Hoewel de militaire strijdkrachten (voorlopig nog) onder de nationale verantwoordelijkheid zullen blijven vallen, worden de contouren van een Westeuropese defensie- en veiligheidspolitiek steeds duidelijker zichtbaar. Ter toelichting hierop zullen in het onderstaande enkele voorbeelden van de reeds geboekte vooreringen in dit opzicht, en enkele stimulansen voor verdere ontwikkeling van een Westeuropees buitenlands- en defensiebeleid, worden vermeld.

- In de evolutie van een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid is de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking (CVSE) een mijlpaal geweest. De dis-

cussie over Europese veiligheid heeft zich voor een deel van het raamwerk van de Navo naar dat van de EPS verplaatst. Ook op de Europese Ontwapenings Conferentie (EOC) - een direct uitvloeisel van de slotverklaring van de CVSE-vervolgconferentie in Madrid - komen de Westeuropese landen regelmatig in het kader van de EPS bijeen om te praten over de zogenaamde 'Confidence and Security Building Measures' (CSBMs). Daarnaast hebben de bezorgdheid over de situatie in Joegoslavië, het Falkland conflict en de perikelen tussen Griekenland en Turkije al eerder aanleiding gegeven tot uitvoerige besprekingen over politieke aspecten van veiligheidsvraagstukken binnen de EPS. Aangesloten kan derhalve worden bij de conclusie van Burrows, Denton en Edwards: "... progress towards a European security policy already is impressive."(19)

- Een stimulans voor nauwere defensiesamenwerking is gelegen in het feit, dat de onderzoeks- en ontwikkelingskosten voor nieuwe wapentechnologie voor individuele Westeuropese landen nauwelijks nog betaalbaar zijn: "De nodige investeringen worden steeds hoger en steeds moeilijker op te brengen door één land. De kosten dreigen uit de hand te lopen: we kopen voor steeds meer geld steeds minder wapens."(20)

Ofschoon er in het kader van de IEPG nog niet veel is bereikt, zijn er volgens staatssecretaris Van Houwelingen, van wie de bovenstaande uitspraak afkomstig is, nu kansen op verbetering van deze situatie. Hij is "voorzichtig optimistisch", omdat "meer en meer wordt ingezien dat er uitzonderlijk grote belangen op het spel staan."(21)

- Nauw verwant hieraan is het gegeven dat de binnen de IEPG nagestreefde Europese materieelsamenwerking een voorwaarde is om de 'two way street' - een evenwichtig tweerichtingsverkeer in defensiematerieel tussen West-Europa en de Verenigde Staten - te realiseren. Ook in dit opzicht acht van Houwelingen het mogelijk dat door nauwere samenwerking binnen West-Europa in de komende jaren een evenwichtiger handelsverhouding in defensiematerieel zal ontstaan. (In april 1984 zijn de IEPG-leden onder voorzitterschap van Nederland inderdaad overeengekomen nauwer bij het wapenaankoopbeleid te gaan samenwerken - het gematigd optimisme van Van Houwelingen lijkt dus vooralsnog niet ongegrond.)
- Verder is er in de afgelopen jaren van verschillende kanten op gewezen dat het tijd wordt dat Westeuropese landen een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid gaan ontwikkelen.(22) Als argumenten hiervoor worden onder andere de uiteenlopende handels- en veiligheidsbelangen van West-Europa en de Verenigde Staten, de gemeenschappelijke geografische ligging en de mogelijkheid dat de Europese eenwording daardoor een impuls krijgt, genoemd.

Dit laatste punt werd onlangs door Alfred Dregger, voorzitter van de

CDU/CSU-fractie in de Westduitse Bondsdag, naar voren gebracht. Hij is zelfs van mening dat een Westeuropese veiligheidspolitiek een voorwaarde is voor de totstandkoming van een communautair financieel-, economisch- en sociaal beleid. Dregger ziet in dit verband een voortrekkersrol weggelegd voor West-Duitsland en Frankrijk; zij dienen in eerste instantie hun belangen en hun veiligheidsconceptie op elkaar af te stemmen.(23)

Saillant is het dat een vooraanstaand politiek opponent van Dregger, oud-bondskanselier Helmut Schmidt, het op dit punt volledig met hem eens is. Ook Schmidt stelt dat de verdere politieke- en militaire ontwikkeling van de EG primair afhangt van het vertrouwen en de samenwerking tussen de Fransen en de Duitsers: "Parijs en Bonn hebben samen de sleutel in handen."(24)

Van betekenis is verder dat de Duitse politieke leiding eveneens onderschrijft dat West-Europa zich niet langer van veiligheidszaken kan distantiëren. Minister van Buitenlandse Zaken Genscher is al geruime tijd pleitbezorger van nauwere samenwerking op dit terrein en ook bondskanselier Kohl staat niet onwelwillend tegenover dergelijke plannen.

- Niet alleen de Westduitse politici hebben de roep om een zelfstandiger West-europees veiligheidsbeleid opgepikt. De Franse president Mitterrand heeft onmiddellijk na zijn ambtsaanvaarding toenadering gezocht tot de Bondsrepubliek:

He [Mitterrand] has enhanced defense co-operation between Paris and Bonn by encouraging joint weapons development and consultations ... He has also modified France's defense strategy to embrace the possible defense of West-Germany and, on a broader level, has sought to encourage a greater overall military effort by West-Europeans.(25)

Daarnaast wil Mitterrand de WEU nieuw politiek leven inblazen door binnen dat kader een gesprek over nauwere defensiesamenwerking op gang te brengen. Het is daarbij niet zijn bedoeling de Atlantische alliantie te vervangen, maar hij kan zich wel voorstellen dat West-Europa gaat praten over een gezamenlijke strategie.(26) Verder gaat het bij dit Franse initiatief om een poging de ontwikkeling en produktie van wapens in West-Europa beter te coördineren.(27)

Overigens mag in dit verband niet overmeld blijven dat Groot-Brittannië, dat een traditionele afkeer heeft van gezamenlijke veiligheidsbetrekkingen met het continent - uit angst de Verenigde Staten voor het hoofd te stoten - deze opstelling heeft aangepast. Recente berichten geven aan dat Engeland "in grote lijnen de Franse en Duitse zienswijze betreffende intensiever veiligheidsoverleg" deelt.(28)

- Het Europees Parlement houdt zich eveneens in toenemende mate bezig met Europese veiligheidsvraagstukken. Onlangs werd met geruime meerderheid het rapport-Klepsch aangenomen. Daarin dringt het Parlement er onder andere bij de ministers van Buitenlandse Zaken op aan dat een inventaris en analyse van de gemeenschappelijke Europese belangen, risico's en behoeften op veiligheidsgebied wordt gemaakt. Daarnaast heeft het EP besloten een speciale commissie in te stellen die zich moet buigen over economische- en politieke aspecten van de veiligheid.(29)
- Ten slotte moet opgemerkt worden dat niet alleen een aantal West-Europeanen meent dat de ontwikkeling van een Westeuropese veiligheidspolitiek onder de huidige internationale politieke omstandigheden opportuun is. Ook de gezaghebbende oud-minister van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten Henry Kissinger is namelijk deze mening toegedaan. Hij acht een dergelijk beleid noodzakelijk om de Navo te kunnen reorganiseren: "Thus the paradox: the vitality of the Atlantic Alliance requires Europe to develop greater identity and coherence in the field of defense."(30)

Concreet stelt Kissinger onder meer voor de defensieplanning voor een belangrijk deel in Westeuropese handen te geven en West-Europa zelf te laten onderhandelen over wapenbeheersing en wapenbeperking op Europees grondgebied. Oftewel, de Intermediate range Nuclear Force (INF) - en de Mutual and Balanced Force Reductions (MBFR) onderhandelingen dienen naar zijn mening onder Westeuropese leiding te worden voortgezet. (Dat een gemeenschappelijke Westeuropese veiligheidsconceptie in dat geval op zijn zachtst gezegd welkom zou zijn, behoeft geen nadere uitleg.)

Op grond van bovenstaande indicaties kan de verwachting worden uitgesproken dat samenwerking op het gebied van de buitenlandse- en defensiepolitiek een belangrijkere positie in de Westeuropese context zal gaan innemen. Het is nu vervolgens zaak aan te geven welke vorm(en) deze samenwerking zal gaan aannemen en welke effecten voor het integratieproces daarbij zijn te verwachten.

In hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat van de vijf mogelijke vormen van defensiesamenwerking er drie voorkomen in de praktijk: coördinatie (Eurogroep, IEPG, EPS), harmonisatie (WEU, Eurogroep, IEPG, EPS) en consultatie (WEU, Eurogroep, EPS). Daarnaast is uit het voorafgaande naar voren gekomen dat supranationalisatie, in de zin van een geïntegreerd leger, op afzienbare termijn onwaarschijnlijk is. En associatie, hoewel politiek minder gevoelig en eenvoudiger te realiseren, lijkt evenmin erg waarschijnlijk.

Ervan uitgaande dat de defensiesamenwerking zich in de komende jaren

verder zal ontwikkelen, is het dan ook het meest waarschijnlijk dat zij daarbij de vorm van coördinatie en/of harmonisatie en/of consultatie zal aannemen. De consequenties van de eerdervermelde voorstellen ter zake - het Genscher-Colombo voorstel, het WEU-initiatief van Mitterrand, het rapport-Klepsch, de IEPG-plannen van Van Houwelingen - wijzen eveneens in deze richting.

Aansluitend dringt zich de vraag op, welke effecten van nauwere defensiesamenwerking in bovengenoemde vormen op het integratieproces te verwachten zijn.

Voor de beantwoording van deze vraag zijn in de eerste plaats de eerder aangehaalde onderzoeken van Etzioni en Haas relevant. In de visie van Etzioni is de militaire sector autonoom en heeft hij niet veel effect op andere maatschappelijke sectoren. Alleen als er sprake is van industriële mobilisatie voor militaire doeleinden of geïntegreerde beleidsontwikkeling op defensiegebied, acht hij een integrerende 'spill-over' in de politieke sector mogelijk. Uit de praktijkbeschrijving is gebleken dat aan geen van deze voorwaarden wordt voldaan.

Dat defensiesamenwerking over weinig integrerend potentieel beschikt, komt ook uit het onderzoek van Haas naar voren. Echter, Haas vermeldt eveneens een voorwaarde waaronder de integratie wél gestimuleerd kan worden: naarmate de betrokken landen zich in militair, fysiek en moreel opzicht onderling afhankelijker voelen ten opzichte van de buitenwereld zal de politieke eenwording toenemen.

Aan deze voorwaarde wordt in de praktijk voldaan; uit het ontstaan van de EPS in 1970 kan worden afgeleid dat de Westeuropese landen hun onderling afhankelijkheid, en de voordelen van samenwerking, op het gebied van de buitenlandse- en defensiepolitiek onderkennen:

The experience of the CSCE, of the increased stature of the Nine in the UN General Assembly, of the pivotal role of the European Community in the multilateral trade negotiations, has brought home to all member governments the advantages of closer co-operation.(31)

Hoewel het besef van onderlinge afhankelijkheid onmiskenbaar is toegenomen in de afgelopen twee decennia heeft dit, in tegenstelling tot de verwachting van Haas, de politieke eenwording niet doen toenemen. Het heeft vooralsnog niet geleid tot gemeenschappelijke beleidsontwikkeling- en uitvoering op het gebied van de buitenlandse- en defensiepolitiek.

En, als gezegd, er kan evenmin gesproken worden van een gemeenschappelijke industriële mobilisatie voor militaire doeleinden: de IEPG-leden voeren tot op heden een overwegend nationaal wapenontwikkelings- en onderzoeksbeleid.

Oftewel, de conclusie kan niet anders luiden dan dat het effect van nauwere defensiesamenwerking in de bovengenoemde vormen op de politieke integratie - het proces van versmelting van twee of meer actoren tot één procesactor - op korte termijn gering zal zijn. Het ontstaan van één procesactor op het gebied van defensie in West-Europa, bijvoorbeeld een Europese Defensie Gemeenschap, is voorlopig onwaarschijnlijk.

Hiermee is over de mogelijke effecten van nauwere defensiesamenwerking evenwel niet het laatste gezegd. Te verwachten valt immers dat intensievere samenwerking op dit gebied de onderlinge betrekkingen en -afhankelijkheid tussen de Westeuropese landen zal versterken. Het is derhalve aannemelijk dat hierdoor de kans op beleidsintegratie - het proces van vereniging van tweeërlei of meer beleid tot één beleid - op het gebied van defensie zal worden vergroot.

Dit effect van nauwere defensiesamenwerking verdient nadere toelichting. Hiervoor is het van belang de samenwerkingsvorm 'specialiserende coördinatie' opnieuw ten tonele te voeren. In het theoretisch hoofdstuk is dit begrip omschreven als een proces of situatie waarin één actor de verantwoordelijkheid draagt voor onderdelen van het in samenwerking met één of meer actoren gecoördineerde beleid, teneinde gemeenschappelijke doelen te bereiken. Welnu, met name de defensiesamenwerking tussen Frankrijk en West-Duitsland zou in de loop van de jaren tachtig en negentig deze vorm aan kunnen nemen. Hoe ? Als volgt.

Begin dit jaar maakte Helmut Schmidt bekend wat hem en zijn Franse collega Giscard d'Estaing, in de periode dat zij 'aan de macht waren' voor ogen stond: "Frankrijks nucleaire macht en conventionele leger wezenlijk nauwer te binden aan de conventionele Duitse strijdkrachten en het Duitse economische potentieel." (32) Anno '84 ziet hij deze taak weggelegd voor Kohl en Mitterrand. Hierboven is al aangegeven dat zij inderdaad van zins zijn de bestaande defensiesamenwerking uit te breiden en te intensiveren. Derhalve moet serieus rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat Parijs en Bonn bindende afspraken gaan maken over het gebruik van hun beider conventionele strijdkrachten en mogelijk zelfs over de inzet van de Franse nucleaire macht. Een Frans-Duits verdrag met dergelijke bepalingen zou een goed voorbeeld van specialiserende coördinatie zijn: Frankrijk dat met behulp van zijn 'force de frappe' bijdraagt aan de bescherming van de Bondsrepubliek, teneinde West-Europa te verdedigen en de regionale veiligheid te garanderen.

Specialiserende coördinatie kan zich eveneens gaan voordoen in de betrekkingen tussen Frankrijk en Engeland. Eerder in dit hoofdstuk is er op gewezen dat Engeland niet langer afwijzend staat tegenover veiligheidsoverleg

in Westeuropees verband. Als de Engelsen deze opstelling handhaven, is het aannemelijk dat als gevolg van de intiemere Frans-Duitse defensiebetrekkingen de (nucleaire) band tussen Parijs en London evenzeer wordt aangehaald.

Stellig zal die samenwerking tussen Engeland en Frankrijk niet supranationaal zijn. Daarvoor is immers een gemeenschappelijke politieke entiteit - zo men wil, één Westeuropese regering - nodig. Waarschijnlijker is samenwerking in de vorm van specialiserende coördinatie. Burrows en Edwards wijzen in 'The Defence of Western Europe' op de mogelijkheid voor Frankrijk en Engeland om bilateraal een gesprek op gang te brengen over hun nucleaire strategie, de doelen waarop hun nucleaire wapens staan gericht ("It is likely ... that British and French missiles might be targeted on exactly the same targets...") en de operationaliteit van hun nucleaire onderzeeërs. Vooral het afstemmen van de vaarprogramma's van deze onderzeeërs is in de ogen van Burrows en Edwards een zinvolle zaak: "There would be then a higher guaranteed availability of submarines at sea at one time than if the programmes are drawn up on a separate national basis..."(33) Op dit moment is nog onduidelijk welke vorm de Frans-Engelse defensiesamenwerking zal gaan aannemen. De stelling dat de bovenstaande vorm tot de serieuze mogelijkheden behoort, lijkt op grond van het voorafgaande echter verdedigbaar.

Een ander mogelijk effect van nauwere defensiesamenwerking is dat een gemeenschappelijk materieelbeleid meer inhoud zal krijgen. Niet alleen Van Houwelingen is namelijk "voorzichtig optimistisch", ook zijn collega-voorzitter van de Eurogroep, de Britse minister Heseltine, heeft in soortgelijke bewoordingen over de perspectieven voor de IEPG gesproken. Na afloop van de Eurogroep-vergadering van mei '84 deelde hij namens de defensie ministers mee, "dat de de IEPG het meest geschikte forum is voor overleg over intensivering van de samenwerking bij Europese wapenproductie is " en "dat de politieke wil om die samenwerking te versterken in concrete en effectieve vooruitgang moet worden gedemonstreerd."(34) (Overigens moet hierbij de kanttekening worden gemaakt dat het in dit geval niet alleen om 'politieke wil' of een bepaald Europees ideaal gaat. Hierboven is een uitspraak van Van Houwelingen geciteerd, waarin hij aangaf dat de benodigde investeringen op het gebied van defensiematerieel nauwelijks nog nationaal zijn op te brengen. Een verklaring voor de verschillende positieve ministeriële berichten over het belang van de IEPG is dan ook dat dit besef begint door te dringen in West-Europa.)

Ervan uitgaande dat de ministers deze uitspraak waar proberen te maken, kan nauwere samenwerking op het gebied van defensiematerieel samenwerking op

andere gebieden stimuleren. Te denken valt met name aan 'spinn-off' effecten op de micro-electronische industrie en de vliegtuigindustrie. Met het oog hierop meent Van Houwelingen dat informele samenwerking tussen de IEPG en de EG, die verantwoordelijk is voor het industriebeleid, moet worden nagestreefd.

Tot welke samenwerkingsvorm nauwere defensiesamenwerking precies zal leiden, valt niet exact aan te geven - nogmaals, een institutionele blauwdruk behoort niet tot de mogelijkheden. Wel kan met behulp van de bovenstaande toekomstprojecties worden voorspeld dat nauwere defensiesamenwerking in West-Europa het proces van beleidsintegratie op dit gebied zal bevorderen. Een samensmelting van (delen van) het Frans-Duits-Engelse defensiebeleid in de loop van de jaren tachtig en negentig is verre van uitgesloten. Aan de voorwaarden die Haas - vergrote onderlinge afhankelijkheid in militair, fysiek en moreel opzicht - en Etzioni - een geïntegreerde beleidsontwikkeling op defensiegebied - met betrekking tot een 'spill-over' in de politieke sector hebben geformuleerd, wordt in een dergelijke situatie voldaan. Het lijkt dan ook aannemelijk te veronderstellen, dat een aldus bereikte toestand van beleidsintegratie een positief effect op het proces van politieke integratie zal sorteren.

4.4. Deelconclusies van hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk heeft de beantwoording van deelvraag c centraal gestaan:
Hoe kunnen de verschillende vormen van defensiesamenwerking zich volgens bestaande integratie-benaderingen ontwikkelen en welke effecten voor het integratieproces zijn daarbij te verwachten ?

Bij het beantwoorden van het eerste deel van deze deelvraag is op grond van een koppeling tussen de behandelde integratie-benaderingen en drie toekomstmodellen voor de EG, betoogd dat de Gemeenschap, ondanks de huidige interne problemen en eventuele toekomstige externe crises, langzaam maar zeker in omvang zal blijven groeien. Bij die gestage groei zullen intergouvernementele samenwerkingsvormen waarschijnlijker zijn dan supranationale structuren. Voor defensiesamenwerking, waarvan in paragraaf 4.3. is gezegd dat zij een belangrijkere plaats in West-Europa zal gaan innemen, betekent dit dat zij met name de vormen coördinatie, harmonisatie en consultatie zal aannemen.

Aansluitend is ingegaan op het tweede deel van deelvraag c : de effecten van deze vormen van defensiesamenwerking op het integratieproces. Geconcludeerd

is dat het effect van nauwere defensiesamenwerking op het proces van politieke integratie op korte termijn gering zal zijn. Wel is het aannemelijk dat nauwere defensiesamenwerking het proces van beleidsintegratie zal bevorderen. Op langere termijn kan verwacht worden dat de aldus ontstane toestand van beleidsintegratie een positief effect zal sorteren op het proces van politieke integratie.

Hoofdstuk 5 **Nederland en de Westeuropese defensiesamenwerking**

5.1. Inleiding

Nu is aangegeven hoe de defensiesamenwerking zich zal ontwikkelen en welke effecten voor het integratieproces kunnen worden verwacht, kan deelvraag d - Welk beleid zal, met het oog op de door de EG-lidstaten gewenste eenwording, ten aanzien van Westeuropese defensiesamenwerking door Nederland moeten worden gevoerd - worden behandeld.

Bij de beantwoording hiervan wordt ondersteld dat de lidstaten deze Europese eenwording ook werkelijk wenselijk achten en nastreven. Hoewel in de Gemeenschapspraktijk twijfel ten aanzien van de pro-Europese intenties van bepaalde lidstaten soms gerechtvaardigd lijkt, valt een onderzoek naar de exacte bedoelingen van de Tien buiten het bestek van deze scriptie. Uitgangspunt is derhalve dat de ondertekenaars van de Gemeenschapsverdragen de daarin opgenomen bepalingen nog immer onderschrijven.

In paragraaf 5.2. wordt voor een goed begrip van zaken eerst een beknopte uiteenzetting gegeven over het Nederlandse beleid zoals dat sinds 1945 met betrekking tot Europese samenwerking is gevoerd.

Vervolgens wordt in paragraaf 5.3., op grond van de eerder gemaakte analyse van het integratieproces ingegaan op de beleidshandelingen die de Nederlandse regering zou kunnen verrichten.

Het hoofdstuk wordt daarna besloten met de beantwoording van deelvraag d, waarbij tevens enige gevolgtrekkingen zullen worden gemaakt.

5.2. Het na-oorlogse Nederlandse beleid

Na de Tweede Wereldoorlog was in Europa een machtsvacuüm ontstaan. Nederland, dat tot aan het begin van deze oorlog een neutraliteitspolitiek van ruim honderd jaar had gevoerd, koos ten aanzien van Europese samenwerking in eerste instantie voor afzijdigheid. Toen na verloop van een paar jaar bleek dat het machtsvacuüm zou worden opgevuld door de Verenigde Staten enerzijds en de Sovjet-Unie anderzijds, kon Nederland deze positie van afzijdigheid niet langer handhaven. Met name de Truman-doctrine en het Marshall-plan, waarmee de Verenigde Staten aangaven direct bij de ontwikkeling van West-Europa betrokken te willen zijn, betekenden een kentering in de Nederlandse houding. Verder zij in dit verband opgemerkt dat economisch eigenbelang toentertijd de voornaamste drijfveer voor meer Europese eenheid was.(1)

In de loop van de jaren vijftig veranderde de Nederlandse koers van afzijdigheid in een politiek van actieve deelneming aan Europese samenwerking

Na al eerder lid te zijn geworden van het Verdrag van Brussel, de Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Navo en de Raad voor Europa, ondertekende Nederland het verdrag tot oprichting van de EGKS, het - niet geratificeerde - EDG-verdrag en ten slotte het Verdrag van Rome. Ook hieraan lagen overwegend economische overwegingen ten grondslag: de vrijere handel en grotere markten die het gevolg zouden kunnen zijn van economische integratie zouden in het voordeel van de Nederlandse economie werken.

Met betrekking tot het mislukken van de Europese Defensie Gemeenschap - en daarmee de Europese Politieke Gemeenschap - in 1954 moet nog worden opgemerkt dat er volgens Brinkhorst 'slechts weinigen' waren die dit 'betreurden'.(2) Hij verklaart dit gegeven als volgt. Nederland was geen voorstander van een Europa met een eigen buitenlands- en defensiebeleid; de Navo werd gezien als hoeksteen van de Nederlandse veiligheid. De dominante Amerikaanse positie binnen die Navo werd gezien als een waarborg tegen machtsoverheersing door één van de grote buurlanden van Nederland. Gezien het grote verschil tussen de supermacht en alle andere Navo-landen bleef ieder land immers relatief gelijk, waarmee een directoraat van drie grote landen kon worden voorkomen. Deze voorkeur voor Atlantische samenwerking - en daarmee de afkeer voor Westeuropese militaire- en politieke samenwerking - bleef in de jaren zestig een constante in de Nederlandse buitenlandse politiek. Een tweede kenmerk van het beleid ten aanzien van Europese samenwerking dat onveranderd bleef, was de voorkeur voor supranationale structuren. Een voorkeur die kan worden verklaard door de Nederlandse wens de bestaande machtsverhoudingen in nieuwe rechtsstructuren onder te brengen en door het feit dat Nederland weinig te verliezen had bij het opgaan in een supranationaal geheel (het bedrijven van machtspolitiek lag namelijk al tijden niet meer binnen de mogelijkheden). Het Nederlandse beeld was "een open, op vrijhandel gericht Europa met zoveel mogelijk leden en zonder veel politieke identiteit, met supranationale instellingen en een democratisch gekozen, met bevoegdheden toegerust Europees Parlement..."(3)

Gedurende de jaren zestig speelde Nederland naar verhouding een gewichtige rol. Vooral de zwakte, respectievelijk afwezigheid van de toonaangevende landen in het integratieproces, was hiervan de oorzaak. Frankrijk leed onder het verlies van zijn koloniale rijk en lag onder leiding van De Gaulle dwars binnen de Gemeenschap. West-Duitsland was in de jaren vijftig en zestig vooral bezig met zijn interne economische opbouw en was daardoor politiek nog geen gewichtig land. En Engeland maakte toentertijd nog geen deel uit van de Gemeenschap.

In de jaren zeventig veranderde deze situatie ingrijpend. "Het onderscheid tussen groten en kleinen is in de uitgebreide Gemeenschap toegenomen

men en dreigt nog meer accent te krijgen in een Gemeenschap van twaalf lidstaten.", aldus de toenmalige staatssecretaris voor Europese Zaken Brinkhorst.(4) Frankrijk stelde zich na het (politiek) overlijden van De Gaulle constructiever op binnen de EG. De Bondsrepubliek werd onder andere door de 'Ostpolitik' van Brandt naast economisch ook politiek volwassen. En in 1973 trad Engeland toe tot de EG. Door deze veranderingen werd de relatief gewichtige Nederlandse positie binnen de Gemeenschap danig aangetast. Nederland werd daardoor wat het eigenlijk altijd al was: "het grootste van de kleine landen van de Gemeenschap."(5)

Uit een artikel van Pijpers valt op te maken dat de traditionele uitgangspunten - de Navo als hoeksteen van het veiligheidsbeleid en de voorkeur voor supranationale samenwerking - in de jaren tachtig nog steeds centraal staan in het Nederlandse beleid ten aanzien van West-Europa.(6)

Hij spreekt in dit verband van een 'anticontinentale traditie':

Sinds de oprichting van de Navo worden plannen voor Europese samenwerking op het gebied van defensie en de buitenlandse politiek in Den Haag altijd primair op hun Atlantische, en niet op hun Europese mérites beoordeeld. Europese integratie in de sfeer van 'hoge politiek' kan immers een aantasting betekenen van ... de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid ...(7)

Ter illustratie van het feit dat de traditionele uitgangspunten nog immer opgeld doen, vermeldt Pijpers de afwijzende houding van de Nederlandse regering ten opzichte van het Genscher-Colombo initiatief met name waar het de institutionalisering en versterking van de EPS betreft.

Dat het Nederlands beleid op deze (uitgangs-)punten niet wezenlijk gewijzigd is, blijkt ook uit de onlangs uitgebrachte Defensienota 1984.(8)

In de paragraaf over Europese veiligheidssamenwerking lijkt het aanvankelijk of de regering een andere weg is ingeslagen, namelijk als zij stelt: "West-Europa kan en moet bereid zijn eigen verantwoordelijkheid te dragen." (9) Vanuit een 'pragmatische aanpak' denkt de regering bij verdergaande samenwerking aan een twee-sporenbeleid. Het eerste spoor wordt gevormd door "bespreking van veiligheidsvraagstukken binnen de Europese Politieke Samenwerking", terwijl het tweede spoor van veiligheidssamenwerking bestaat uit samenwerking bij concrete defensieprojecten, zoals de produktie en aanschaf van materieel. Als geschikte fora hiervoor worden de IEPG en de Eurogroep genoemd.

Bij verdere lezing blijkt dat dit twee-sporenbeleid geenszins betekent, dat met de anticontinentale traditie is gebroken en dat de voorkeur voor supranationale samenwerking is opgegeven. Deze traditionele punten komen in de beperkingen die de regering aan veiligheidssamenwerking in de EPS verbonden ziet, namelijk duidelijk naar voren. Zo noemt zij:

- de beperking die voortvloeit "uit het feit dat er in de EPS geen bindende afspraken kunnen worden gemaakt omdat deze samenwerking niet op een verdrag berust.";
- de beperking "die het primaat van de Atlantische samenwerking aan de EPS stelt." Bedoeld wordt dat zaken als "de strategie en de nucleaire problematiek" buiten de Europese samenwerking moeten worden gehouden, omdat daarover "alleen een geloofwaardig en effectief beleid kan worden gevoerd in directe samenwerking met de Verenigde Staten.";
- de voorwaarde voor een gezamenlijk Europees veiligheidsbeleid: "de totstandkoming van verregaande politieke eenheid", en die is "binnen afzienbare termijn niet te verwachten."(10)

Kort gezegd, de regering is van mening dat de politieke eenheid te weinig is ontwikkeld "om als basis voor een gezamenlijk veiligheidsbeleid te dienen en zij kondigt geen initiatieven aan die de totstandkoming van politieke eenheid zouden kunnen bevorderen.

5.3. Kiezen voor de intergouvernementele weg

Tot zover de uiteenzetting over het na-oorlogse Nederlandse beleid. Over nu naar de vraag welk beleid Nederland, met het oog op de gewenste eenwording, ten aanzien van defensiesamenwerking zal moeten voeren.

Alvorens concreet in te gaan op mogelijke alternatieven voor de Defensienota, eerst een korte recapitulatie van elementen uit het voorafgaande die voor het doen van aanbevelingen inzake het Nederlandse beleid relevant zijn.

In het theoretische hoofdstuk is de hypothese geformuleerd dat defensiesamenwerking in de vorm van supranationalisatie het sterkste effect op het integratieproces sorteert. Tegelijkertijd is echter verondersteld, dat ook andere vormen van intergouvernementele vormen van defensiesamenwerking een positief effect op dat proces zullen hebben.

Vervolgens is gebleken dat supranationalisatie in de praktijk niet voorkomt en dat het onwaarschijnlijk is dat deze situatie zich op afzienbare termijn zal wijzigen. Eveneens is naar voren gekomen dat het patroon van niet-supranationale samenwerking zich zal voortzetten en dat de Gemeenschap zich langzaam maar zeker zal blijven uitbreiden. Verder is er op gewezen dat een aantal ontwikkelingen in West-Europa concretere plannen voor politieke en militaire samenwerking tot gevolg kunnen hebben. Voor de buitenlandse- en defensiepolitiek betekent dit dat zij een belangrijke positie in de West-europese context zal gaan innemen. En in hoofdstuk 4 is met behulp van de theorie aangegeven op welke wijze niet-supranationale defensiesamenwerking het proces van beleidsintegratie op middellange termijn, en het proces van politieke integratie op langere termijn, kan bevorderen.

Op grond van deze bevindingen kan de conclusie met betrekking tot het Nederlandse beleid niet anders luiden, dan dat met de anticontinentale traditie dient te worden gebroken en dat de voorkeur voor supranationale samenwerking voorlopig moet worden losgelaten. Om met het laatste te beginnen: primair is het van belang te onderkennen dat de invloed van Nederland in de Gemeenschap is afgenomen, wat inhoudt dat Nederland onder de huidige omstandigheden niet de macht bezit om, in zijn visie, onwelgevallige ontwikkelingen tegen te houden. Oftewel: het opwerpen van een supranationaal voorbehoud ten aanzien van intergouvernementele structuren - wat in de Defensienota met betrekking tot de EPS gebeurt - is niet realistisch en heeft slechts een vertragende werking.

Evenmin is het verstandig het veiligheidsbeleid als een monopolie van de Navo te blijven zien. Daarvoor is er sinds de jaren vijftig in het internationale systeem te veel veranderd.(11) Denk bijvoorbeeld aan de ingrijpende wijzigingen in de relatie tussen de Verenigde Staten en West-Europa. In economisch opzicht is de EG momenteel gelijkwaardig aan de Verenigde Staten: de West-Europeanen zijn daarmee concurrenten van de Amerikanen geworden - met alle gevolgen van dien. Daarnaast lopen de veiligheidsbelangen van West-Europa niet langer op alle punten parallel met die van de Verenigde Staten. Zo is er onder meer het verschil tussen regionale en globale verantwoordelijkheid, en nauw daarmee samenhangend, het verschil in de houding tegenover Oost-Europa en de Sovjet-Unie.

Een ander punt is, dat het niet langer mogelijk is de beleidsterreinen defensie en economie strikt van elkaar te scheiden. Aan het contract van gaslevering door de Sovjet-Unie aan West-Europa kleven veiligheidsaspecten; gezien het vervagen van de grenzen tussen civiele en militaire industrie kent een industriebeleid vaak militaire aspecten; een Westerse handelsboycot naar aanleiding van de Sovjet-inval in Afghanistan heeft economische consequenties. Kortom, de bemoeienis van West-Europa met defensie- en veiligheidsaangelegenheden is onvermijdelijk. Dat in deze situatie de roep om een onafhankelijk(er) veiligheidsbeleid, met name in Frankrijk en West-Duitsland, steeds luider wordt, lijkt dan ook niet meer dan logisch. En hoewel de Nederlandse angst voor een directoraat van twee of drie grote Westeuropese landen op zichzelf begrijpelijk is, moet met Brinkhorst worden geconcludeerd: "... een directoraat gaat men niet tegen door te zeggen dat men het niet wil."(12) Daarnaast mag een belangrijk effect van nauwere defensiesamenwerking niet worden ontkend: zij zal het proces van beleidsintegratie bevorderen, waardoor op langere termijn de politieke eenwording zal worden gestimuleerd. (Bovendien sluit nauwere intergouvernementele samenwerking nú, supranationale samenwerking in de toekomst niet uit.)

Concreet betekent het bovenstaande dat Nederland door het handhaven van zijn traditionele uitgangspunten tegenover Europese samenwerking een verouderd en onrealistisch beleid voert. Daarbij komt, dat het beleid niet gericht is op het activeren van Europese eenwording: de regering laat het bij de constatering dat aan de door haar gestelde voorwaarde voor een gezamenlijk veiligheidsbeleid, verregaande politieke eenheid, binnen afzienbare tijd niet zal worden voldaan. Opnieuw lijkt er sprake van "een zich berustend neerleggen bij eigen onmacht."(13)

Deze opstelling is niet wat onder een 'pragmatische aanpak' van Westeuropese veiligheidssamenwerking kan worden verstaan. Integendeel, de Defensienota is op dit punt wat Heldring "een doodvonnis voor die Europese samenwerking op veiligheidsgebied" heeft genoemd.(14)

Rest de vraag uit welke elementen een pragmatisch beleid ten aanzien van defensiesamenwerking dan wel zou bestaan.

- a. In de eerste plaats uit de onderkenning dat defensiesamenwerking het proces van beleidsintegratie op dit gebied zal bevorderen, waardoor ook de politieke integratie op langere termijn een stimulans zal krijgen.
- b. Een tweede belangrijk element van een pragmatisch beleid is dat het de situatie van het heden als uitgangspunt neemt. Een situatie waarin supranationale- en intergouvernementele samenwerkingsvormen voorkomen binnen het raamwerk van de EG; waarin het aannemelijk is dat deze laatste vormen zich verder zullen ontwikkelen en waarin de ontwikkeling van een onafhankelijker Westeuropees veiligheidsbeleid door Nederland niet kan worden tegengehouden. Daarom verdient het aanbeveling dat Nederland zich niet langer a priori verzet tegen voorstellen om intergouvernementele structuren op het gebied van defensie verder uit te bouwen, en zich actief opstelt ten opzichte van de totstandkoming van een gezamenlijk Westeuropees veiligheidsbeleid.
- c. Naast het ondersteunen van geïnstitutionaliseerde vormen van defensiesamenwerking dient Nederland in de derde plaats - meer dan in het verleden het geval was - zoveel mogelijk deel te nemen aan vormen die daarvan afwijken. (15) Gedoeld wordt hier vooral op de toegenomen Frans-Duitse samenwerking en eventuele toekomstige bilaterale- of trilaterale (Engeland) afspraken die op defensiegebied te verwachten zijn. Gelet op de mogelijkheid dat deze niet-geïnstitutionaliseerde vormen een gewichtiger rol gaan spelen in het Europa van de Twaalf (met Spanje en Portugal) verdient het aanbeveling de bilaterale relaties met alle grote Westeuropese buurlanden te intensiveren. Het Nederlandse beleid dient gericht te zijn op deelneming, waar mogelijk, aan Frans-Duitse of eventuele Frans-Duits-Engelse afspraken. Bovendien kan - maar dit terzijde - op deze wijze gepoogd worden mogelijke blokvorming in dat Europa van de Twaalf tegen te gaan.

Tot slot zal worden aangegeven wat deze drie elementen betekenen voor het twee-sporenbeleid inzake de Europese veiligheidssamenwerking, zoals dat in de Defensienota staat beschreven.

Voor het eerste spoor, het bespreken van veiligheidsvraagstukken binnen de EPS, houdt het in dat de regering de beperkingen in dit verband laat vervallen. Dat de door haar opgesomde bezwaren ter zake zijn te ondervangen moge blijken uit het onderstaande:

- Dat binnen de EPS geen bindende afspraken kunnen worden gemaakt is juist, maar hierbij moet onmiddellijk worden aangetekend dat het ook binnen het supranationale EG-kader al jaren niet meer lukt om knopen door te hakken. Bovendien vindt binnen het kader van de Navo evenmin supranationale besluitvorming plaats - een situatie waarmee Nederland tot op heden geen problemen heeft gehad.
- Het probleem dat het niet-Navo-lid Ierland wèl, en de Navo-leden Noorwegen, Spanje, Portugal en Turkije niet deelnemen aan de EPS kan betrekkelijk eenvoudig worden opgelost. Spanje en Portugal treden op korte termijn toe tot de Gemeenschap (vermoedelijk in 1986), waarna zij automatisch deel zullen nemen aan het EPS-overleg. Met Turkije kan worden afgesproken de reeds bestaande handelsassociatie uit te breiden met een politieke component (vergelijk de door ons onderscheiden vorm van associatie). Verder zouden de Noren zonder veel problemen opnieuw bij het overleg kunnen worden betrokken (in 1970 werd Noorwegen geconsulteerd over de oprichting van de EPS). Van Ierland mag ten slotte worden verwacht, dat het in een situatie waarin de EPS wordt uitgebouwd en versterkt - hoewel niet enthousiast - zal blijven participeren in dat forum. Of in de woorden van Penders: "Ierland weet waar zijn veiligheidsbelangen liggen."(16)
- Met betrekking tot de beperking die het primaat van de Atlantische samenwerking aan de EPS stelt is hierboven al gesteld dat deze anticontinentale opstelling niet kan worden volgehouden. De grote Westeuropese landen zullen onderwerpen als strategie en nucleaire problematiek bilateraal of trilateraal aansnijden, ongeacht het Nederlandse ongenoegen daarover. Bovendien is het inconsistent te blijven bij deze opstelling. Enerzijds acht de regering het namelijk in het belang van alle betrokkenen dat West-Europa met één stem spreekt over buitenlandse-, politieke- en veiligheidsvraagstukken. Anderzijds wil zij voorkomen dat bepaalde aspecten daarvan, en niet de minst belangrijke, binnen een Europees forum worden besproken.
- Met betrekking tot het ontbreken van verregaande politieke eenheid is bevestigd dat de huidige berustende houding in een actieve opstelling gericht op Europese eenwording moet worden omgezet. Nederland dient de, van ver-

schillende kanten aangedragen, voorstellen ter versterken van de EPS te ondersteunen. Bijzondere aandacht verdient in dit opzicht het voorstel van Genscher en Colombo om de Westeuropese defensie ministers bij de EPS te betrekken.(17) In dat geval zouden zaken als: de Westeuropese positie binnen de Navo, de strategie en de nucleaire problematiek en de specifieke Westeuropese veiligheidsbehoeften, -risico's en -belangen buiten het Navo-verdragsgebied binnen dat kader behandeld kunnen worden. Verder dient Nederland zijn traditionele voorbehoud tegen een permanent secretariaat voor de EPS in te trekken. Een continue coördinatie en planning op het terrein van de buitenlandse- en veiligheidspolitiek lijkt in het toekomstig Europa van de Twaalf geen overbodige luxe.

Voor het tweede spoor, samenwerking bij concrete defensieprojecten, betekenen de drie elementen dat getracht moet worden de geïstitutionaliseerde- en de bilaterale samenwerking op dit gebied verder uit te bouwen. Op grond van de beleidsevaluatie verdient de IEPG voor wat de geïstitutionaliseerde samenwerking betreft de voorkeur boven de Eurogroep (beide worden in de Defensienota genoemd). Het gegeven dat de defensie ministers onlangs onomwonden toegaven dat de IEPG het meest geschikte orgaan voor materieelsamenwerking is, vormt een belangrijke reden om de beleidsvoornemens ter zake op dit forum te richten. In zijn rol van voorzitter van de IEPG moet Nederland trachten de contacten tussen de IEPG en de EG te formaliseren. En voor het totstandkomen van een hechte Europese samenwerking op het gebied van defensiematerieel en voor het werkelijk van de grond komen van een industriebeleid in de Gemeenschap lijkt een koppeling tussen de werkzaamheden van de IEPG en de EG onontbeerlijk.

Ten slotte kan worden benadrukt dat de genoemde materieelsamenwerking en industriepolitiek niet tot stand zullen komen zonder instemming en de medewerking van de grote EG-partners. Derhalve dient Nederland de bilaterale betrekkingen met die landen te versterken en te proberen door wisselende bondgenootschappen tot afspraken over deze gevoelige beleidsterreinen - denk alleen maar aan de financiële-, technologische- en werkgelegenheidsaspecten van een werkelijk Europees materieelbeleid - te komen.

5.4. Deelconclusies van hoofdstuk 5

In dit hoofdstuk is deelvraag d aan de orde gesteld:

Welk beleid zal, met het oog op de door de EG-lidstaten gewenste eenwording, ten aanzien van Westeuropese defensiesamenwerking door Nederland moeten worden gevoerd ?

Na een uiteenzetting over het na-oorlogse Nederlandse beleid met betrekking tot Europese samenwerking, is een pragmatisch beleid ten aanzien van defensiesamenwerking aanbevolen. Dat is een beleid dat:

- a. onderkent dat nauwere defensiesamenwerking het proces van beleidsintegratie zal bevorderen, waardoor de politieke integratie op langere termijn een stimulans zal krijgen;
- b. De huidige situatie als uitgangspunt neemt, dat wil zeggen een situatie waarin:
 - het aannemelijk is dat intergouvernementele samenwerkingsvormen zich binnen West-Europa verder zullen ontwikkelen;
 - West-Europa zich intensiever met defensie- en veiligheidszaken zal gaan bezighouden;
 - Nederland niet bij machte is deze ontwikkelingen tegen te houden;
- c. Niet alleen geïnstitutionaliseerde vormen van defensiesamenwerking maar ook andere, bilaterale of trilaterale, samenwerkingsvormen op dit gebied ondersteunt.

Daarna is met behulp van deze criteria kritiek geleverd op het regeringsbeleid zoals dat is uiteengezet in de Defensienota 1984. Tot slot zijn met betrekking tot deze nota de volgende beleidsaanbevelingen gedaan:

- De berustende Nederlandse houding ten aanzien van het ontbreken van verregaande politieke eenheid moet worden omgezet in een actieve opstelling gericht op Europese eenwording.
- Met betrekking tot het eerste spoor verdienen voorstellen gericht op de uitbouw en versterking van de EPS de Nederlandse ondersteuning. De defensie-ministers dienen bij dit overleg te worden betrokken en het forum moet kunnen beschikken over een permanent secretariaat (Genscher-Colombo). In zo'n situatie zijn de voorwaarden geschapen waaronder een onafhankelijk(er) Westeuropees veiligheidsbeleid van de grond kan komen.
- Met betrekking tot het tweede spoor moet Nederland zich concentreren op materieelsamenwerking binnen de IEPG. Daarbij dienen een koppeling tussen de werkzaamheden van de IEPG en de EG en het intensiveren van bilaterale betrekkingen met de grote EG-landen centraal te staan.

Hoofdstuk 6 **Samenvatting en conclusies**

De eerder getrokken deelconclusies worden in dit laatste hoofdstuk beknopt samengevat. Tot besluit van deze scriptie zal daarna het antwoord op de probleemstelling worden geformuleerd.

In het theoretisch hoofdstuk is eerst aangegeven dat het bij integratie gaat om de versmelting van het beleid, dan wel de politieke processen, van twee of meer actoren. Daarna is met behulp van stipulatieve definities van vijf onderscheiden vormen van intergouvernementele samenwerking een conceptuele verbinding tussen het integratieproces en sectorcoöperatie tot stand gekomen. Aansluitend hierop is de hypothese over de effecten van deze samenwerkingsvormen op het integratieproces uiteengezet. Vervolgens is met betrekking tot de behandelde integratie-theorieën geconcludeerd, dat geen van de drie benaderingen een allesomvattende theorie over het Europese integratieproces oplevert. Eveneens is echter aangetoond, dat met name de neo-functionalistische- en de intergouvernementele benadering in verschillende opzichten nog bijzonder relevant zijn. Besloten is met de definiëring van 'defensiesamenwerking' en de effecten die daarvan op het integratieproces worden verwacht.

De bestaande defensiesamenwerking in de praktijk is in hoofdstuk 3 beschreven. Er zijn vier organisatievormen onderscheiden: de WEU, de Eurogroep, de IEPG en de EPS. Uit de beleidsevaluatie is naar voren gekomen dat alleen binnen de EPS substantiële vooruitgang met betrekking tot het bereiken van de doelstellingen is geboekt. Aan het eind van de praktijkbeschrijving is geconcludeerd dat van de vijf mogelijke samenwerkingsvormen er op het gebied van defensie slechts drie in Europa voorkomen: coördinatie, harmonisatie en consultatie.

In hoofdstuk 4 zijn de behandelde integratie-benaderingen gekoppeld aan drie toekomstmodellen voor de EG. Op grond van die koppeling is de gevolgtrekking gemaakt dat de Gemeenschap gestaag in omvang zal blijven groeien en dat niet-supranationale vormen van defensiesamenwerking daarbij een belangrijke plaats zullen gaan innemen. Vervolgens is geconcludeerd dat het effect van nauwere defensiesamenwerking in de meest waarschijnlijke vormen van coördinatie, harmonisatie en consultatie op het proces van politieke integratie op korte termijn gering zal zijn. Het is echter wel aannemelijk geacht dat versterkte defensiesamenwerking het ontstaan van een toestand van beleidsintegratie zal bevorderen; een toestand waarvan op langere termijn een positief effect op het proces van politieke integratie kan worden verwacht.

Daarna is in hoofdstuk 5 een pragmatisch Nederlands beleid ten aanzien van defensiesamenwerking bepleit. Dat is een beleid dat:

- het zojuist uiteengezette verband tussen nauwere defensiesamenwerking en integratie onderkent;
- de huidige situatie - waarin Nederland niet bij machte is om de zich verder ontwikkelende defensiesamenwerking tussen Westeuropese landen tegen te houden - als uitgangspunt neemt;
- naast geïstitutionaliseerde samenwerkingsvormen ook andere (bilaterale of trilaterale) vormen van defensiesamenwerking ondersteunt.

Op grond van deze criteria is vervolgens kritiek geleverd op het huidige Nederlandse beleid ter zake en daarop aansluitend zijn de volgende beleidsaanbevelingen gedaan:

- A. Nederland dient zijn berustende houding ten aanzien van het ontbreken van verregaande politieke eenheid om te zetten in een actieve opstelling gericht op Europese eenwording; voor defensiesamenwerking betekent zo'n opstelling dat een substantiële bijdrage moet worden geleverd aan de ontwikkeling van een onafhankelijk(er) West Europees defensie- en veiligheidsbeleid.
- B. In verband hiermee verdienen voorstellen gericht op de uitbouw van de EPS de Nederlandse ondersteuning. In een breder EPS-kader met meer politiek gewicht kunnen de voorwaarden worden geschapen waaronder een veiligheidsbeleid werkelijk van de grond kan komen.
- C. Daarnaast dient Nederland zich te concentreren op materieelsamenwerking binnen de IEPG. Daarbij moet getracht worden de contacten tussen de IEPG en de EG te formaliseren, waarvoor primair versterking van de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en grote Westeuropese landen noodzakelijk is.

Tot besluit kan nu het antwoord op de probleemstelling:

Welke vorm zou de defensiesamenwerking in West-Europa kunnen aannemen, welke effecten zijn van dergelijke samenwerking voor het Westeuropese integratieproces te verwachten en hoe kan het Nederlandse beleid ten aanzien van defensiesamenwerking die effecten versterken ?

als volgt worden geformuleerd:

Tegen de achtergrond van de bevinding dat de EG, ondanks de ernstige interne- en eventuele toekomstige externe crises, gestaag zal blijven groeien, valt het te verwachten dat de defensiesamenwerking zich eveneens zal gaan

uitbreiden en een belangrijker plaats zal gaan innemen. Bij deze geleidelijke groei is een hernieuwde poging tot oprichting van een supranationale Europese Defensie Gemeenschap op afzienbare termijn vrijwel uitgesloten. Dit houdt voor de defensiesamenwerking in dat zij in de nabije toekomst met name de intergouvernementele vormen van coördinatie, harmonisatie en consultatie zal aannemen.

Het is niet aannemelijk dat versterkte defensiesamenwerking in deze vormen op korte termijn het politieke integratieproces in West-Europa opnieuw op gang zal brengen. Wel bestaat er een goede kans dat nauwere defensiesamenwerking het proces van beleidsintegratie op dit gebied zal bevorderen. Aldus kan een toestand van beleidsintegratie ontstaan, waarvan op langere termijn een positief effect op het proces van politieke integratie kan worden verwacht.

Nederland kan deze effecten versterken door een pragmatisch beleid ten aanzien van Westeuropese defensiesamenwerking te gaan voeren. Zo'n beleid kenmerkt zich door het uitgangspunt dat de defensiesamenwerking zich verder zal ontwikkelen en door zich te richten op: versterking van de EPS, nauwere materieelsamenwerking binnen de IEPG en intensivering van de bilaterale relaties met de grote Westeuropese partners. Door middel van een dergelijke pragmatische aanpak levert Nederland een actieve bijdrage aan de totstandkoming van een Westeuropees defensie- en veiligheidsbeleid en daarmee aan de verdere Europese eenwording.

NOTEN HOOFDSTUK 1

1. D.P. Spierenburg e.a., Rapport van de adviescommissie Europese Unie (Den Haag, Staatsuitgeverij, 1975), pag. 7.
2. H. Vredeling, 'Europa en zijn defensie', in Nieuw Europa, nr. 3, jaargang 1979, pag. 1-14.
3. W.F. van Eekelen, 'de toekomst van de Westeuropese samenwerking op het gebied van defensie', in Nieuw Europa, nr. 3, jaargang 1980, pag. 99.
4. Een interview met Van Eekelen in NRC-Handelsblad, 12 april 1983.
5. J.J.C. Voorhoeve, 'Veiligheid in de jaren '80', in Europese integratie en het Atlantisch Bondgenootschap (Groningen, uitgave van de Europese Beweging Nederland, 1982), pag. 24.
6. E.B. Haas, The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces (1950-1957) (California, Stanford University Press, 1958), pag. 16.
7. A. Pijpers, 'Nederland, de EPS en de dreigende herrijzenis van Fouchet', in Internationale Spectator, nr. 2, jaargang 1982, pag. 74.
8. Zo werd in 1981 bijvoorbeeld van Duits-Italiaanse kant, de de vorm van het Genscher-Colombo plan, een versterking van de intergouvernementele samenwerking binnen de EPS bepleit. De Europese Raad heeft dit plan afgewezen. En in de komende maanden wil de Franse president Mitterrand proberen een 'politieke wil' en een 'sterkere politieke realiteit' tot stand te brengen om de EG hechter te maken. Het lijkt niet voorbarig nu reeds te stellen dat de lidstaten op zijn voorstellen verdeeld zullen reageren.
9. Rapport over verbetering van de werkwijze van de EPS, goedgekeurd op 13 oktober 1981 door de ministerraad:
... the Foreign ministers agree to maintain the flexible and pragmatic approach which has made it possible to discuss in Political Cooperation certain important foreign policy questions bearing on the political aspects of security.
in Jaarboek van het departement van Buitenlandse Zaken, 1981-1982 (Den Haag, Staatsuitgeverij, 1982), bijlage 4.

NOTEN HOOFDSTUK 2

1. Zie over de Nederlandse opstelling in dit verband bijvoorbeeld: M.E. Kwast, 'Nederlands achterhoedegevecht tegen Europese realiteit', in NRC-Handelsblad, 16 februari 1984.
2. Zie o.a.: R.J. Harrison, Europe in Question (London, George Allen & Unwin Ltd, 1974).
3. Zie o.a.: S.W. Couwenberg, 'Europese samenwerking als politiek ontwikkelingsprobleem', in Civis Mundi, nr. 5, jaargang 1983, pag. 147-152; en J.Th. Degenkamp, 'Voor wie is de ontwikkeling van de Europese samenwerking een (politiek) probleem?', in Civis Mundi, nr. 5, jaargang 1983, pag. 171-174.
4. L.N. Lindberg en S.A. Scheingold, Europe's Would-Be Polity (New Jersey, Prentice Hall inc., 1970), pag. 279.
5. R.Th. Jurrjens, syllabus Inleiding Leer der internationale betrekkingen (Amsterdam, VU-uitgave, subfaculteit der politicologie, 1978), pag. 24 van hoofdstuk III.

6. A. van Braam, 'Geïntegreerd bestuur en beleid', in Bestuurswetenschappen, nr. 2, jaargang 1976, pag. 87.
7. R.Th. Jurrjens, op.cit., pag. 24 van hoofdstuk III.
8. A. van Braam, op.cit., pag. 84.
9. R.Th. Jurrjens, op.cit., pag. 24 van hoofdstuk III
10. G. Kuypers, Beginnelen van beleidsontwikkeling (Muiderberg, Dick Coutinho, 1980), pag. 19.
11. P. Taylor en A.J.R. Groom (ed.), International Organization: a Conceptual Approach (London, Frances Pinter Ltd, 1978), pag. 120.
12. Idem.
13. Idem.
14. Ibidem, pag. 124.
15. Ibidem, pag. 123.
16. Ibidem, pag. 125/126.
N.B.: Griekenland was toentertijd nog geen lid van de EG.
17. Landen die zichzelf als federalistisch omschrijven zijn: Canada, Mexico, Verenigde Staten, Argentinië, Brazilië, Venezuela, Oostenrijk, Zwitserland, Sovjet-Unie, West-Duitsland, Joegoslavië, Australië, India, Maleisië, Pakistan, Congo, Ethiopië en Nigeria.
Zie: W.H. Riker, Federalisme: Origin, Operation, Significance (Boston, Little Brown and company, 1964), pag. 1.
18. R.Th. Jurrjens, op.cit., pag. 28 van hoofdstuk III.
19. R.J. Harrison, op.cit., pag. 48.
20. Ibidem, pag. 52.
21. Uit een recent onderzoek van het bureau Inter/View blijkt dat zeven van de tien Nederlanders niet weten dat er in juni '84 verkiezingen voor het EP worden gehouden. Het moeten zware tijden zijn voor radicale federalisten, in de Volkskrant 19 maart 1984.
22. R.Th. Jurrjens, op.cit., pag. 29 van hoofdstuk III.
23. W.H. Riker, op.cit., pag. 12.
24. Ibidem, pag. 13.
25. C.J. Friedrich, Trends of Federalism in Theory and Practice (New York, Frederick A Praeger publishers, 1968), pag. 158.
26. Idem.
27. E.B. Haas & Ph.C. Schmitter, 'Economics and Differential Patterns of Political Integration, in International Organization, jaargang 1964, pag. 707.
28. R.J. Harrison, op.cit., pag. 76/77.

29. E.B. Haas & Ph.C. Schmitter, op.cit., pag. 711.
30. A. Etzioni, 'The Dialectics of Supranational Unification', in American Political Science Review, jaargang 1962, pag. 931/932.
31. De opzet en de resultaten van dit onderzoek van Haas staat vermeld in R.J. Harrison, op.cit., pag. 84.
32. Een uitgebreide beschouwing over het denken en het werk van Haas geeft De Vree in zijn proefschrift uit 1972. Zie J.K. de Vree, Political Integration: the Formation of Theory and its Problems (Den Haag, Mouton, 1972), pag. 140.
33. R.J. Harrison, op.cit., pag. 89.
34. Ibidem, pag. 90.
35. Het Akkoord van Luxemburg is het gevolg van een meningsverschil uit 1965 tussen Frankrijk en de andere lidstaten. Volgens het oprichtingsverdrag van de EEG zouden met ingang van 1966 'belangrijke besluiten' genomen kunnen worden bij (gekwaliceerde) meerderheid van stemmen. Charles de Gaulle verzette zich echter tegen deze beperking: hij wilde dat een lidstaat een EG-besluit zou kunnen blokkeren als voor die lidstaat een 'vitaal belang' in het geding zou zijn. Na een langdurige crisis werd men het uiteindelijk eens over een tekst - het zogenaamd Akkoord van Luxemburg - waarin dit meningsverschil werd vastgelegd. Door dit akkoord is de besluitvorming in de Gemeenschap in belangrijke mate vertraagd. Met name doordat de lidstaten niet gedefinieerd hebben wat onder vitaal belang moet worden verstaan; in de praktijk bepaalt een lidstaat zelf wat dat is. Uit: 'Besluitvorming in de Europese Gemeenschap' (Den Haag, uitgave Europese Commissie, 1983), pag. 12/13.
36. E.B. Haas, op.cit., pag. 9 e.v.
37. Ibidem, pag. 15.
38. H. Wallace, W. Wallace en C. Webb, Policy-Making in the European Community (London, John Wiley & Sons Ltd., 1983), pag. 4.
39. Ibidem, pag. 17.
40. Ibidem, pag. 22.
41. A. Etzioni, op.cit., pag. 930.
42. H. Wallace, W. Wallace en C. Webb, op.cit., pag. 25.
43. S. Hoffmann, 'Obstinate or Obsolete ? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe', S. Hoffmann (ed.), Conditions of World Order (Boston, Houghton Milfin Company, 1968), pag. 110-164.
44. Ibidem, pag. 131.
45. E.B. Haas, op.cit., pag. 72.
46. H. Wallace, W. Wallace en C. Webb, op.cit., pag. 24.
47. De bedoeling was dat deze bijeenkomsten de aanzet tot belangrijke besluiten in EG-verband zouden gaan vormen. De praktijk heeft inmiddels echter geleerd dat de betrokkenen zich eerder met detaillistische korte termijn

problemen bezighouden dan met het uitstippelen van de weg die de Europese samenwerking moet gaan volgen.

48. H. Wallace, W. Wallace en C. Webb, op.cit., pag. 24.
49. Ibidem, pag. 29
50. Idem.

NOTEN HOOFDSTUK 3

1. H. Brugmans gaat uitgebreid in op de weigering van het Franse parlement om het verdrag tot oprichting van de EDG te ondertekenen, in Europa, gemeenschap in wording (Den Haag, Martinus Nijhoff, 1978), pag. 80/81.
2. uit: International Governmental Organization (Den Haag, Martinus Nijhoff, 1974), pag. 1393.
3. K. Carstens en D. Mahncke, Westëuropäische Verteidigungskooperation (München, R. Oldenburg, 1972), pag. 214-217.
4. B. Burrows en G. Edwards, The Defence of Western Europe (London, Butterworth Scientific, 1982), pag. 42.
5. Idem.
6. Jaarboek van het departement van Buitenlandse Zaken (Den Haag, Staatsuitgeverij, 1981), pag. 55.
7. W.F. van Eekelen, op.cit., pag. 99.
8. B. Burrows en G. Edwards, op.cit., pag. 44.
9. Idem.
10. H. van der Velden en H.A. Visée, Ontspanning in Europa (Baarn, Het Wereldvenster, 1976), pag. 52.
11. B. Burrows en G. Edwards, op.cit., pag. 44.
12. Jaarboek van het departement van Buitenlandse Zaken 1980-1981, op.cit., pag. 69.
13. The Eurogroep (Brussel, NATO information service, 1972), pag. 6.
14. Idem.
15. B. Burrows en G. Edwards, op.cit., pag. 48.
16. E.P. Wellenstein e.a., De Europese Gemeenschap: vooruitgang of verval ? (Den Haag, uitgave Clingendael, 1983), pag. 65.
17. B. Burrows en G. Edwards, op.cit., pag. 49.
18. D.C.R. Heyhoe, 'The Alliance and Europe: Part IV The European Programme Group', in Adelphi Papers, nr. 129, pag. 8.
19. W.F. van Eekelen, op.cit., pag. 97.

20. zie bijvoorbeeld:
- J.Th. Degenkamp, 'Voor wie is de ontwikkeling van Europese samenwerking een (politiek) probleem?', in Civis Mundi, nr. 5, jaargang 1983, pag. 171-174.
 - een interview met de Franse President Mitterrand, in NRC-Handelsblad, 2 februari 1984.
21. W.F. van Eekelen, op.cit., pag. 97.
22. B. Burrows en G. Edwards, op.cit., pag. 53.
23. D.C.R. Heyhoe, op.cit., pag. 2.
24. Van Houwelingen in een mondeling overleg met de Tweede Kamer, Handelingen Tweede Kamer, zitting 1982-1983, stuk 17952, nr. 2, pag. 5.
25. B. Burrows en G. Edwards, op.cit., pag. 54.
26. Het komt overigens ook regelmatig voor dat de kleinere landen volledig buiten spel worden gezet.
27. Handelingen Tweede Kamer, zitting 1982-1983, stuk 17952, nr. 1, pag. 2.
28. Idem.
29. Ibidem, pag. 3.
30. K.M. Schreiner, Politieke samenwerking in Europa (Den Haag, Staatsuitgeverij, 1978), pag. 17.
31. Ibidem, pag. 17/18.
32. R. Rummel en W. Wessels, Die Europäische Politische Zusammenarbeit (Bonn, Europa-Union Verlag, 1978), pag. 353.
33. Dit zeer verstrekkende doel stond in het communiqué als volgt omschreven:
- Aangezien de staatshoofden en regeringsleiders zich tot hoofddoel hebben gesteld vóór het einde van dit decennium en met eerbiediging van de reeds gesloten verdragen, het geheel van de betrekkingen om te zetten in een Europese Unie, verzoeken zij de instellingen van de Gemeenschap hieromtrent voor het einde van 1975 een rapport op te stellen dat bestemd is om aan een lateretopconferentie te worden voorgelegd.
- in: K.M. Schreiner, op.cit., pag. 21.
34. Ibidem, pag. 27.
35. J.N. van de Poel, De Europese politieke samenwerking en de verklaring van Venetië (Amsterdam, doctoraalscriptie VU, subfaculteit der Politicologie, 1980), pag. 23.
36. Rapport over de verbetering van de werkwijze van de EPS, goedgekeurd door de ministers van Buitenlandse Zaken in oktober 1981, in Jaarboek van het departement van Buitenlandse Zaken 1981-1982, bijlage 4.
37. Ibidem, pag. 18.
38. A. Pijpers, 'Nederland, de EPS en de dreigende herrijzenis van Fouchet', in Internationale Spectator, nr. 2, jaargang 1982, pag. 69.

39. A. Pijpers, 'De paradoxale ontwikkeling van de Europese buitenlandse politiek', in Internationale Spectator, jaargang 1980, pag. 407.
40. De suggestie om de EPS uit te breiden en te versterken is bijvoorbeeld terug te vinden in de onderstaande publicaties:
 - E.P. Wellenstein e.a., 'De Europese Gemeenschap: vooruitgang of verval ?'
 - J.Th. Degenkamp & J.J.A. van Rooyen: 'Naar een zelfstandig Westeuropees verdedigingssysteem', in Nieuw-Europa, jaargang 1983, nr. 3, pag. 8-20.
 - H. Bull, 'European Self-Reliance', in Foreign Affairs, spring 1983, pag. 874-893.
41. Jaarboek van het departement van Buitenlandse Zaken 1981-82, op.cit., pag. 7.
42. Als het EPS-overleg onderwerpen betreft die direct met de activiteiten van de EG te maken hebben, wordt de Commissie om haar mening gevraagd. Daarnaast vindt vier maal per jaar vertrouwelijk beraad plaats tussen de ministers en de politieke commissaris van het EP. Verder wordt over de voortgang van de EPS-besprekingen éénmaal per jaar officieel verslag uitgebracht aan het EP, uit: Besluitvorming in de Europese Gemeenschap, op.cit., pag. 24.
43. Op 12 juni 1984 heeft de ministerraad van de WEU, op voorstel van Frankrijk, besloten dit forum te gaan gebruiken om de Europese Zuil binnen de Navo te versterken, in NRC-Handelsblad 13 juni 1984.

NOTEN HOOFDSTUK 4

1. L.N. Lindberg en S.A. Scheingold, op cit., pag. 279.
2. Ibidem, pag. 305.
3. Ibidem, pag. 292.
4. B. Burrows, G. Denton en G. Edwards, Federal Solutions to European Issues (London, The Macmillan Press, 1978), pag. 184.
5. Ibidem, pag. 192.
6. Ibidem, pag. 189.
7. Een interview met Piet Dankert, in Intermediair, nr. 20, jaargang 1984.
8. B. Burrows, G. Denton en G. Edwards, op.cit., pag. 180.
9. Ibidem, pag. 181.
10. L. Lindberg en S. Scheingold, op.cit., pag. 295.
11. Lindberg en Scheingold refereren aan een studie van Miriam Camps, European Unification in the Sixties, waarin wordt aangetoond dat de trend in de richting van intergouvernementele samenwerking al in de jaren zestig is ingezet, in Ibidem, pag. 287.
12. W. Wallace, H. Wallace en C. Webb, op cit., pag. 424.
13. 'Hoe Europees is Engeland ?', in NRC-Handelsblad, 5 mei 1984.
14. Dit verschijnsel noemt Pijpers 'paradoxaal', in A. Pijpers (1980) op.cit., pag. 407.

15. L. Lindberg en S. Scheingold, op.cit., pag. 287.
16. Ibidem, pag. 294.
17. W. Wallace, H. Wallace en C. Webb, op.cit., pag. 424/425.
18. A. Pijpers (1980), op.cit., pag. 407.
19. B. Burrows, G. Denton en G. Edwards, op.cit., pag. 179.
20. J. van Houwelingen in een toespraak over 'Politieke aspecten van materieel-beleid' voor de werkgroep Polemologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam op 14 maart 1984.
21. Idem.
22. Zie voor de verschillende varianten in dit verband onder andere:
 - E.P. Wellenstein e.a., 'De Europese Gemeenschap: vooruitgang of verval ?'
 - J.Th. Degenkamp en J.J.A. van Rooyen, 'Naar een zelfstandig Westeuropees verdedigingssysteem'
 - W.L. Brugsma, Europa, Europa (Weesp, uitgeverij De Haan, 1983).
 - B.J. van den Boomen en J.M. Wiersma, 'Naar een Europese defensie', in Socialisme en Democratie, jaargang 1982, pag. 148-159.
23. Dregger wordt geciteerd door J.L.Heldring in zijn column 'Dezer Dagen' in NRC-Handelsblad 24 april 1984.
24. Een samenvatting van een artikel van de hand van Helmut Schmidt, in NRC-Handelsblad 24 maart 1984.
25. F. Paiston, 'Europe: Failure and a Glimmer of Hope', in Time, 2 april 1984, pag. 8-15.
26. Dit komt naar voren in een interview met Mitterrand in NRC-Handelsblad, 2 februari 1984.
27. 'Parijs doet suggesties voor reactivering WEU', in NRC-Handelsblad, 9 april 1984.
28. 'Is WEU een realistisch forum voor Europees defensie-overleg ?' in NRC-Handelsblad 2 mei 1984.
29. 'Veiligheid een nieuw beleidsterrein ?' in EP-nieuws, jaargang 1984, nr. 4.
30. H. Kissinger, 'A Plan to Reshape NATO', in Time, 5 maart 1984, pag. 14-18.
31. B. Burrows, G. Denton en G. Edwards, op.cit., pag. 180.
32. Een samenvatting van een artikel van Helmut Schmidt, in NRC-Handelsblad 24 maart 1984.
33. B. Burrows en G. Edwards, op.cit., pag. 113.
34. Een bericht over deze Eurogroep-vergadering in NRC-Handelsblad 16 mei 1984.
35. Van Houwelingen in zijn toespraak over 'Politieke aspecten van materieel-beleid' 14 maart 1984.

NOTEN HOOFDSTUK 5

1. Vergel. L.J. Brinkhorst, 'Nederland in de Europese Gemeenschap: terugblik en vooruitzicht', P.M. Hommes (red.), Nederland en de Europese eenwording (Den Haag, Martinus Nijhoff, 1980), pag. 202.
2. Ibidem, pag. 204.
3. Idem.
4. Ibidem, pag. 211.
5. Idem.
6. A. Pijpers (1982), op.cit., pag. 69-77.
7. Ibidem, pag. 70.
8. Defensienota 1984, Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18169, nrs. 1-2.
9. Ibidem, pag. 32.
10. Ibidem, pag. 32/33.
11. Ook Pijpers wijst op een aantal structurele wijzigingen in het internationale systeem die handhaving van de traditionele Nederlandse positie bemoeilijken, vergelijk A. Pijpers (1982), op.cit., pag. 71.
12. P.M. Hommes (red.), op.cit., pag. 217.
13. Brinkhorst heeft er in dit verband op gewezen dat een dergelijke opstelling en een neiging tot isolement, uit afkeer van machtspolitiek van staten om ons heen, al eerder is voorgekomen in de Nederlandse geschiedenis, in P.M. Hommes (red.), op.cit., pag. 216.
14. Heldring in zijn column 'Dezer dagen' in NRC-Handelsblad 24 april 1984.
15. In diezelfde bijdrage komt het Nederlandse onvermogen 'internationale politiek te zien als een terrein waarop andere dat hetzij morele, hetzij institutionele categorieën toepasselijk zijn', aan de orde in Idem.
16. J.J.M. Penders, 'Economisch beleid en veiligheid: wegen uit de EG-crisis' in Internationale Spectator, jaargang 1984, nr. 5, pag. 253-258.
17. Het Genscher-Colombo initiatief werd in november 1981 opgesteld door deze ministers van Buitenlandse Zaken van respectievelijk West-Duitsland en Italië (Colombo is inmiddels vervangen). Doel was de totstandkoming van een Europese Unie opnieuw in de belangstelling te plaatsen. In de vorm van een Europese Akte moesten, naar de mening van de indieners, stappen in deze richting worden gezet. In die Akte werd voorgesteld de EPS uit te breiden, en wel door:
 - intensivering van regelmatige consultaties van de Tien;
 - versterking van contacten met Derde Wereldlanden;
 - veiligheidspolitieke vraagstukken bij het overleg te betrekken, teneinde te zorgen voor de onafhankelijkheid van Europa, de bescherming van zijn vitale belangen en de versterking van zijn veiligheid. Bij dit verbrede overleg zouden ook de ministers van Defensie betrokken moeten worden;
 - de besluitvormingsstructuren van de EPS en de EG te integreren onder de verantwoordelijkheid van de Europese Raad;
 - de instelling van een permanent EPS-secretariaat.in Europa Archiv, nr. 2, 1982, pag. 50-55.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Besluitvorming in de Europese Gemeenschap. Den Haag: uitgave van het voorlichtingsbureau van de Europese Commissie, 1983.

van den Boomen, B.J. & Wiersma, J.H. 'Naar een Europese defensie', Socialisme en Democratie, 1982.

van Braam, A. 'Geïntegreerd bestuur en beleid', Bestuurswetenschappen, nr. 2, 1976.

Brinkhorst, L.J. 'Nederland en de Europese Gemeenschap: terugblik en vooruitzicht', in P.M. Hommes(red.) Nederland en de Europese eenwording. Den Haag: Martinus Nijhoff, 1980.

Brugmans, H. Europa, gemeenschap in wording. Den Haag: Martinus Nijhoff, 1978.

Bull, H. 'European Self-Reliance', Foreign Affairs, 1983.

Burrows, B., Denton, G & Edwards, G. Federal Solutions to European Issues. London: The Macmillan Press LTD., 1978.

Burrows, B & Edwards, G. The Defence of Western Europe. London: Butterworth Scientific, 1982.

Carstens, K.& Mahncke D. Westeuropäische Verteidigungskooperation. München: R. Oldenburg, 1972.

Couwenberg, S.W. 'Europese samenwerking als politiek ontwikkelingsprobleem' Civis Mundi, nr. 5, 1983.

Defensienota 1984. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1984.

Degenkamp, J.Th. 'Voor wie is de ontwikkeling van de Europese samenwerking een (politiek) probleem?', Civis Mundi, nr. 5, 1983.

Degenkamp, J.Th. & van Rooyen, J.J.A. 'Naar een zelfstandig Westeuropees verdedigingssysteem', Nieuw Europa, nr. 3, 1983.

van Eekelen, W.F. 'De toekomst van de Westeuropese samenwerking op het gebied van defensie', Nieuw Europa, nr. 3, 1980.

EP-nieuws. Luxemburg: uitgave van het directoraat-generaal voorlichting en public-relations van het Europees Parlement.

Etzioni, A. 'The Dialectics of Supranational Unification', American Political Science Review, 1964.

the Eurogroep. Brussel: NATO information service, 1972.

Europa Archiv, nr. 2, 1982.

Friedrich, C.J. Trends of Federalism in Theory and Practice. New York: Frederick A Praeger publishers, 1968.

Haas, E.B. The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces (1950-1957). California: Stanford-University press, 1958.

- Haas, E.B. & Schmitter, Ph.C. 'Economics and Differential Patterns of Political Integration', International Organization, 1964.
- Handelingen Tweede Kamer, zitting 1982-1983, stuk 17952, nrs. 1-2.
- Harrison, R.J. Europe in Question. London: George Allen & Unwin Ltd., 1974.
- Heyhoe, D.C.R. 'The Alliance and Europe: part 1V The European Programme Group', Adelphi Papers, nr. 129, winter 1976-77.
- Hoffmann, S. 'Obstinate or Obsolete ? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe', in S. Hoffmann(ed.), Conditions of World Order. Boston: Houghton Mifflin Company, 1968.
- Intermediair, nr. 20, 1984.
- International Governmental Organization. Den Haag: Martinus Nijhoff, 1974.
- Jurrijens, R.Th. Syllabus Inleiding leer der Internationale Betrekkingen. Amsterdam: uitgave Vrij Universiteit, 1978.
- Kissinger, H. 'A Plan to Reshape NATO', Time, March 1984.
- Kuypers, G. Beginnelen van beleidsontwikkeling. Muiderberg: Coutinho, 1980.
- Lindberg, L.N. & Scheingold, S.A. 'Europe's Would-Be Polity. New Jersey: Prentice Hall inc., 1970.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarboeken 1980 t/m 1982. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- NRC-Handelsblad. Rotterdam.
- Pairston, F. 'Europe: Failure and a Glimmer of Hope', Time, April 1984.
- Penders, J.J.M. 'Economisch beleid en veiligheid: wegen uit de EG-crisis', Internationale Spectator, nr 5, 1984.
- van de Poel, J.N. De Europese Politieke Samenwerking en de verklaring van Venetië. Amsterdam: Vrije Universiteit, 1980.
- Pijpers, A. 'De paradoxale ontwikkeling van de Europese buitenlandse politiek', Internationale Spectator, nr. 10, 1980.
- _____ 'Nederland, de EPS en de dreigende herrijzenis van Fouchet', Internationale Spectator, nr. 2, 1982.
- Riker, W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little Brown and company, 1964.
- Rummel, R. & Wessels, W. Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Bonn: Europa Union Verlag, 1978.
- Schreiner, K.M. Politieke samenwerking in Europa. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1978.
- Spierenburg, D.P. Rapport van de adviescommissie Europese Unie. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1975.
- Taylor, P. & Groom, A.J.R. International Organization: a Conceptual Approach. London: Frances Pinter Ltd., 1978.

van der Velden, H. & Visée, H.A. Ontspanning in Europa. Baarn: het Wereld-
venster, 1976.

de Volkskrant. Amsterdam.

Voorhoeve, J.J.C. 'Veiligheid in de jaren '80', in Europese Beweging in
Nederland (red.), Europese integratie en het Atlantische Bondgenootschap.
Groningen: uitgave Europese Beweging Nederland, 1982.

Vredeling, H. 'Europa en zijn defensie', Nieuw Europa, nr. 3, 1980.

de Vree, J.K. Political Integration: the Formation of Theory and Its
Problems. Den Haag: Mouton, 1972.

Wallace, H., Wallace, W. & Webb, C. Policy-Making in the European Community
(second edition). London: John Wiley & Sons Ltd., 1983.

Wellenstein, E.P. e.a. De Europese Gemeenschap: vooruitgang of verval ?
Den Haag: uitgave Clingendael, 1983.

Werkgroep De Rode Draad. 'Om de veiligheid van de Vrede', Socialisme en
Democratie, 1982.

44
1985