

Piet Dankert, Europese integratie: verdiepen om te kunnen verbreden (Maart 1992)

Source: Internationale Spectator. Maart 1992, n° xlvi-3. 's-Gravenhage.

Copyright: (c) Internationale Spectator

URL: http://www.cvce.eu/obj/piet_dankert_europese_integratie_verdiepen_om_te_kunnen_verbreden_maart_1992-nl-8658e0b0-e726-427b-b8e4-8ddc02a7685d.html

Publication date: 04/09/2012

Europese integratie: verdiepen om te kunnen verbreden

PIET DANKERT

Nooit meer oorlog

Meer dan zeventig jaar na de schoten in Sarajevo vallen er weer bijna dagelijks slachtoffers in dit deel van Europa. Destijds vormden deze schoten de aanleiding tot de eerste van twee vernietigende oorlogen tussen de volkeren van ons werelddeel. De ervaring van waar onderlinge verdeeldheid en rivaliteit toe konden leiden werd de drijfveer tot Europese eenwording. Het is goed te bedenken dat de Europese integratie die heeft geleid tot de Europese Economische Gemeenschap de volstrekt politieke motivatie had oorlog tussen de betrokken volkeren ondenkbaar te maken.

De vertegenwoordigers van deze volkeren hebben elkaar onlangs in Maastricht op het hoogste niveau getroffen en daarbij de verzekering van hun collectieve veiligheid mede onderwerp gemaakt van die zelfde Europese integratie. Zij hebben bij die gelegenheid voorts de grondslagen gelegd voor een versterkt gemeenschappelijk optreden op het gebied van de buitenlandse politiek. Die ontwikkeling is consequentie enerzijds van het politieke succes van de integratie - oorlog tussen de landen van de Gemeenschap is onmogelijk - anderzijds gevolg van de sinds 1989 op gang zijnde omwenteling in Oost-Europa en in de (voormalige) Sovjetunie. Het optreden van het zich verenigende Europa in Joegoslavië, in samenwerking met andere mechanismen voor internationale samenwerking die ons in de huidige tijd ter beschikking staan, zoals CVSE en de Verenigde Naties, is een bewijs dat de Gemeenschap en haar lidstaten die verantwoordelijkheid ernstig nemen.

Eenwording door economische integratie

De politieke rivaliteit tussen de Europese natie-staten vertaalde zich in een machtsstrijd die de toegang tot de belangrijkste economische bronnen van die tijd - de kolen- en staalindustrie - tot object had. Het genie van de grondleggers van de Europese integratie bestond er uit deze 'steen des aanstoots' te onttrekken aan de controle van de staten en het beheer ervan op te dragen aan een bij uitstek supranationaal orgaan, zeer toepasselijk de 'Hoge Autoriteit voor Kolen en Staal' genoemd. In onze moderne tijd is politieke - en militaire - macht, tegelijk voorwaarde voor en uitdrukking van nationale soevereiniteit, gebouwd op economische kracht. Door het besluit op economisch terrein de weg van gezamenlijk handelen in de vorm van een gemeenschap met supranationale kenmerken te bewandelen gingen de deelnemende landen vanaf het eerste begin over tot wezenlijke bundeling van hun soevereiniteit. Deelname aan een gemeenschap, zij het als oprichter of als toetreders, is iets volstrekt anders dan samenwerken in het kader van een douane-unie of een vrijhandelsassociatie. Deze vaststelling is wezenlijk voor het onderwerp van dit betoog, dat zowel verbreding als verdieping van de Europese integratie betreft.

Het succes van de economische integratie: de interne markt

De Europese economische integratie heeft de deelnemende landen bepaald geen windeieren gelegd. De 'i' stijging van de levensstandaard heeft zeker voldaan aan de in Art 2 EEG neergelegde doelstelling terzake. Dit succes beneemt soms wel eens het zicht op even belangrijke, zo niet wezenlijker, aspecten van de integratie, waarvan eveneens een neerslag is te vinden in Art 2 EEG. Ik doel hier op het geleidelijk nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van de lidstaten en het bereiken van nauwere onderlinge betrekkingen, in wezen uitmondend in de instelling van wat wij thans de interne markt noemen.

De economische voordelen van één grote ongedeelde markt zijn evident. We hoeven maar te kijken naar landen als de Verenigde Staten en Japan om dat in te zien. Elke markt kan slechts functioneren door de inbedding in een systeem van regelgeving. De organisatie die deze regelgeving verschaft is vrijwel per definitie de staat. Bij een gebrekkig functionerende staat zien we - bijvoorbeeld in Oost-Europa en in vele ontwikkelingslanden - een slecht functionerende markt. Een orthodoxe marxist zal volhouden dat een staat best zonder markt kan, maar zelfs hij onderkent dat de markt niet zonder een staat kan. In het kader van deze analyse past de gevolgtrekking dat een organisatie die de regelgeving verschaft welke een markt die

verscheidene staten omspannt doet functioneren, kenmerken van een staat heeft. Voor ten minste die kenmerken zijn de deelnemende staten al deelstaten geworden. Daarom dient vastgesteld dat een ongedeelde interne markt ook alleen door een gemeenschap tot stand kan worden gebracht.

Vele successen van de Europese integratie hadden vermoedelijk ook in een minder verplichtend kader kunnen worden bereikt. Een voorbeeld is de reeds bereikte toename in levensstandaard. De EVA-landen kunnen op gelijkwaardige prestaties wijzen. De voordelen die de interne markt in de toekomst zal gaan bieden zijn echter ook in hun optiek van zodanig belang, dat zij via de onderhandelingen inzake de EER (Europese Economische Ruimte) daarbij aansluiting trachten te vinden. Dit zijn voor onze partners zeer ingrijpende onderhandelingen geweest. Het gaat er immers om dat zij op de relevante gebieden het *acquis communautaire* moeten overnemen, nu en in de toekomst. Dit *acquis* is niets anders dan de concrete vormgeving in regels van de bundeling van de soevereiniteit van de lidstaten van de Gemeenschap.

Dit *acquis* wordt door die lidstaten autonoom vastgesteld en gewijzigd, derhalve zonder bemoeienis van de EER-partners. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap is tussen de EEG en de EVA-landen een politiek akkoord over de EER bereikt. Het is veelbetekenend dat de daarin opgenomen bepalingen, omtrent de wijze waarop juridische geschillen moeten worden beslecht, zijn gestuit op bezwaren van de zijde van het Europese Hof van Justitie. Dit toont aan hoe moeilijk het is landen deel te geven aan het Europese integratieproces zonder dat de stap naar volledig lidmaatschap wordt gezet.

In het geval van de EVA-landen is de EER echter één van de weinige mogelijkheden om hoe dan ook deel te krijgen aan een grote ongedeelde markt. Het alternatief is: toetreden. Slechts dan gaat de overdracht van soevereiniteit gepaard met eigen invloed op de vormgeving van het aldus tot stand te brengen *acquis*.

Uit economische integratie volgt politieke integratie

Ik noemde het *acquis communautaire* de concrete vormgeving van de door de lidsaten gebundelde soevereiniteit. Daarmede verkrijgt de Gemeenschap zekere kenmerken van een staat. Dit geldt uiteraard voor elk gemeenschappelijk beleid waarbij de Gemeenschap exclusieve bevoegdheden verkrijgt. Op het terrein van de interne markt worden deze bevoegdheden duidelijker zichtbaar in de relatie tot de werking van de markt. Maar al het dusver tot stand gebrachte gezamenlijk handelen is in wezen op de instelling van de gemeenschappelijke markt gericht geweest en kan ook alleen in dat kader worden begrepen.

Ik denk aan het landbouwbeleid en aan de Gemeenschappelijke handelspolitiek. Wij zelf en - misschien nog belangrijker - de wereld om ons heen, zijn inmiddels gewend geraakt dat zaken op die gebieden met de Gemeenschap worden gedaan, niet met de lidstaten. Die overdracht van bevoegdheden is geen gemakkelijk proces geweest. Er is ook een grijze zone ontstaan van gemengde bevoegdheden. Juist in die grijze zone hebben wij ons als Europeanen niet geliefd gemaakt bij onze partners. Het vastklampen door lidstaten aan restjes van hun soevereiniteit of, beter gezegd, aan een rolletje voor hun bureaucratieën, leidt in de praktijk tot verwarring en tijdverlies.

Hier is sprake van een politiek probleem Bundeling van soevereiniteit betekent overdracht van bevoegdheden aan een supranationaal niveau. Die bevoegdheden worden onttrokken aan de nationale staten. Dit wordt veelal ervaren als een verlies van soevereiniteit. Dat is een misvatting. De soevereiniteit gaat niet verloren maar wordt uitgeoefend op een ander niveau. Wel wordt een reëel verlies aan macht geleden door de nationale bureaucratie.

Het is een probleem dat inherent is aan de gekozen weg van economische integratie die leidt tot de instelling van een gemeenschappelijke markt. Het is dan ook vanaf het eerste begin voelbaar geweest. Na de kwalitatieve sprong naar supra-nationale integratie zoals belichaamd in de instelling van de Hoge Autoriteit is de integratie met kleine stapjes verder gegaan in de geleidelijke verwezenlijking van de doeleinden van het Verdrag van Rome. De hang naar behoud van nationale soevereiniteit heeft daarbij geleid tot het nefaste effect van de uitoefening van het nationale veto, uitmondend in de nu al bijna weer vergeten *eurosclerose*. De Europese Akte heeft daaraan een einde gemaakt door de instelling op het gebied van de interne markt van *communautaire* besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. In wezen niets anders dan een besluit

om het Verdrag van Rome niet slechts naar de letter maar ook naar de geest uit te gaan voeren.

Het spectaculaire succes van dit gezamenlijk handelen van de lidstaten in *Gemeenschapskader* heeft ertoe geleid dat wij thans na afloop van het Nederlandse voorzitterschap kunnen constateren dat de interne markt binnen handbereik is. Of, zoals minister Van den Broek bij zijn verslaglegging van ons voorzitterschap het ten overstaan van het Europese Parlement op 12 december jl. formuleerde: 'Ik twijfel er niet aan dat de Interne Markt, wat de kern van communautaire wetgeving betreft, binnen de gestelde termijn (1 januari 1993) zal worden gerealiseerd.' Nu de interne markt zeer dichtbij komt ontstaat ook het besef dat met deze verwezenlijking van de belangrijkste doelstelling van het Verdrag van Rome slechts één, zij het wezenlijke, etappe op de weg naar Europese eenwording is afgelegd.

Na de totstandkoming van de interne markt zal de Gemeenschap op economisch terrein een aantal functies uitoefenen die tot het wezen van de staat behoren. De moderne overheid vervult echter in verscheidene sectoren van het maatschappelijk leven belangrijke taken. Al die sectoren hangen met elkaar en met de fundamentele economische sector samen. Het is daarom niet goed denkbaar dat op Europees niveau beleid beperkt zou kunnen blijven tot het strikt economische. De overtuiging wint veld dat in overeenstemming met het *subsidiariteitsbeginsel* overheidsbeleid daar moet worden geformuleerd en uitgevoerd waar het beste effect, het hoogste rendement verwachtbaar is.

De volgende etappe in de Europese integratie is daarom in de vroege ochtend van 11 december in Maastricht begonnen, met het finale akkoord omtrent de Europese Economische, Monetaire en *Politieke* Unie. Daarmee is een eerste aanzet gegeven tot herformulering en uitbreiding van het *acquis communautaire*.

Politieke integratie zal daarbij geleidelijk van impliciet aspect van de economische integratie het hoofdonderwerp worden. Dit om zowel de verworvenheden van de inmiddels bijna succesvol afgelegde etappe van economische integratie te kunnen waarborgen als om de Europese eenwording af te stemmen op de eisen van de huidige tijd. Daarover mag noch bij de huidige leden noch bij eventuele toetredingskandidaten misverstand bestaan.

Het feit dat het Verenigd Koninkrijk op twee wezenlijke punten heeft afgehaakt moet ons bij alle terechte voldoening over de behaalde resultaten ernstig te denken geven. De aan de Britten geboden ontsnappingsclausules zijn in mijn ogen 'a poisoned gift', d.w.z. indien onze Britse vrienden er werkelijk gebruik van zouden maken. Het gaat immers om Europese eenwording. Dat was vanaf het eerste begin en is nog steeds, een *politieke* ambitie, die alleen in het kader van een gemeenschap vervuld kan worden. Je kunt van die gemeenschap niet halfhartig deel uitmaken.

Waarom verbreden?

De externe context en effecten van de Europese integratie

De Europese integratie voltrekt zich niet in een vacuüm. Dat was al niet zo bij het zetten van de eerste stap. Hoofddoel was Europese verzoening. Dat daarbij een belangrijke bijdrage werd geleverd aan de opbouw van een stabiel en sterk West-Europa is vele hoofdrolspelers in West en Oost niet ontgaan. De Sovjetunie heeft alle lange jaren van de Koude Oorlog niets van de Europese Gemeenschap willen weten. De Verenigde Staten is een discrete, maar daarom niet minder te waarderen peetmoeder geweest. Zo bezien heeft een *finalité politique* van de Gemeenschap er altijd al ingezet.

Naast de Oost-Westconfrontatie is ook de dekolonisatie een belangrijk element in de context van de Europese integratie. De Europese landen verloren of deden afstand van hun imperia en werden daardoor gedwongen zich op hun rol in de moderne wereld te herbezinnen. Onder de veiligheidspolitieke paraplu van de Verenigde Staten ontwikkelde zich in het 'Vrije Westen' een brede consensus omtrent de beste inrichting van zowel economisch als politiek leven: markteconomie en parlementaire democratie werden een norm waarbij uiteindelijk alle Westeuropese landen zich zouden aansluiten.

Ten slotte is daar de geleidelijke maar onstuitbare ontwikkeling van de wereldeconomie, waarin de Europese

landen en vooral de Gemeenschap tot de hoofdrolspelers gingen behoren. Daarbij is het economisch proces van karakter veranderd. De organisatie van produktie en distributie is, door de toegenomen rol van een zich voortdurend en dynamisch ontwikkelende technologie, de belangrijkste factor voor economisch succes geworden. Ondernemingen moeten zich instellen op de mogelijkheden die door een veelvoud van markten worden geboden. Voor de toelevering van produktie-componenten en factoren, en voor de afzet van hun eindprodukten. Veelal zijn die eindprodukten weer componenten voor andere produkten. Om dit samenspel mogelijk te maken moet een ongelofelijk groot aantal specifieke afspraken gemaakt en nageleefd worden. Een voorbeeld zijn industriële normen en standaarden. Maar de produktie- en concurrentieverhoudingen worden evenzeer beïnvloed door het functioneren van de arbeids- en financiële markten, milieunormen enz.

Gezien de zeer grote kosten die aan de ontwikkeling van hoogwaardige technologie zijn verbonden gedijt een dergelijke produktie het beste in grote hoogontwikkelde markten. Dit geldt zowel voor de produktie van kapitaal- als van consumptiegoederen. Zowel de Airbus als de walkman. Er tekent zich in onze moderne wereld een driedeling af. Japan en de Verenigde Staten hebben een voorsprong op Europa. Het Europa van de huidige Twaalf is qua volume al ruim opgewassen tegen beide concurrenten. Waar Europa in vergelijking met beide te kort schiet is in de mate van integratie van de markt. Iets om in gedachten te houden bij de vraagstelling verbreden of verdiepen. Maar de integratie van Europa is in wezen een politiek proces. Economische overwegingen zijn zeer belangrijk, maar ze hoeven niet het laatste woord te zijn.

De oorspronkelijke Zes en politieke integratie: Nederlandse bezwaren

Kwalitatieve verbreding van de Europese samenwerking was al eerder aan de orde, namelijk met het Franse 'Plan-Fouchet'. Nederland had toen overwegende bezwaren, die in belangrijke mate samenhangen met de achterliggende Franse conceptie van de Europese samenwerking. Die was gericht op een Europa van staten, d.w.z. een in wezen intergouvernementele vorm van samenwerking.

Ook bij de recente EPU-onderhandelingen stond weer het model van intergouvernementele samenwerking lijnrecht tegenover het model van communautaire samenwerking. Onuitgesproken, zowel toen als nu, bleef daarbij de ambitie van de intergouvernementele partij om de relevantie van de reële verschillen in macht tussen de deelnemende staten voort te zetten. In de context van het toenmalige Plan-Fouchet was dat neergekomen op dominantie van de twee grote landen, met Frankrijk aan de leiding en Duitsland als stille vennoot.

De voorstanders van het communautaire model hebben wat dit betreft op 30 september 1991 een slag verloren toen België en Nederland als enigen overbleven die - met de Europese Commissie - een *unitaire* opzet van de Europese Unie bepleitten. De anderen, waaronder landen die het communautaire ideaal met veel meer retoriek plegen te belijden dan in Nederland gebruikelijk, zwichtten voor de Franse visie van een constructie met drie pijlers, die in het Luxemburgse ontwerp getrouw werd weerspiegeld.

Hiermee wil niet gezegd zijn dat wij nu na Maastricht overgeleverd zijn aan intergouvernementele willekeur zoals wij die ten tijde van Fouchet vreesden. Wel dat het toestaan van intergouvernementele vormen van besluitvorming zo zijn gevolgen zal hebben, die niet beperkt zullen blijven tot middelgrote landen als Nederland. Iets daarvan werd al zichtbaar in december van het vorig jaar, toen de Twaalf namelijk besloten de voorwaarden te definiëren waaronder later tot erkenning zou kunnen worden overgegaan van die deelrepublieken van Joegoslavië die dat wensen. Los van zijn inhoudelijke merites kan dit besluit worden gezien als een eerste indicatie van het feit dat alle 'Patries' in een Europa, zoals vele Fransen dat nog steeds met De Gaulle dromen, weliswaar 'gelijk zullen zijn', doch dat één land ondubbelzinnig 'most equal' zal blijken. En dat is na 3 oktober 1989 niet Frankrijk. Dat blijkt al wel uit het feit dat dit land deel was van de ruime meerderheid binnen de Twaalf die oorspronkelijk deze maatregel afwees.

De vergelijking met de tijd van het 'Plan-Fouchet' is niet alleen interessant vanwege de nog steeds zichtbare lijnen die toen in het institutionele krijt zijn getrokken. Ook omdat vanuit een ander gezichtspunt de situatie sinds die tijd juist sterk is gewijzigd. Nederland wist indertijd de boot af te houden - ook toen gesteund door België en *niet* door Luxemburg - door de kaart van de Britse toetreding uit te spelen. Het Europa van de Zes was in onze ogen te 'klein' voor de politieke ambities die in de Franse plannen besloten lagen. Die toetreding

is inmiddels een feit. Zowel vanuit het aspect verbreding als verdieping liggen de kaarten sindsdien anders.

Van zes landen naar twaalf

De Britse toetreding is van nauwelijks te onderschatten belang voor het succes van de Europese integratie geweest. Aan de ene kant omdat hierdoor het belangrijkste lid van de concurrerende vorm van Europese economische samenwerking het kamp van de EVA verwisselde voor dat van de *common market*. In die zin is de Britse toetreding de voorafschaduwning van de EER-onderhandelingen en de huidige en nog te verwachten kandidaturen van EVA-landen geweest. Maar meer nog omdat hiermede de 'kritische massa' werd bereikt waarvan Nederland - terecht - vond dat het Europa van de Zes die ontbeerde.

Hiermede werd de integratie van een streven van zes Europese landen pas werkelijk een proces van Europese eenwording. Het politieke karakter daarvan is ook te onderkennen in de toetredingen, na die van het Verenigd Koninkrijk en zijn EVA-partners Denemarken en Ierland, van Griekenland en de landen van het Iberisch schiereiland. Bij deze latere toetredingen speelde naast economische motieven de wens van deze 'nieuwe democratieën' deel te nemen aan het door hen waargenomen proces van Europese eenwording een belangrijke rol. Ook om zo hun democratische verworvenheden hecht te verankeren.

Uit de verbreding van zes naar twaalf zijn belangrijke lessen te trekken. Voorop moet staan dat wij bij het overwegen van verbreding te maken hebben met een proces van Europese eenwording dat niet het eigendom is van de huidige leden. Om zichzelf trouw te blijven kan de Europese integratie haar idealen niet verloochenen. Daaruit volgt dat zij in beginsel open dient te staan - conform het daaromtrent gestelde in het Verdrag van Rome - voor elk Europees land dat de wens heeft tot deelname en over de mogelijkheden daartoe beschikt. Dat zal ons wel met een aantal diep ingrijpende vragen confronteren. Over welke mogelijkheden toereikend zijn, en wat nu eigenlijk Europees is. Maar die vragen moeten zonder vooroordelen tegemoet worden getreden.

Dat gezegd zijnde moet ik aandacht vragen voor enkele meer pragmatische, maar daarom niet minder houtsnijdende lessen die de verbreding van zes naar twaalf ons geleerd heeft. Die betreffen in hoofdzaak de kolossale taak die de verwerking van een toetreding is. Dit aspect wordt in het openbare debat constant zwaar onderschat. Het politieke imperatief gaat voor, heet het dan. Tot uw dienst. Ik ben als politicus de laatste om dat te ontkennen. Maar daarmee is het probleem niet weg. Wij moeten ons in voorkomende gevallen tot het uiterste inspannen al het mogelijke te doen om een politiek wenselijke toetreding te verwezenlijken. Maar de grens is nu juist dat mogelijke. Aan gemeenschapszijde maar ook aan de kant van het toetredende land.

Toetreden tot een gemeenschap is geen formele zaak die met het ratificeren van de toetredingsakte wordt geklaard. Een land is alleen maar lid van een gemeenschap doordat het een zeer veelomvattend stelsel van regels en verplichtingen in praktijk brengt. Dat valt niet mee! De kost gaat veelal voor de baat uit. En wel door het failliet van al die vormen van economische bedrijvigheid, in de landbouw, in de industrie, in de handel enz., die niet opgewassen zijn tegen de concurrentie uit de gemeenschap of niet kunnen voldoen aan de regels die door haar worden gesteld.

Die effecten kunnen iets worden verzacht door overgangsregelingen en door specifieke gemeenschapssteun. Maar ook aan die verzachting zijn grenzen gesteld. Het is ook geen louter technisch proces. Het is veel meer een maatschappelijk 'gebeuren', waardoor de betrokken samenleving werkelijk deel uit gaat maken van de belangengemeenschap die Europa is. Vergelijkbare processen doen zich voor in de overige landen die zich immers ook moeten instellen op de nieuwe omstandigheden. Doordat op deze wijze allen deel uit gaan maken van een verbrede gemeenschap wordt de grondslag gelegd voor de solidariteit waarop het gemeenschappelijk optreden, vooral ook in de vorm van politieke samenwerking, berust.

Thans kan worden geconstateerd dat de Britse toetreding, en die van Ierland en Denemarken, prima is verwerkt. De toetreding van Spanje en Portugal is in feite nog aan de gang. Er zijn nog steeds overgangsregelingen van kracht. In die landen is echter een proces van oppakken van de nieuwe door Europa geschapen mogelijkheden duidelijk waarneembaar. De tekenen zijn - ook de Iberische groeicijfers in

acht genomen - zonder meer gunstig.

Helaas is het met een eerdere toetreding, die van Griekenland, anders gesteld. Er zijn indicaties dat de verplichte implementatie van het toetredingsacquis nog steeds op problemen stuit. Er is ook minder sprake van een heroriëntatie van de Griekse economie in een richting die uitzicht biedt op aansluiting bij het Europese gemiddelde. Het lijkt erop alsof de Griekse economie, anders dan door financiële injecties, nauwelijks profiteert van het lidmaatschap. De Griekse behoefte aan bijzondere financiële tussenkomst door de Gemeenschap blijft ook daardoor verontrustend hoog. Alles bij elkaar genomen moet worden vastgesteld dat het verwerkingsproces van de Griekse toetreding aan beide zijden op zijn minst problematisch te noemen is.

De te trekken lessen van enerzijds de 'Noordelijke' en anderzijds de 'Zuidelijke' toetredingen betreffen vooral het belang van de mogelijkheden van een kandidaat aan de verplichtingen die het lidmaatschap meebrengt te voldoen en - niet minder belangrijk - van de voordelen daarvan te profiteren. Een sociaal-economische achterstand is een duidelijk nadeel. Dit kan echter worden overwonnen, ten koste van grote inspanningen van beide zijden. Feit blijft wel dat de huidige Gemeenschap al een reëel Noord-Zuidprobleem kent. Wij moeten ons daarvan bij het in overweging nemen van verdere verbreding rekenschap geven.

Met alle positieve waardering voor de Britse toetreding kan ik mij misschien permitteren nog een les te noemen. Vooral ook omdat deze les de kern van de stelling 'verdiepen vóór verbreden' raakt. De les is dat verzekerd dient te zijn dat zowel regering als volk van een kandidaatland beseft waar men aan begint. Een gemeenschap is heel iets anders dan andere vormen van internationale samenwerking. Het gaat wel degelijk om het bundelen van soevereiniteit. Dit heeft diep ingrijpende gevolgen voor het maatschappelijk leven en voor de nationale politiek.

Het Verenigd Koninkrijk heeft in Maastricht tactisch bekwaam en zowel charmant als messcherp onderhandeld. Premier Major heeft eruit gesleept wat hij nodig dacht te hebben. Waar vragen moeten worden gesteld is juist bij die definitie van wat het Verenigd Koninkrijk nodig heeft om 'in het hart van Europa' te kunnen opereren. Is het werkelijk denkbaar dat de situatie op het Britse eiland zo verschilt van het continent, dat op een wezenlijk terrein als het de interne markt inkaderend sociaal beleid het Verenigd Koninkrijk van de zijlijn moet toezien? Ik ga hier maar niet in op de Britse uitzondering voor de EMU, omdat ik niet geloof dat de Britten hier ooit gebruik van zullen willen maken. Als dat gebeurt, zouden ze namelijk, weliswaar op termijn, maar onafwendbaar, van Europa afscheid nemen.

De Europese eenwording in het licht van de 'Wende'

Het einde van de Koude Oorlog heeft het politieke kader waarbinnen de Europese integratie zich voltrekt ingrijpend gewijzigd. Een effect dat mij in het kader van dit artikel bezighoudt is de aanzienlijke verruiming van het aantal feitelijke en potentiële deelnemers. Dat slaat niet uitsluitend op Midden- en Oost-Europa. De door de EVA-landen gezochte toenadering via EER en toetreding is wel in belangrijke mate maar met volledig economisch bepaald. Ook in hun geval speelt het einde van de Koude Oorlog een rol. Enerzijds door het wegruimen of in ieder geval sterk relativeren van het beletsel van de door vele EVA-landen aangehangen neutraliteit. Tegen wie wil men heden ten dage nog neutraal zijn? Anderzijds door het gevoel hun plaats in de zo sterk veranderde wereld opnieuw te moeten bepalen.

Dat de neutraliteit door de betrokken landen als een beletsel werd ervaren onderstreept het politieke karakter van de Europese eenwording. Het is een element dat niet genoeg kan worden benadrukt. We gaan nu een volgende fase van de integratie in waarbij dit politieke aspect voorop dient te staan. Het nieuwe Europa kan zich geen neutrale opstelling permitteren. Daarvoor zal het een te belangrijke plaats op het wereldtoneel bezetten. Die kandidaat-leden die zich formeel, zoals Oostenrijk, of feitelijk, zoals Zweden, op hun neutraliteit beroepen, moeten beseffen dat Europa niet neutraal is of kan zijn. Het is politiek riskant, zowel voor de betrokken (kandidaat-) lidstaat als voor de Gemeenschap, de indruk van het tegendeel te wekken. Reeds nu worden in het geval van Joegoslavië eisen gesteld aan het Europese optreden die gebaseerd zijn op de perceptie van de rol die Europa heeft te vervullen. En dat zal alleen maar toenemen.

Een eerste voorbeeld is de situatie in Oost-Europa. De Gemeenschap dient in de voorste lijn te staan om de voormalige satellietlanden te helpen het moeilijke transformatieproces naar markteconomie en democratie tot een goed einde te brengen. Met hun vooraanstaande plaats in de inspanningen in het kader van de G-24 geven de Gemeenschap en haar lidstaten ook blijk van hun wens met die taak ernst te maken. De landen die het transformatieproces met succes zullen voltooien, zullen daarmee bewijzen de mogelijkheden te bezitten desgewenst aan de Europese integratie deel te nemen. Die volgorde kan niet worden omgedraaid. Het is een gevaarlijke illusie het te doen voorkomen alsof het transformatieproces betere kansen zou hebben bij vroegtijdige toetreding. Dat zou geen toetreding zijn maar kolonisatie. De Duitse hereniging is een uniek geval, juist omdat het om heren niet om vereniging gaat. En zelfs daarbij zijn aanzienlijke spanningen onvermijdelijk gebleken.

Sociaal-economische factoren verhinderen derhalve het perspectief van toetreding nog in deze eeuw. Anderzijds bestaat wel degelijk het politieke imperatief om iets aan de 'dakloosheid' van de voormalige satellietlanden te doen. Ik meen dat het instrument van de *associatie* voor dit doel geschikt is. Wij hebben op 17 december jl. de associatie-overeenkomsten met de drie Middeneuropese landen getekend. De problemen die daarbij moesten worden overwonnen -zelfs tot op het allerlaatste moment - moeten overigens niet worden onderschat. Terecht vragen onze partners werkelijke economische samenwerking. 'Trade' moet niet worden afgekocht met 'Aid', hoe nodig financiële hulp op zich zelf ook is. Maar binnen de Gemeenschap bestonden nu eenmaal sterke weerstanden tegen noodzakelijke concessies in de zg. 'gevoelige sectoren' kolen, staal, textiel en landbouwprodukten.

Als we ons rekenschap geven van de in Oost-Europa bestaande economische en politieke situatie, dan is ten minste tot het einde van deze eeuw het opbouwen van een netwerk van associatie- en eventueel samenwerkingsakkoorden het hoogst bereikbare. Als alles goed gaat zullen deze relaties bijdragen aan een ontwikkeling die voor sommige landen het perspectief op toetreding zal openen.

Een geheel ander probleem wordt gevormd door het opbreken van de voormalige Sovjetunie. Onder een aantal gezichtspunten is de problematiek en dus de door Europa te volgen benadering geen andere dan die met betrekking tot de (overige) Oosteuropese landen. Met één belangrijk onderscheid, namelijk het eventuele uiteindelijke toetredingsperspectief. Een Europese Gemeenschap met een slordige veertig lidstaten, en met een territorium van Lissabon tot Wladiwostok is ondenkbaar. Een dergelijke Gemeenschap zal er dus ook wel niet komen.

Het toetredingsperspectief van de huidige EVA-landen is volstrekt anders dan dat van de meer oostelijk gelegen Europese landen. De sociaal-economische indicatoren zijn in hun geval zonder enige uitzondering uiterst positief. Dat wil niet zeggen dat incorporatie van een dergelijk aantal hoog-ontwikkelde economieën niet op grote problemen zou stuiten. Zeker als we ons daarvoor onvoldoende tijd zouden gunnen. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat de landen van de Gemeenschap niet de vragende partij zijn. De huidige Gemeenschap is groot genoeg in relatie tot de andere twee grote geïntegreerde markten. In de concurrentie met Japan en de Verenigde Staten is onze behoefte niet zozeer meer volume als wel verdergaande integratie. Maar economische integratie is, ik herhaal het, niet het hoofddoel. Het gaat om Europese politieke eenwording. In dat licht verwelkomen wij de kandidaturen van Oostenrijk en Zweden en eventuele volgende EVA-kandidaten.

Het politieke karakter van de Europese eenwording speelt eveneens een rol, maar dan in negatieve zin, in het geval van Turkije en Cyprus. Wat Cyprus betreft is dat nog het meest duidelijk. Voor Turkije geldt dat het zonder verdere vooruitgang op het gebied van de mensenrechten en democratie te ver af zou staan van de normen die in de Gemeenschap gemeengoed zijn. Ook sociaal-economische factoren zijn zowel voor dit land als voor de derde mediterrane kandidaat, Malta, vooralsnog een belemmering.

Waarom verdiepen?

Doelmatigheid en democratisch tekort

Het is een feit dat de huidige en toekomstige lidstaten het over elke volgende stap op de weg naar

eenwording onder elkaar eens moeten worden. Met elkaar definiëren en herformuleren zij het *acquis communautaire*. Dit besluitvormingsproces is moeizaam en log. Niet voor niets heeft het instituut van de Europese Raad (ER) zo'n belangrijke rol verworven als impulsgever aan de integratie. Het lijkt in die context overigens geen goede zaak de ER de mogelijkheid van meerderheidsbesluiten te geven. De ER is de 'allerindividueelste expressie van het intergouvernementalisme'. Geen enkele staat kan op werkelijk belangrijke punten - de enige die de ER dient te behandelen - buigen voor de wil van andere staten, zonder de eigen legitimiteit onherstelbaar te beschadigen.

Buigen voor een meerderheid is ook alleen echt denkbaar in een *communautaire* context, waarin de democratische legitimiteit op andere wijze is verzekerd. We moeten echter constateren dat zelfs in de bestaande Europese Economische Gemeenschap, waarin dagelijks al diep ingrijpende besluiten worden genomen, deze democratische legitimiteit nog verre van voldoende is gewaarborgd. Wij hebben ter wille van de doelmatigheid van besluitvorming, die vooral is gebleken bij de vorming van de interne markt, al grote concessies op democratisch terrein toegestaan. Zonder overigens daarmee het optimum aan doelmatigheid te bereiken.

Als men in de Europese pers zich - terecht - wantrouwig uitlaat over het oncontroleerbare karakter van de Brusselse bureaucratie, vergeet men maar al te vaak te vermelden dat deze Europese vierde macht in wezen uit vertegenwoordigers van de lidstaten bestaat! Die maken in het ondoorzichtige woud van raads werkgroepen en beheerscomités de dienst uit. Dichten van het democratisch gat in Europa zal derhalve de vorm moeten aannemen van vermindering van de zeggenschap van de Raad, ten gunste van zowel Europees Parlement als van de door deze volksvertegenwoordiging effectief te controleren Europese Commissie.

Zowel democratie als doelmatigheid lijdt onder het bestaande onderhandelingsmodel. Daarin is door Maastricht wel een duidelijke, echter nog steeds zeer beperkte, verbetering gekomen. Die ligt in de uitbreiding van het aantal onderwerpen waarover met gekwalificeerde meerderheid beslist kan worden. Daaraan verbonden zijn de vergrote mogelijkheden voor toepassing van de zg. *samenwerkingsprocedure* met het EP en de *introdactie van codecisie*. Besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid is op zich al een grote stap vooruit vergeleken bij unanimité. Ook dan nog moeten echter, nu om die meerderheid te bereiken, voortdurend concessies worden gedaan aan in wezen volstrekt minoritaire belangen. Die situatie wordt bij een groter aantal lidstaten steeds klemmender.

Een Gemeenschap van veertien a vijftien leden zou op basis van de in Maastricht bereikte verbeteringen even goed - of even slecht - kunnen functioneren als een van Twaalf. Een EG van 20 kan dat niet. Om over een Gemeenschap van dertig tot veertig leden, waarin dan ook de uit de voormalige Sovjetunie voort te komen staten zouden participeren, maar te zwijgen.

De Raad kan met meer leden dan zo'n veertien of vijftien niet meer het onderhandelingsmechanisme zijn dat hij nu is. Een kijkje in de vergaderzaal van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, met zo'n 25 leden, is voldoende om daarvan overtuigd te raken. Ik meen dan ook dat we nu na Maastricht niet al te lang zullen kunnen wachten met het voorbereiden van de ingrijpende besluiten die zullen moeten worden genomen in de volgende IGC, waarvan in Maastricht het jaar is bepaald op 1996, al lijkt' het Portugese voorzitterschap nu al op een vroegere datum af te stevenen. Ik betwijfel echter of op deze ons ter beschikking staande korte termijn verdragsaanpassingen haalbaar zijn die een toekomstig Europa van de 20 even sterk kunnen houden als het institutioneel bepaald nog zwakke Europa van de Twaalf. De ervaringen met Maastricht, hoe positief ook per saldo, stemmen mij niet hoopvol.

De hier opgeroepen vragen zijn fundamenteel voor de toekomst van de Europese integratie. In een Gemeenschap van Twaalf is de aan de koehandel binnen de Raad verbonden schade nog te overzien. Zal dat in een van 20 nog zo zijn? Bovendien: hoewel met gekwalificeerde meerderheid besloten wordt, is binnen de Twaalf toch nog steeds sprake van een zekere lokale consensus; men wint en verliest, maar de uiteindelijke rekening is voor ieder lid positief af te sluiten. Is dat in een EG van 20 nog zo? De binnen de Twaalf al steeds scherper wordende *cohesiediscussie* geeft aan dat ook op dit punt redelijke twijfel gekoesterd moet worden.

De 'finalité européenne' ligt besloten in een solidair Europa

Het bestaande model van Europese samenwerking heeft met al zijn tekortkomingen grote successen geboekt. De economische integratie heeft de interne markt praktisch binnen handbereik gebracht. Met de totstandbrenging van de Europese Monetaire Unie zal dit proces van economische toenadering onomkeerbaar worden. Dit alleen al brengt ons voor de vraag omtrent het karakter van het verdere eenwordingsproces.

EP-rapporteur Martin noemde Europa destijds terecht een 'economische reus, maar een politieke dwerg'. Als economische reus worden wij voor welomschreven politieke uitdagingen gesteld. De Gemeenschap is een economische en politieke magneet van de eerste orde geworden. Ook vanuit het gezichtspunt van veiligheidspolitiek vervult zij alleen al via het door haar onderhouden netwerk van economische relaties meer en meer de functie van hoeksteen in het Europese huis.

Maar hoe moet aan deze ontwikkelingen politieke invulling worden gegeven? Dit vereist concrete beleidskeuzen, die zich in de kwestie-Joegoslavië al met nadruk hebben gemanifesteerd. Het vereiste dat Europa met één stem moet leren spreken is opeens geen abstracte zaak meer.

Ik wil herhalen dat de Europese eenwording in beginsel een streven van de deelnemende staten is. De door de integratie geschapen feiten hebben weliswaar intussen zoets als een Europees politiek bewustzijn tot stand gebracht, dat een autonome factor is geworden. Maar dat is nog niet de overheersende impetus geworden. De motieven van de staten om deze ver gaande vorm van samenwerking te ondernemen blijven van doorslaggevend belang. Die motieven verschillen onderling. Het zal erom gaan een minimum van gedeelde ambities te identificeren. Uitgangspunt moet daarbij zijn het wezenlijk politieke karakter van het proces van Europese eenwording.

Vooropgesteld zij dat de Nederlandse benadering resoluut te kiezen voor een toekomst als deelstaat van een Verenigde Staten van Europa niet algemeen gedeeld wordt. Wel zichtbaar is de bereidheid telkens die stappen te doen die individuele landen nodig achten om het noodzakelijk geachte momentum en hun eigen positie als deelhebber in de integratie te handhaven. Het heeft ook daarom weinig zin en het zou zelfs contraproductief kunnen zijn om met uitgewerkte federale blauwdrukken te komen.

Nodig is in de eerste plaats een institutionele consolidatie van de bijna bereikte economische integratie, d.w.z. de interne markt en de EMU. Daaraan gekoppeld de vaststelling dat de daardoor met elkaar verbonden landen geroepen zijn solidair op te treden, vooral ook in politieke zin. Het gaat daarbij niet louter om met één stem spreken, maar in ruimere zin om gezamenlijk handelen. Hoe die gezamenlijkheid procedureel bereikt moet worden is dan een nadere kwestie. In Maastricht is een belangrijke eerste stap gezet op de weg die ons naar een vervulling van de hier opgesomde eisen zal kunnen voeren.

Nederland heeft daarover uiteraard uitgesproken ideeën. Wij staan de federale optie niet alleen om politieke redenen voor. De resolute toepassing van communautaire vormen van besluitvorming is ook aanzienlijk *doeltreffender* dan meer intergouvernementele methoden. Daarmee is evenwel niet gezegd dat, in het bijzonder in zeer belangrijke politieke kwesties, zoals Joegoslavië en de ontwikkelingen in de voormalige USSR, de consensusmethode altijd moet falen. In de EPS hebben wij daarmee immers goede ervaringen.

De eis van gezamenlijk politiek optreden is overigens uiteraard geen kwestie van logische elegantie of federaal idealisme. Door de interne markt en de monetaire unie zitten de burgers van de lidstaten straks nog meer dan nu al het geval is 'in hetzelfde schuitje'. Slechts als we het over de koers eens kunnen worden, zal dat schuitje kans hebben op een behouden vaart. Met andere woorden: de bereikte economische integratie heeft een kader geschapen waarbinnen solidair handelen onontkoombaar is.

Daarin falen brengt *op den duur* de verworvenheden van de economische integratie zelf in gevaar.

Dit is een boodschap die onomwonden aan de kandidaat-toetreders moet worden gebracht. Het is de vraag of

we snel zover komen dat we die boodschap kunnen brengen. De kwestie van het solidair handelen door Europese partners is voor bijvoorbeeld de Midden- en Oosteuropese landen maar ook voor Turkije hoogst relevant. Een actueel voorbeeld: hoewel geen absolute maatstaf voor het meten van voor- of nadeel van Gemeenschapslidmaatschap, het feit dat een toenemend aantal lidstaten, waaronder minder ontwikkelde als Spanje, netto-betaler in de Gemeenschapsbegroting zijn of kunnen worden, vergemakkelijkt de discussie over toetreding van voorzienbare netto-ontvangers niet. Zeker niet als die netto-ontvangers ook nog voor langere tijd sterk concurrerend zullen zijn in gevoelige sectoren als landbouwproducten, textiel, kolen of staal.

Wat de Nederlandse inzet betreft wil ik overigens niet de geringste twijfel wekken: de democratische landen van Midden- en Oost-Europa moeten op afzienbare termijn lid kunnen worden van de Europese Gemeenschap. Om dat te verwezenlijken moeten echter alle lidstaten van de Gemeenschap dat willen. Een 'ja' tegen Oost-Europa heeft daarom alleen reële betekenis als tegelijkertijd de voorwaarden worden geschapen - met Nederlandse steun - die het de Twaalf mogelijk maken dat ja uit te spreken. Ik zie niet hoe dat ja er komt zonder overeenstemming binnen de Gemeenschap over - om maar een belangrijk punt bij de kop te nemen - het cohesiebeleid. Ook hier weer: verbreding en verdieping, we hebben het over een onverbreekelijk met elkaar verbonden begrippenpaar.

In het licht van mogelijke uitbreiding is vanuit het inhoudelijk perspectief op de Europese eenwording de *verdieping* die in Maastricht is gerealiseerd door de instelling van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) van bijzonder belang. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan de ambitie van de Twaalf hun op de bereikte economische integratie gebaseerde solidariteit politiek te vertalen. De economische reus erkent dat hij op het politieke wereldtoneel zijn rol moet vervullen. Hij kan het zich derhalve niet meer permitteren een politieke dwerg te blijven. De internationale ontwikkelingen van de laatste maanden hebben dat wel duidelijk gemaakt. Het moet ook duidelijk zijn, voor zowel toetreders als de huidige lidstaten, dat van het GBVB op termijn geen enkele wezenlijke kwestie kan worden uitgesloten. De solidariteit van optreden vereist dat elke kwestie van belang voor één of meer lidstaten automatisch deel van deze benadering moet worden. Dat wil niet zeggen dat in één klap het GBVB moet worden gerealiseerd. De in Maastricht aanvaarde procedure, dat de Europese Raad successievelijk gebieden aanwijst die zich lenen voor 'gezamenlijke actie', biedt voldoende ruimte voor de noodzakelijke evolutie. Dit heeft echter ook nu al gevolgen. Ik noem als voorbeeld de kwestie van de door de lidstaat Ierland en door sommige kandidaten aangehangen *neutraliteit*. De Europese Unie zal op het wereldtoneel een hoofdrolspeler zijn. Neutraliteit als algemene beleidslijn is voor zo'n hoofdrolspeler, en dus voor een daarvan deel uitmakende lidstaat, een onhaalbare kaart.

Democratisering

Het ging in Maastricht inzake de Gemeenschap in eigenlijke zin om de uitbreiding van haar werkingssfeer, de verbetering van de besluitvorming en vooral de versterking van het *democratisch gehalte* daarvan. De werkingssfeer is zodanig uitgebreid, dat de burgers, die op materieel gebied door de werking van de interne markt al zeer veel met haar te maken zullen krijgen, ook een minder economische kant van de Gemeenschap zullen kunnen ervaren. Ik denk daarbij aan de hoofdstukken over cultuur, onderwijs, gezondheidsbescherming en consumentenbelangen. Dat geldt uiteraard in optima forma voor de nieuwe bepalingen over het burgerschap. Op sociaal terrein, met het milieubeleid een wezenlijk deel van het de interne markt *flankerende beleid*, kan aan de belangrijke voortgang die is bereikt vooralsnog helaas slechts met elf lidstaten vorm worden gegeven.

De in Maastricht bereikte versterking van de rol van communautaire instellingen als de Europese Commissie en vooral het Europees Parlement (EP) benadrukt eveneens het politieke karakter van de Europese samenwerking. Dit is niet minder onderdeel van de boodschap aan toetredingskandidaten. Een solidair Europa kan alleen maar een democratisch Europa zijn.

De belangrijkste voorwaarde daarvoor is de vormgeving van de betrokkenheid van het EP bij de besluitvorming. Door na de terugslag van 30 september hernieuwd in te zetten op zowel een verbetering (d.w.z. het beginsel van co-decisie) als op de uitbreiding van de toepassing van de *samenwerkingsprocedure*

met het EP heeft ons voorzitterschap, ditmaal wel gesteund door belangrijke gelijkgezinde partners, een substantiële versterking bereikt. Werkelijke tevredenheid moet echter wachten tot het moment dat meer lidstaten beseffen dat de rol van de Raad moet worden teruggebracht.

Slotbeschouwing

Verdieping van de integratie tussen de huidige Twaalf is voorwaarde om de uitdaging van de voltooiing van de Europese eenwording te kunnen aannemen. De in Maastricht op gang gebrachte verdieping bewijst als het ware onze bereidheid de opdracht tot verbreding serieus te nemen. De ene lidstaat wil wat betreft die verdieping echter aanzienlijk verder gaan dan de andere. De paradox van de huidige situatie -ik denk aan het Verenigd Koninkrijk - is dat lidstaten die aan verbreding de hoogste prioriteit toekennen met verdieping moeite hebben. De Britse discussie over 'het federale perspectief mag hier ter illustratie dienen. Voor sommigen in het Verenigd Koninkrijk lijkt de grote interne markt wel een einddoel.

Ik herhaal nog maar eens: een markt kan alleen functioneren als hij is ingebed in een systeem van regelgeving. Kortom: geen markt zonder staat. De Nederlandse visie op de Europese integratie gaat daar van uit. In onze visie dwingt de interne markt tot verdere integratie, zoals die besloten ligt in het grondvesten en - vooral - de verdere ontwikkeling van zowel de Economische en Monetaire Unie als de Politieke Unie.

Het is betreurenswaardig dat, zoals in Maastricht naast alle terechte voldoening toch ook is gebleken, in de huidige verhoudingen onvoldoende consensus bestaat om de Gemeenschap zodanig te verdiepen, dat de reeds gestelde en in deze eeuw nog te verwachten verzoeken tot toetreding alle gehonoreerd kunnen worden, zonder dat de Gemeenschap aan kwaliteit verliest. Nieuwe IGC's zullen nodig zijn. Terwijl tot nog toe het proces van verdieping vooral voortvloeide uit interne behoeften van de Gemeenschap, lijkt nu de aandrang op verbreding stimulans voor verdieping te worden. Het is niet de enige stimulans in die richting. Het sterk gegroeide economische gewicht van de Gemeenschap draagt daar ook toe bij.

Tot slot zijn de in 1989-1991 ingrijpend veranderde verhoudingen op het Noordelijk halfrond en de noodzaak de daaruit voortvloeiende politieke verantwoordelijkheden te nemen, eveneens belangrijke drijfveren tot verdieping. Solidair optreden van de Twaalf bereikt op het politieke toneel resultaten die van afzonderlijk optreden van lidstaten niet verwacht mogen worden. Zelfs niet van een *Alleingang* van de grootste lidstaat. Het is treffend dat Duitsland zijnerzijds het mogelijke heeft gedaan om in de kwestie van de erkenning van Kroatië te vermijden dat de communautaire solidariteit werd doorbroken. Het uiteindelijke toegeven door de lidstaten die met Duitsland van mening verschilden is evenzeer op deze overweging terug te voeren. De Britse minister van buitenlandse zaken gaf daaraan uitdrukking toen hij op 19 december in het Britse Lagerhuis verklaarde: 'There is no prospect of British influence for good in Yugoslavia if it is in rivalry with other EC powers.'

Het is alleen de Europese eendracht die macht maakt. Deze behoefte aan eendracht in het externe politieke optreden is nu juist een gevolg van het feit dat de lidstaten en hun burgers meer en meer beseffen hoe diepgaand zij in een belangengemeenschap participeren. Een verdere verdieping van de integratie, waartoe in Maastricht een belangrijke aanzet werd gegeven, is niets anders dan het verder gestalte geven aan die belangengemeenschap. Zij zou daarom ook zonder enig perspectief op verdere uitbreiding noodzakelijk zijn.

De interne markt en de veranderende verhoudingen in Europa hebben een dynamisch proces op gang gebracht waarvan het eindstation met geen mogelijkheid kan worden aangegeven. Buitenlands- en veiligheidsbeleid en politieke en justitiële samenwerking worden door de in Maastricht vastgelegde kaders geleidelijk aan binnen het bereik van de Europese samenwerking gebracht. Interne en externe ontwikkelingen dwingen in die richting.

Toetreding wordt in dit licht steeds meer minstens zozeer een kwestie van politiek als van economisch onderdak. Ik heb niet de indruk dat de meeste toetredingskandidaten die consequenties volledig overzien. Reden te meer om te verdiepen vóór te verbreden. Jammer alleen dat we door het eerste in stapjes te doen ook wat betreft het tweede niet aan etappes ontkomen.

P. Dankert is staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Dit artikel is een tot januari 1992 geactualiseerde versie van een gastcollege dat de auteur voor studenten van het Europa Instituut in Leiden heeft gehouden. De auteur is een bijzonder woord van dank verschuldigd aan het adres van de heer drs. A. van Loopik voor zijn bijdrage aan de totstandkoming van deze tekst.