

Hans van den Broek, Nederlandse betrokkenheid bij het vormgeven van een nieuw Europa (Augustus 1990)

Source: Internationale Spectator. Augustus 1990, n° xlv-8. 's-Gravenhage.

Copyright: (c) Internationale Spectator

URL:

http://www.cvce.eu/obj/hans_van_den_broek_nederlandse_betrokkenheid_bij_het_vormgeven_van_een_nieuw_europa_augustus_1990-nl-a1d2f7a9-6e3d-4c7a-a1ad-3863b6435b7b.html

Publication date: 04/09/2012

Nederlandse betrokkenheid bij het vormgeven van een nieuw Europa

H. VAN DEN BROEK

In deze inleiding richt ik mijn aandacht op twee onderwerpen: eerst op de Europese veiligheidsstructuur van de toekomst en vervolgens op iets wat ons thans zo intensief bezighoudt, de toekomst van de Europese Gemeenschap.

Europese veiligheidsstructuur

Het Instituut Clingendael levert aan de publieke meningsvorming over de Europese veiligheidsstructuur een heel belangrijke bijdrage door zijn publikaties en conferenties, en ook wij doen daar ons voordeel mee. Ik zou willen wijzen op een publikatie van de heren Rozemond en Siccama, een artikel onder de veelzeggende titel 'De NAVO als voorportaal voor een Europese vredesordening', waarin zij op voor mij zeer aansprekende wijze aantonen waarom de veiligheidssituatie in Europa slechts kan worden gestabiliseerd door een politiek van verdere vervalting, door hen 'vreedzaam engagement' genoemd, en niet dus door onthechting, 'disengagement' genoemd. Zij beschrijven hun 'vreedzaam engagement' in een langetermijnperspectief van een pan-Europese vredesorde die federalistische kenmerken zal kunnen bezitten. Rozemond en Siccama beweren niet dat een pan-Europese vredesorde vandaag of morgen al realiteit kan zijn. En juist daarom pleiten zij voor een bredere Europese taak voor de NAVO. Deze visie past zeer wel in de benadering van de Nederlandse regering.¹

Vooropgesteld zij dat ook de Nederlandse regering bepaald sympathiek staat tegenover de gedachte van een zg. pan-Europese vredesorde. Hoe zou het ook anders kunnen, nu de verdeling in twee blokken, politiek gezien, voltooid verleden tijd aan het worden is. In dat opzicht is het interessant ook kennis te nemen van het communiqué van onze NAVO-ministeriële vergadering in Turnberry, Schotland.²

Daarin brengen de ministers van buitenlandse zaken tot uitdrukking 'the determination to seize the historic opportunities resulting from the profound changes in Europe to help build a new peaceful order in Europe based on freedom, justice and democracy'. En dan komt het: 'In this spirit we extend to the Soviet Union and to alle other European countries the hand of friendship and cooperation.' Aan deze inleiding op het eigenlijke communiqué is niet vreemd geweest de bijeenkomst van het Warschau-pact die zelfde dag, waarover ook een communiqué is uitgegaan, dat in feite eenzelfde geest van wil tot samenwerking ademt. Op zich zelf toch een vrij opmerkelijke doorbreking van het blokdenken.

Alle landen in Europa, ook die in Midden- en Oost-Europa, kunnen van nu af aan als volwaardige partners aan de discussie over onze gezamenlijke toekomst deelnemen. In mijn veelvuldige contacten met collega's uit Midden- en Oost-Europa beluister ik een veelheid aan gedachten en suggesties voor pan-Europese veiligheidssamenwerking en ook voor samenwerking binnen wat beperktere kring.

Pan-Europese vredesorde?

Deze nieuwe bijdrage aan de veiligheidsdiscussie is uit de aard der zaak zeer welkom. Wat een verfrissend verschil met een zekere steriele uniformiteit die eerder voorstellen van het Warschaupact hebben gekenmerkt, maar wellicht kan dat van NAVO-voorstellen uit het verleden in zekere zin ook worden gezegd. Tegelijkertijd gebiedt de realiteit ons wel te erkennen dat het ook nu nog onduidelijk is hoe die Europese vredesorde er uit zal komen te zien.

In dit verband is het interessant recente opmerkingen van president Gorbatsjov en minister Sjeverd-nadze eens tegen het licht houden. In een interview met *Time Magazine* van 4 juni jl. heeft de Sovjetpresident gepleit voor een nieuwe structuur op *pan-Europese* basis, met een actieve betrokkenheid daarbij van de Verenigde Staten en Canada. Te zelfder tijd heeft hij *niet alleen* het Duitse lidmaatschap van de NAVO afgewezen, maar ook principieel verzet tegen de NAVO in zijn huidige vorm aangetekend. In een recent artikel in *Sixteen Nations* heeft minister Sjeverd-nadze een aantal voorstellen voor zo'n nieuwe veiligheidsstructuur gedaan en daar begin juni in een brief aan zijn 34 CVSE-collega's nog de nodige

voorstellen aan toegevoegd. Daarbij legt hij een zwaar accent op de veiligheidsstructuur binnen de CVSE en vooral ook op het institutionaliseren van het CVSE-proces: hij is geporteerd voor een geleidelijke ontwikkeling naar een Europese veiligheidsraad en suggereert zodanige institutionele veranderingen in CVSE dat men, alles bij elkaar genomen, kan concluderen tot de sovjetwens om in Europa een soort regionale veiligheidsorganisatie onder hoofdstuk VIII van het Handvest van de Verenigde Naties tot stand te brengen. De weg daarheen loopt dan via verdergaande ontwapening en de Veiligheid- en Vertrouwenbevorderende Maatregelen naar opgaan van beide bondgenootschappen in pan-Europese non-bloc-structuren.

Wat deze invulling van de marsroute naar een Europese vredesorde betreft constateer ik weliswaar overeenkomst op doelstellingen, dat wil zeggen voor wat betreft het doorbreken van het blokdenken, maar niet onbelangrijke verschillen ten aanzien van de instrumenten die daarbij moeten worden gebruikt. Ons staan in deze fase niet primair allerlei nieuwe of zware institutionele voorzieningen voor ogen. De noodzaak van zulke voorzieningen hangt allereerst af van gezamenlijk overeen te komen maatregelen. Dus eerst afspraken en dan naar behoefte nieuwe instellingen creëren. Ik stel daarbij voorop dat de grondslag, het uitgangspunt, voor duurzame pan-Europese samenwerking, en zeker op veiligheidsgebied, het gemeenschappelijke respect voor fundamentele waarden en beginselen als mensenrechten, democratie en rechtsstaat moet zijn. Ik heb hierop in mijn toespraak voor de Conferentie over de menselijke dimensie van de CVSE in Kopenhagen gewezen.

Wel acht ook de Nederlandse regering de tijd alleszins rijp de politieke consultaties in 35-kader te intensiveren. Met de Benelux-partners heeft zij daarover voorstellen gedaan, neerkomend op in elk geval tweemaal per jaar bijeenkomsten van de ministers van Buitenlandse Zaken, waarvoor brede steun werd verkregen, thans verder verbreed naar de mogelijkheid éénmaal per twee jaar een volledige CVSE-follow-up conferentie te hebben - tot dusverre vond die één keer in de vier jaar plaats - en aan die conferentie een afsluitende topconferentie van regeringsleiders te verbinden.

Nadenkend hoe het CVSE-proces verder kan worden versterkt, is met andere partners een aantal gedachten ontwikkeld, waarvan er hier enkele worden genoemd. Internationaal bekeken bestaat er overigens een baaierd aan voorstellen die allemaal ingebracht zullen worden in de voorbereidende commissie die vanaf 10 juli de CVSE-top, voor december van dit jaar voorzien, voorbereidt.

In het bijzonder hebben we ons bezig gehouden met de vraag of nadere procedures zouden kunnen worden ontworpen inzake vreedzame geschillenbeslechting. Het valt immers niet moeilijk in te zien dat wanneer gesproken wordt over stabiliteit op dit continent en hoe daaraan in 35-kader in de toekomst het hoofd zal kunnen worden geboden, wij daarbij duidelijk het oog hebben gehad op spanningen die toenemen als gevolg van spanningen tussen etnische minderheden, nationaliteitsproblemen, niet alleen in de Sovjetunie maar ook tussen landen in Oost-Europa.

Procedures die met andere partners worden uitgewerkt zouden in een dergelijk geval moeten voorzien in aanvaarding door alle 35 van verplichte *fact-finding*, verplichte verzoening - althans het accepteren van pogingen daartoe - en eventueel ook in arbitrage en rechtspraak, waarbij een rol zou kunnen zijn weggelegd voor het Internationaal Gerechtshof en het Permanente Hof van Arbitrage.

Voorts worden met een aantal andere partners, in het bijzonder de Amerikanen en Britten, instrumenten voor crisisbeheersing ontwikkeld. Daartoe is een voorstel ingediend gericht op spanningen, die zich zouden kunnen voordoen als gevolg van, zoals men dat noemt, 'unusual military activities'. Dit beoogt landen de mogelijkheid te geven bij eventuele niet-verklaarbare militaire bewegingen in buurlanden informatie te doen inwinnen, deze aan de kaak te stellen en daarover opheldering te verkrijgen. Ten slotte wordt ook bekeken of in een jaarlijkse vergadering in het kader van de Europese Ontwapeningsconferentie een meer algemene discussie plaats kan hebben over de militaire ontwikkelingen in Europa.

Voorzover over deze en andere initiatieven bij de komende CVSE-top geen besluiten worden genomen, en dat valt gezien de korte tijdsspanne nauwelijks te verwachten, zal de Nederlandse regering aandringen op een mandaat dat de regeringsleiders de ministers van Buitenlandse Zaken moeten geven om de rol van het

CVSE-proces nader uit te diepen. Nogmaals, op basis van eerst afspraken maken en vervolgens zien welke eventuele instellingen daarbij moeten worden gecreëerd. Wat het in het leven roepen van nieuwe instellingen betreft, is een grote mate van terughoudendheid op zijn plaats, temeer daar over de toekomst van vooral het hervormingsproces in de Sovjetunie, maar ook in Midden- en Oost-Europa, thans nog weinig met zekerheid te zeggen valt.

Uiteindelijk is de Sovjetunie niet alleen de katalysator geweest van alle veranderingen in Europa tot dusver, maar ook de oorzaak van veel onzekerheid over de uitkomst van die veranderingen. Aangenomen moet worden dat die onzekerheid nog geruime tijd kan blijven bestaan. Gewezen zij op zaken als de enorme problemen in de Sovjetunie, het niet opgeloste nationaliteitsvraagstuk en de verkiezing van Boris Jeltsin tot President van de Russische Federatie. Wat zal dat voor de toekomstige politieke structuur van de Sovjetunie betekenen? Hoe ziet de Sovjetunie er over één of twee jaar uit? Bevinden zich dan alle thans bestaande Unierepublieken nog in het verband van de Sovjetunie? Niemand weet het, ook Gorbatsjov niet.

In het eerder aangehaalde interview met Time Magazine onderstreepte Gorbatsjov eens te meer zijn aanvaarding van de blijvende Amerikaanse betrokkenheid bij Europa. Maar, in zijn visie via de CVSE, en niet via de NAVO. Daarom is het zo belangrijk dat de vastbeslotenheid van de NAVO zich aan de gewijzigde omstandigheden in Europa aan te passen voor het voetlicht wordt gebracht. De recente beslissingen omtrent heroverweging van de eigen strategie, over de vergaande Westelijke voorstellen tot wapenvermindering en het nadenken over multinationale eenheden zijn daar voorbeelden van en zeker niet in de laatste plaats het meedenken in NAVO-kader over aanvullende veiligheidsafspraken in CVSE-verband. Het NAVO-communiqué van de NAR in Schotland geeft hier ook duidelijk blijk van.

Maar omdat de weg naar een pan-Europese vredesorde een geleidelijke en pragmatische zal moeten zijn en er nog niemand is die thans alternatieve en praktisch toepasbare structuren voor een pan-Europees veiligheidssysteem kan presenteren, omdat de situatie in de Sovjetunie zoals gezegd nog zo onvoorspelbaar is, omdat er nog altijd gevaar is voor nieuwe dreigingen en instabiliteiten binnen Europa (maar ook daarbuiten, denk eens aan de kwestie van proliferatie en fundamentalisme) en juist vanwege de onmisbaarheid van de NAVO voor een geordende wapenbeheersing - en het belang van NAVO's geïntegreerde militaire structuren - juist om al die redenen is de bijdrage die de NAVO, samen met de EG, aan de stabiliteit in Europa levert, onontbeerlijk.

Sterker nog: zoals de EG zich opmaakt tot een verdere innerlijke versterking zo is ook de gemoderniseerde NAVO gedwongen de interne cohesie te handhaven om een leidende rol te kunnen blijven spelen in de verdere voortgang naar een Europese vredesorde. Zo zal de NAVO, in de woorden van Rozemond en Siccama, tot 'voorportaal' van die vredesorde kunnen worden. De rol van CVSE op veiligheidsgebied zal dan ook voor de voorzienbare toekomst niet anders dan complementair, en zeker niet vervangend, kunnen zijn.

Het verenigde Duitsland in de vernieuwde NAVO

Deelname van een verenigd Duitsland aan de vernieuwde NAVO is om evidente en vaak uiteengezette politieke en militaire redenen onmisbaar. De Sovjetunie lijkt haar verzet daartegen verder aan te scherpen. Haar argumenten, waarmee ook tijdens de jongste topontmoeting werd geschermd, overtuigen niet. Een verenigd Duitsland buiten de NAVO biedt onder alle omstandigheden - ook voor de Sovjetunie - minder zekerheid voor stabiliteit dan een Duitsland *binnen de NAVO* met zijn geïntegreerde militaire commando. Het is opmerkelijk dat Oosteuropese landen als Polen en Tsjechoslowakije de Russische afwijzing dan ook niet delen. De Sovjetunie zegt het eengeworden Duitsland niet aan een blijvende discriminatie te willen onderwerpen. In de Slotakte van Helsinki is met zoveel woorden erkend dat elk land het recht heeft zelf te bepalen of het tot een bondgenootschap wil behoren. Desalniettemin wil Moskou toch nog Duitsland in feite dit recht ontzeggen. Mij dunkt dat een essentieel element voor een inhoudelijke oplossing gezocht moet worden in Wenen, door bij een akkoord over conventionele wapenbeperking af te spreken dat het bewapeningsniveau in de Centraal Europese Zone van een zodanig plafond wordt voorzien dat het verenigde Duitsland militair niet sterker zal zijn dan de huidige Bondsrepubliek na een CFE-akkoord zou zijn, waarbij de Sovjetunie voorts een compensatie kan verkrijgen voor het verlies van Oost-Duitsland als bondgenoot.

Voeg daar nog bij het negenpuntenplan van president Bush - wat op zich zelf geen nieuw plan is maar een bundeling van diverse, al eerder van verschillende kanten richting Moskou gedane, voorstellen de Sovjetunie tegemoet te komen in haar bezwaar tegen het NAVO-lidmaatschap van het verenigde Duitsland - en daar bovenop nog eens een fikse economisch financiële injectie, die, zo willen de berichten, de Bondsrepubliek bereid zou zijn aan de Sovjetunie te geven, dan zal het de Sovjetunie niet gemakkelijk vallen de Duitse keuze voor het NAVO-lidmaatschap te blijven blokkeren zonder in een politiek isolement te geraken. Eén en ander rechtvaardigt enig optimisme dat de staatkundige en veiligheidspolitieke arrangementen van de Duitse eenwording niet in de tijd van elkaar worden ontkoppeld. Wellicht dat we hierover meer zullen weten, wanneer de uitkomsten bekend zijn van de ontmoeting tussen Sjevardnadze en Genscher, waarbij het de bedoeling schijnt te zijn gezamenlijk het graf te bezoeken van de broer van Sjevardnadze. Dat zegt wel iets over de nieuwe verhoudingen. Voor de toekomstige verhoudingen op ons continent is de positie van en de ontwikkeling *binnen de EG* van niet te onderschatten betekenis.

De toekomst van de Europese Gemeenschap

Om ons niet uitsluitend te richten op de veiligheidsproblematiek, hoe belangrijk ook, zou ik nu wat aandacht willen besteden aan de rol van de Europese Gemeenschap, die staat aan de vooravond van een nieuwe levensfase. In een vorige week aan de Tweede Kamer verzonden nota over dit onderwerp worden drie kernbegrippen genoemd: versnelling, versterking en vervlechting.

Versnelling duidt op de stroomversnelling waarin de communautaire besluitvorming op veel gebieden terecht is gekomen. Binnen een jaar tijd zijn de Economische en Monetaire Unie en de Europese Politieke Unie toegevoegd aan de doelstellingen van de Interne Markt per einde 1992.

Versterking duidt op de noodzaak de institutionele structuur van de Gemeenschap te versterken en verder te democratiseren. Nieuwe opdrachten formuleren is één ding, maar die opdrachten dienen in de praktijk op een zodanige manier te worden doorgevoerd, dat voor de Gemeenschap een breed maatschappelijk draagvlak behouden blijft.

Vervlechting, ten slotte, doelt op de noodzaak de politieke dimensie van de Gemeenschap te vergroten of, met andere woorden, EPS en EG te vervlechten, met als einddoel een gemeenschappelijk buitenlands beleid, met inbegrip van de veiligheidsdimensie.

Vóór op deze drie thema's nader wordt ingegaan eerst een opmerking over de vraag of verdieping van de Gemeenschap ten koste gaat van de zg. verbreding, dat wil zeggen van de perspectieven van andere landen op een EG-lidmaatschap. Evenzeer als dat tegenover de EFTA-landen geldt, gaat het er ook hier niet om de landen in Midden- en Oost-Europa hun perspectief op deelname in de economische en politieke integratie op ons continent op voorhand te ontzeggen. Niemand verwacht een snelle toetreding van Oosteuropese landen tot de EG; ook zij zullen aan de normaal te stellen voorwaarden moeten voldoen. Waar het om gaat is dat wij moeten voorkómen in het hele proces van *versnelling, versterking en vervlechting* de indruk te wekken een gesloten front te vormen als Europese Twaalf, waarbij geen ruimte zou zijn voor vergroting van die Gemeenschap, ook niet met Oosteuropese landen in de toekomst. Maar, net als bij de NAVO, kun je ook zeggen dat onze burens in Midden- en Oost-Europa zelf juist alle belang hebben bij een Gemeenschap die de rol van politiek en economisch plechtanker, ook in de toekomst, zal kunnen blijven vervullen. Verdere verdieping dient, anders gezegd, niet alleen óns, maar ook hun belang. Die conclusie zou alleen dan anders moeten luiden als de Gemeenschap zich doelbewust van haar burens zou willen afschermen. Maar niets is minder waar, getuige ook de plannen voor associatie-akkoorden van de zg. tweede generatie die juist willen helpen de banden met deze landen aan te halen in de mate waarin ze hun jonge democratieën consolideren en zich economisch omvormen. De verdere verdieping van de Gemeenschap staat dus wel degelijk in het pan-Europese perspectief.

Versnelling, versterking, vervlechting: het zou eigenlijk wel heel merkwaardig zijn indien oeroude verschillen van inzicht over de toekomst van de Gemeenschap niet juist in deze tijd weer de kop zouden opsteken. Ook ditmaal is de onderliggende vraag: wat zal het zijn: intergouvernementeel of communautair? Nederland heeft hierover duidelijke politieke opvattingen en die zullen in het debat ook worden ingebracht.

Ik erken dat ook mij de afgelopen maanden enige malen het gevoel heeft bekropen dat sommige, grotere, lidstaten, ondanks het belang dat zij zelf bij de Gemeenschap hebben - laat daar geen misverstand over bestaan.' - in hun feitelijke gedrag nog steeds sterk worden beïnvloed door een zekere nostalgie, in die zin dat elke staat voor 100% soeverein is en supranationale discipline een niet zo zeer te waarden eigenschap. Ik zal mij maar van verdere oordelen daarover onthouden en volsta met het citaat van de 18de-eeuwse gelegenheidsdichter Pieter Leonard van de Kastele:

*'Ieder woelt hier om verandering'
én betreurt ze dag aan dag'
hunkert naar hetgeen hij zien zal,
én wenst terug 't geen hij eens zag'*

De receptuur tegen deze kwaal luidt in het kort en bondig Engels: 'you can't have your cake and eat it.' En de conclusie luidt dan voor alle partners: 'The proof of the pudding is in the eating.' Die Engelse citaten moeten overigens ergens ook in het Frans te vinden zijn.'

Telkens weer zal Nederland zich de vraag moeten stellen of in de gegeven situatie zijn belang door de communautaire structuur niet alleen op papier, maar ook in de praktijk, nog steeds wordt gediend. Gedragen niet alleen de lidstaten, maar ook de communautaire instellingen, zich conform de *checks and balances* van de communautaire orde? We kunnen niet volstaan met een algemeen oordeel op grond van bijna 40 jaar positieve ervaring. De Gemeenschap zal zich zelf elke dag opnieuw moeten bewijzen als de vorm van internationale samenwerking die onze belangen per saldo optimaal dient. Voor die afweging zijn de volgende overwegingen van groot belang:

Allereerst, de vaststelling dat Gemeenschap en intergouvernementele samenwerking niet al te best met elkaar sporen. Intergouvernementele samenwerking in een verband met twaalf of meer lidstaten van uiteenlopende omvang en politieke en economische macht is in de kern van de zaak, hoe je het ook wendt of keert, 'survival of the fittest'. De communautaire Gemeenschap biedt een rechtsorde en een besluitvormingsstructuur die de belangen van kleine en grote deelnemers op een harmonieuze manier met elkaar kan verzoenen. Die orde is thans nog verre van perfect. Anders hoefden we *überhaupt* niet aan de EPU te beginnen. Maar de balans van die bijna 40 jaar slaat in onze ogen ondubbelzinnig positief door. De belangen van alle, dus ook van de kleinere, landen kunnen tot hun recht komen, terwijl de besluitkracht van de Gemeenschap zich heeft kunnen bewijzen. Iedereen moet daarbij inleveren, maar krijgt per saldo meer terug dan hij inlevert.

Een tweede overweging: Gemeenschap en intergouvernementele samenwerking staan ook daarom op gespannen voet met elkaar, omdat de Gemeenschap in het bestaan van het Europees Parlement de noodzaak van democratische legitimatie erkent. Weliswaar nog verre van perfect, is dat toch een heel andere situatie dan die welke bijvoorbeeld binnen de G-7 bestaat. Kortom, de Gemeenschap biedt een geheel van *checks and balances*, waarbij naast de belangen van kleinere en van grote landen, democratische controle en slagvaardigheid de elementen voor een goede besluitvorming zijn. Bij ons oordeel over concrete maatregelen die de versnelling, versterking en vervlechting naderbij kunnen brengen, zal dan ook met deze vier elementen steeds terdege rekening moeten worden gehouden.

Hieronder volgen een paar voorbeelden van stappen vooruit, die een doelmatige bijdrage leveren aan versterking met behoud van die zojuist genoemde elementen.

Europese Commissie

De positie van de Commissie moet worden versterkt. Het collegiale karakter van de besluitvorming binnen de Commissie moet wel gehandhaafd blijven; geen bijzondere positie voor de voorzitter van de Commissie. Voor een meer evenwichtige en slagvaardige besluitvorming binnen de Commissie is het voorts bepaald aan te bevelen het aantal Commissarissen terug te brengen tot maximaal één per lidstaat. Dat voorkomt ook een automatisch overwicht van de grote lidstaten, die tot dusver elk over twee Commissarissen beschikken.

Overigens, en dit terzijde, is het interessant te constateren hoe een land als het Verenigd Koninkrijk, bij monde van zijn minister van landbouw, zich onlangs positief heeft uitgelaten over de rol die de Commissie heeft gespeeld bij de oplossing van het recente zg. 'crazy cow-conflict'. Daarbij is duidelijk geworden hoe tegengesteld in feite de belangen waren en waarbij landen als Frankrijk, Duitsland en Italië een invoerstop ten aanzien van Brits rundvlees wilden verlengen. De Commissie heeft vooral daar tot een objectieve afweging willen komen, niet alleen van belangen, maar ook van maatregelen, in aanmerking nemend in hoeverre werd getracht invoerbepalingen op te leggen, meer uit concurrentie- dan uit gezondheidsoverwegingen. De rol van de Commissie is door het Verenigd Koninkrijk zeer gewaardeerd en zegt iets over het belang van besluitvormingsstructuren als *checks and balances* binnen de Gemeenschapstructuur.

Raad van Ministers

Verder moet de rol van de Commissie worden versterkt doordat besluitvorming bij meerderheid van stemming in de Raad van Ministers tot algemene regel wordt verheven. Dat lijkt een maatregel om de positie van de Raad te versterken, maar in de situatie van de Europese verdragen is dat juist een versterking van de positie van de Commissie en daarmee dus ook van het Parlement. De Raad beslist immers slechts bij meerderheid conform het voorstel van de Commissie en kan daarvan alleen bij unanimitieit afwijken. Er wordt vaak verdedigd dat unanimitieit juist voor kleine landen een essentiële waarborg van hun belangen betekent.

Niet te ontkennen valt dat, geplaatst voor de concrete keuze tussen 'consensusbeslissing' en 'meerderheidsbeslissing', men zich steeds weer moet afvragen hoe het nationale belang het beste kan worden gewaarborgd. Maar in die afweging moet dan wel worden bedacht dat de *waarde van de consensusbeslissing* of de *consensus-eis* in de praktijk relatief is. Het is lang niet altijd mogelijk 'het isolement van 11 anderen' te verkiezen boven meedoen. Als dat zelfs geldt voor mevrouw Thatcher, dan geldt dat *a fortiori* ook voor ons. En verder is er nog de vraag naar de praktische gevolgen van een situatie waarin geen besluit is genomen in vergelijking tot een situatie waarin een meerderheidsbesluit is gevallen. Wat is te verkiezen: een wellicht niet 100% bevredigende toegang tot de markt van de ander of een totale uitsluiting daarvan?

Europees Parlement

Vrijwel iedereen is het erover eens dat ook de positie van het Europees Parlement moet worden versterkt. Niet omdat er in de Europese verdragen nu eenmaal in een Parlement is voorzien, maar omdat er geen schijn van kans is op een succesvolle integratie wanneer er niet alles aan wordt gedaan de betrokkenheid van de burger bij die integratie te activeren. Alleen wanneer de burgers en de politieke partijen door een goed functionerend handelingsbevoegd parlement hun democratische belangen behartigd weten, is het aanvaardbaar en doenlijk van hen allen de politieke en maatschappelijke discipline te verlangen die voor verdere integratie onontbeerlijk is. Alleen dan kan de Gemeenschap bijvoorbeeld hopen met succes een Economische en Monetaire Unie (EMU) in stand te houden, of tot stand te brengen - waarbij die 'Unie' nog altijd bestaat uit 12 verschillende landen met uiteraard evenzovele cultuurverschillen. En wat geldt voor de EMU geldt des te sterker voor een Europese Politieke Unie, waarin EG en EPS samenkomen. Alleen een democratische Gemeenschap zal in staat zijn zekere gevoelens van Europese identificatie wakker te roepen in burgers bij wie de loyaliteit nu nog voornamelijk nationaal, zo al niet regionaal, is bepaald.

Daarom is versterking van de parlementaire bevoegdheden ter opheffing van het beruchte democratisch tekort een harde politieke noodzaak. De democratische legitimatie van de Commissie kan worden versterkt door het Europees Parlement een recht van goedkeuring van benoemingen van Commissarissen te geven. De Commissarissen verrichten dan hun werk op basis van een politiek vertrouwen vanuit het Europees Parlement. Evenwichtige belangenbehartiging tussen grote en kleine lidstaten, welvarende en minder welvarende, democratische besluitvorming met de daarbij behorende parlementaire controle, dienen de principiële en institutionele kenmerken te zijn van een zich verder verenigend Europa. Evenwichtige belangenbehartiging, ook door de instelling van bijvoorbeeld een Europese Senaat, waarin elke lidstaat een

gelijk aantal vertegenwoordigers afvaardigt en waarvan de huidige Europese Ministerraad het embryo zou kunnen zijn.

In dat patroon passen veel minder plannen die circuleren om de Europese Raad van regeringsleiders en het staatshoofd een centrale plaats in het besluitvormingsproces te geven. In die benadering is voor de Europese Commissie slechts een bijrol en voor het Europees Parlement naar ons inzicht een democratische fopspeen weggelegd. Het Europees Parlement kan immers bezwaarlijk de Commissie wegzenden als sanctie op besluiten waarop zij geen invloed heeft, terwijl de Europese Raad op zijn beurt ver buiten de democratische actieradius van het Europees Parlement blijft.

Het is goed ons te blijven herinneren dat Nederland slechts om drie redenen destijds met de oprichting van het instituut Europese Raad akkoord kon gaan, toen daartoe in 1974 werd besloten:

- 1 op die manier kwamen wij van het puur intergouvernementele instituut van de Topconferentie af;
- 2 dat gebeurde in ruil voor een akkoord over de, door ons bepleite, rechtstreekse verkiezingen van het Europees Parlement;
- 3 de toezegging werd verkregen dat, in communautaire zaken, de Europese Raad besluiten kan nemen, maar dan wel conform de communautaire verdrags-, spel- en besluitvormingsregels die voor de 'gewone' Raad gelden.

Complicatie is dat de Europese Raad uit de aard der zaak zich ook met de EPS bezighoudt. En daar schuilt bij het praten over de Europese Politieke Unie een adder onder het gras. Juist nu sprake is van vervlechting tussen EG en EPS, is het risico niet denkbeeldig dat indien aan de Europese Raad een meer centrale plaats wordt toegekend, intergouvernementele invloeden de communautaire structuren gaan ondermijnen. Het zal dan ook duidelijk zijn waarom Nederland in de komende onderhandelingen juist suggesties tot versterking van de positie van de Raad van Ministers, en dan vooral die met betrekking tot de Europese Top, met de grootst mogelijke voorzichtigheid zal beoordelen.

Vervlechting van EG en EPS

Met het gebruik van het woord 'verflechting' is al een principiële keuze gemaakt over de verder te volgen weg. Vervlechting betekent immers een geleidelijk meer samengaan van beide. Plannen die nu weer opkomen voor aparte gemeenschappen, namelijk de EG, een buitenlands-politieke gemeenschap en een veiligheidspolitieke gemeenschap, die alle drie hun eigen besluitvormingsstructuren zouden moeten hebben met de Europese Raad aan het hoofd, passen volstrekt niet in dat patroon. Zojuist werd al aangegeven welke risico's van uitholling van de Gemeenschap daaraan kleven. Maar er is nog meer: een dergelijke opzet veronachtzaamt de werkelijke vervlechting van buitenlands-politieke en communautaire onderwerpen waarvan nu al op een veelheid van gebieden sprake is: zie Oost-Europa; zie onze betrekkingen met de Verenigde Staten, met Japan, met de landen in het Middellandse-Zeegebied, ik noem maar een paar voorbeelden die direct in gedachten komen. Een scheiding in verschillende, anders gestructureerde organisaties druist dan ook in tegen de realiteit;

Ik erken volmondig dat de EPS een veel jongere geschiedenis heeft dan de EG, zodat alleen al daarom nauwelijks reëel te verwachten is dat de lidstaten op dat gebied van even grote communautaire gezindheid blijf geven als elders. Maar daarmee kunnen we de principiële vraag; EPS intergouvernementeel of communautair? niet ontlopen. Op die principiële vraag past een principiële antwoord, dat ik dan ook duidelijk heb proberen te geven.

Op de weg naar vervlechting is een stapsgewijze aanpak, zowel naar onderwerp als op het punt van institutionele methodiek, het meest verstandig. Het proces van Europese eenwording is altijd al meer gediend geweest met praktische stappen dan met premature dogmatiek voor de toekomst op terreinen waar diepgaande verschillen van opvatting bestaan zoals het tussen de diverse lidstaten het geval is.

Het beste zouden we kunnen beginnen met die beleidsterreinen waar Gemeenschap en EPS nu al feitelijk verweven zijn. Ik heb ze genoemd. Naarmate de vervlechting van EPS en EG van de grond komt, is

uitbreiding tot steeds meer onderwerpen wenselijk. Geleidelijke ontwikkelingen ook op het vlak van institutionele voorzieningen, waarbij de communautaire besluitvormingsprocedures uitgangspunt moeten zijn. Zo zou in dit stadium kunnen worden gedacht aan een recht van initiatief voor de Commissie, vooralsnog niet in de plaats van, maar naast het initiatief dat in EPS traditioneel bij de lidstaten berust. En als de Commissie van dat recht gebruik maakt, dan zou dat betekenen dat de Algemene Raad beslist conform de rechtsgrondslag die de Commissie aan haar voorstel heeft gegeven.

Alles geleidelijk, maar wel zal nu al vast moeten staan dat lidstaten bepaalde terreinen niet op voorhand van vervlechting zullen kunnen uitsluiten. Er is geen gemeenschappelijke handelspolitiek mogelijk zonder dat de lidstaten, die begin juli de G-7 topconferentie over de Uruguay-ronde bijwonen, de Commissie het Gemeenschapspunt laten uitdragen en zich daaraan dan ook conformeren. Er is geen EMU mogelijk zonder dat die zelfde lidstaten die nu nog in de economische G-7 deelnemen, hun plaats afstaan aan de Gemeenschap. Precies zo zal ook een noodzakelijk gevolg van de vervlechting van EPS en EG moeten zijn dat op buitenlands-politiek gebied de EPU in de plaats zal moeten treden van Frankrijk, Duitsland, Engeland en Italië in de politieke G-7.

En in het verlengde van deze gedachte ligt het volgende: geen EPU zonder dat Frankrijk en Engeland als permanente leden in de VN-Veiligheidsraad *het standpunt van de Gemeenschap* uitdragen in plaats van hun nationale opvattingen. Men zou zich zelfs kunnen afvragen of voor deze verbreding niet al eerder reden zal zijn, namelijk vanaf het moment van Duitse eenwording. Immers, wanneer Duitsland verenigd is en de laatste resten van het bezettingsstatuut zijn opgeheven, is dan het draagvlak voor het permanente individuele Veiligheidsraad-lidmaatschap van Frankrijk en Engeland niet wat smal geworden?

Wat geldt voor de permanente leden van de Veiligheidsraad, zou vanzelfsprekend ook moeten gelden voor de EG-lidstaten die niet-permanente leden van de Veiligheidsraad zijn. Dit zou in concreto betekenen dat aangelegenheden die in de Veiligheidsraad aan de orde komen, voorwerp zijn van voorafgaand beraad binnen de Europese Politieke Unie. Zo kan in alle voorkomende gevallen worden verzekerd dat de Europese Politieke Unie met één stem zal spreken; in de Veiligheidsraad maar ook in andere internationale fora.

Bovenstaande voorbeelden geven overigens wel aan dat communautarisering van het buitenlands beleid geen *walk-over* is op weg naar een federaal Europa. Hetzelfde geldt voor het onderbrengen in de EPU van de Europese pijler van de NAVO, die thans bij de WEU geparkeerd staat. Dat de Europese aspecten van het veiligheidsbeleid behoren tot de *finalité politique* is meermalen uitgesproken. De praktijk kan hier wellicht geleidelijk even hard worden als de leer, doordat nu het blokken ook in veiligheidspolitieke zin aan het vervagen is.

Ten slotte nog dit, Er is wel eens gesuggereerd dat de veiligheidscomponent uit het takenpakket van de Gemeenschap moet worden gehouden, omdat dat verbreding van de EG naar andere landen in Europa zou vergemakkelijken. Maar die visie miskent nu juist dat de Gemeenschap zich ook in de huidige situatie nadrukkelijk bewust is van haar taak zich open op te stellen in de richting van de andere landen in Midden- en Oost-Europa. Het veiligheidsvraagstuk moet van die open opstelling een fundamenteel onderdeel blijven.

Conclusie

Als een rode draad door dit artikel loopt de inzet tot actieve betrokkenheid bij het vormgeven van een nieuw Europa. Pan-Europees, dat wil zeggen openstaand voor het andere Europa, gepaard aan verdieping van de samenwerking in NAVO en Europese Gemeenschap. Dat is een benadering die, dacht ik, in ons land op brede overeenstemming kan rekenen.

En ten aanzien van de landen in Midden- en Oost-Europa willen wij geen beleid 'over hen en zonder hen'; integendeel, wij willen die landen nauw bij de vormgeving van het nieuwe Europa, politiek; veiligheidspolitiek en economisch, betrekken. Democratie, rechtsstaat en mensenrechten, dat zijn de fundamenteen waarop wij een nieuwe Europese vredesorde hopen te vestigen. De Europese Gemeenschap: communautair en democratisch. Met een slagvaardige Europese Commissie, die haar werk verricht op basis van het vertrouwen van een goed toegerust en handelingsbevoegd Europees Parlement, waarin de Raad van

Ministers kan uitgroeien tot een Eerste Kamer, een Senaat. Een Europese Gemeenschap, die een geïntegreerd financieel-economisch en sociaal, maar ook een geïntegreerde buitenlandse en veiligheidsbeleid voert. We weten wat ons te doen staat!

Dit artikel is gebaseerd op een bewerking van de inleiding die de minister van Buitenlandse Zaken op 11 juni 1990 te Noordwijk heeft gehouden in het kader van de 'Clingendael'-conferentie over 'Nederland en het nieuwe Europa'. De eindredactie dankt de heer W. Wassen, afdeling Voorlichting Instituut 'Clingendael' voor de bewerking van de inleiding. De tekst van dit artikel werd 25 juli 1990 geakkordeerd.

(1) Zie *het Parool*, 28 en 29 maart 1990.

(2) 8 juni 1990.