

Frits Bolkestein, Europa na Maastricht (September 1992)

Source: Internationale Spectator. September 1992, n° xlvi-9. 's-Gravenhage.

Copyright: (c) Internationale Spectator

URL: http://www.cvce.eu/obj/frits_bolkestein_europa_na_maastricht_september_1992-nl-c1dafd56-d737-4910-b640-f0840ebee214.html

Publication date: 04/09/2012

Europa na Maastricht

FRITS BOLKESTEIN

Het Deense 'Nej' tegen het Verdrag van Maastricht heeft de Europese Gemeenschap in onzekerheid gedompeld. De overige elf lidstaten wekken de schijn dat de uitslag van het Deense referendum geen onneembare hindernis hoeft te zijn voor de ratificatieprocedure, maar het verdrag kan alleen met eenparigheid van stemmen worden aangenomen. Er zal dus iets moeten gebeuren om de Denen alsnog over de streep te trekken.

Een ding hebben de Denen al bereikt. De openbare discussie over de toekomst van Europa is in een ander vaarwater gekomen. Jacques Delors, die vier jaar geleden voorspelde dat in het jaar 2000 tachtig procent van alle economische en sociale regelgeving vanuit Brussel zou komen, biedt nu nederig aan EG bevoegdheden aan de lidstaten terug te geven. Europa moet terug naar de kerntaken, zo horen wij ineens van alle kanten.

Ook het gebrek aan doorzichtigheid van de Europese Gemeenschap staat volop ter discussie. De bestuurlijke transparantie van de Gemeenschap is inderdaad eerder af dan toegenomen. Maastricht resulteert in maar liefst zeven verschillende procedures waarlangs de Raad en het Europees Parlement tot een besluit kunnen komen. En dan is er de Sociale Overeenkomst van de elf lidstaten, die buiten het EG verdrag is afgesloten, maar met gebruikmaking van de EG instellingen zou moeten worden uitgevoerd. Hoe dat moet gebeuren weet niemand.

Deze bestuurlijke doolhof is deels terug te voeren op de onvermijdelijke compromissen die de lidstaten moeten sluiten. Maar ook het ontbreken van een helder bestuurlijk concept is er debet aan. Weliswaar werd het subsidiariteitsbeginsel in het bedrag opgenomen, maar een werkbare definitie van dit begrip ontbreekt: 'Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.' Maar wie maakt dat uit? Met deze volzin kun je alle kanten op en dat is dan ook gebeurd.¹

Het aantal beleidsterreinen waarop de Gemeenschap bevoegdheden deelt met de nationale staten is fors uitgebreid. Op tal van plaatsen, zoals onderwijs, milieu, gezondheidszorg en sociaal beleid, zien we dat de Gemeenschap 'ter ondersteuning en aanvulling van' het nationale beleid mag optreden. Maar waar de scheidslijnen tussen de Gemeenschap en de lidstaten precies liggen is vaak niet duidelijk. Dus worden op, tal van plekken veiligheidskleppen in de besluitvormingsprocedures ingebouwd ter afscherming van het nationale domein. De Europese wil lijkt sterk; het nationale vlees is vaak zwak.

Subsidiariteit: doen wat nodig is

Dit brengt ons op de vraag of de Gemeenschap met het Verdrag van Maastricht niet buiten haar kerntaken treedt. Om die vraag te beantwoorden moeten we eerst de criteria formuleren waaraan de kerntaken van de Gemeenschap moeten voldoen. De grondregel moet zijn: het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger. Er moeten dus zwaarwegende motieven zijn om taken over te hevelen naar het Europese niveau. Naar mijn mening zijn er drie:

1 Het wegnemen van *economische belemmeringen* tussen de lidstaten. Het gaat hier om deregulering, waardoor economische beslissingen dichterbij de burger en het bedrijfsleven worden gebracht.

2 Het aanpakken van *grensoverschrijdende problemen* die op het niveau van de lidstaat niet adequaat kunnen worden bestreden.

3 Het benutten van *schaalvoordelen* die op Europees niveau kunnen worden gerealiseerd.

Daarnaast zie ik nog een algemene, politieke randvoorwaarde waaraan overheveling van taken naar het

Europees niveau moet voldoen: er moet sprake zijn van effectief democratisch toezicht. Daarmee doel ik natuurlijk op parlementair toezicht, nationaal of Europees. Sterke parlementaire instellingen zijn het hart van elke democratie.

Daarnaast kan een levendige democratie niet zonder het toezien oog van de publieke opinie. In Nederland spreekt iedereen dezelfde taal, leest haast elke burger dagelijks de krant, kijkt vrijwel iedereen TV en lopen de straten leeg als het nationaal voetbalelftal het gras betreedt. Betrokkenheid bij de 'nationale zaak' is er dus wel. Toch wordt ook hier de politiek geplaagd door de kloof tussen kiezer en gekozenen.

De problemen voor een Europese democratie zijn formidabel. Er is geen Europese pers, er is geen Europese taal en er is geen Europees volk. De Europese Unie is bovenal een gemeenschap van naties. De gemiddelde Nederlandse burger kan makkelijker in Toronto aarden dan in Palermo. Wij moeten dan ook niet pretenderen dat 'de Europese burger' zou bestaan. De Nederlandse regering doet dat wel. In de Memorie van Toelichting bij het Verdrag heeft zij de inwoner van de Europese Unie van het etiket 'Unieburger' voorzien. Hoe fraai deze benaming ook is, een Unieburger vindt men alleen bij MacDonald's.

Nergens is het gevaar van een onoverbrugbare afstand tussen burger en politiek zo groot als in de Europese Gemeenschap. Dat betekent dat de nationale politici bij de overdracht van soevereiniteit naar Europees niveau zeer behoedzaam moeten opereren. Als de dirigenten te ver voor de nationale muziek uitlopen, dan kan die wel eens heel vals gaan klinken.

De Gemeenschap moet haar krachten bundelen om schaalvoordelen te benutten en om economische belemmeringen en grensoverschrijdende problemen weg te nemen. Daarbij moet dan sprake zijn van effectief democratisch toezicht. Aan de hand van deze criteria kan het Verdrag van Maastricht worden getoetst. Hier beperk ik mij tot vier belangrijke onderdelen, nl. de EMU, het sociaal beleid, de cohesie, en het buitenlands beleid.

EMU

De economische en monetaire unie is een complement van de grote dereguleringsoperatie die het project Europa '92 in de kern is. Waar de marktintegratie is gericht op het slechten van handelsbelemmeringen, heeft de EMU tot doel wisselkoersrisico's weg te nemen en transactiekosten te verlagen. De EMU voldoet dus aan het eerste criterium. Bovendien kan de EMU leiden tot schaalvoordelen: een Europese munt met een grote thuismarkt kan een geduchte concurrent worden van andere sleutelvaluta's. Daarmee zou de Europese economie minder afhankelijk worden van de grillen van de dollar en de yen.

Vanuit economisch oogpunt is de EMU dus te rechtvaardigen. Maar hoe zit het met het democratisch toezicht? Zal de toekomstige Europese Centrale Bank (ECB) niet te onafhankelijk opereren van de politiek? En worden de lidstaten niet te veel beknot door de strenge budgettaire normen die de EMU oplegt?

De ECB staat niet los van de politiek, want de politiek is verantwoordelijk voor de statuten van de ECB en de benoemingen. Wel is ervoor gekozen de ECB na oprichting onafhankelijk van de politiek te laten opereren. Ik vind die keuze weloverwogen. De geschiedenis leert dat in landen waar de centrale banken onder direct gezag van de politiek werken, de inflatie het hoogst is. Want als er verkiezingen aankomen, moet de rente nog even omlaag, en als de staatskas leeg is, vraagt de politiek de centrale bank even wat geld bij te drukken.

De budgettaire normen die de EMU de deelnemers oplegt zijn streng. Het financieringstekort mag niet groter zijn dan drie procent van het bruto nationaal produkt en de staatsschuldquote mag niet hoger zijn dan 60 procent. Men kan zich de vraag stellen of het nationale electoraat begrip zal opbrengen voor bezuinigingen die worden opgelegd 'omdat dat moet van Europa'. Toch denk ik dat de nationale staat ook binnen de EMU nog over voldoende budgettaire soevereiniteit beschikt. De EMU zegt namelijk niets over het niveau van overheidsuitgaven en evenmin over de samenstelling daarvan. Als een land wil kiezen voor een grote collectieve sector dan kan dat, mits de bijbehorende belastingen en premies worden geheven. Of dat vanuit het oogpunt van concurrentiekracht verstandig zou zijn is een tweede, maar die afweging geldt

ook in een situatie zonder EMU.

Voor het openbare vertrouwen in de EMU is van groot belang dat niet met de spelregels wordt gemarchandeerd. Wat dat betreft heeft de EG geen goede staat van dienst. Zo is in Griekenland economisch wanbeleid beloond met ruime Gemeenschapsmiddelen. Het kan niet zo zijn dat de ene lidstaat in de toekomst braaf zijn EMU verplichtingen nakomt, terwijl feestvierende lidstaten met EG kredieten worden beloond. Als wij willen dat de Europese volkeren vertrouwen krijgen in de EMU, dan moeten de spelregels voor iedereen gelijk zijn.

Juist omdat de EMU nog een periode van *confidence building* behoeft, vind ik het verkeerd dat in het Verdrag van Maastricht tot een 'onomkeerbaar proces' is besloten. De nationale electoraten zijn nauwelijks op deze belangrijke beslissing voorbereid, terwijl zij bij de volgende verkiezingen in theorie niet meer kan worden herroepen. Wie zijn kiezers op deze manier met 'onomkeerbare' beslissingen confronteert, neemt geweldige risico's. Dat geldt zeker? in Duitsland, omdat de D-mark voor het Duitse volk veel meer is dan zo maar een munt. De Duitse munt is voor velen de belichaming van het *Wirtschaftswunder* en het herwonnen Duitse zelfvertrouwen. Extreem rechts zal niet aarzelen met deze gevoelens op de loop te gaan.

Bovendien is het niet aanvaardbaar dat de EMU over vijf tot zeven jaar wordt opgericht zonder dat de nationale parlementen daar nog iets aan zouden kunnen doen. Niemand kan voorzien hoe de Europese economieën er over vijf tot zeven jaar zullen uitzien. Op dit moment voldoet slechts een kleine minderheid van de lidstaten aan de EMU criteria. Er bestaat dus een reëel gevaar dat de Europese regeringsleiders uiteindelijk toch de zwakkere lidstaten weer de hand boven het hoofd houden.

Inmiddels heeft de Duitse volksvertegenwoordiging een stemming afgedwongen vlak voordat de derde en laatste fase van de EMU zal ingaan. Het Verdrag van Maastricht laat niet toe dat zo'n stemming bindend zal zijn, maar in de praktijk zal de Duitse regering er zeer moeilijk omheen kunnen. In wezen heeft Duitsland dus, evenals het Verenigd Koninkrijk, gekozen voor een uitstapclausule. Ik acht het goed mogelijk dat meer lidstaten dit besluit van de Britten zullen volgen. De regeringsleiders hadden er in Maastricht niet voor moeten kiezen over hun graf heen te regeren.

Het sociale Europa

Door de vasthoudende opstelling van het Verenigd Koninkrijk zijn de lidstaten er in Maastricht niet in geslaagd een opgetuigd sociaal hoofdstuk aan het EG verdrag toe te voegen. Daarop hebben de overige elf buiten het verdrag om een overeenkomst over de sociale politiek gesloten, waarbij de Britten toestemming hebben gegeven bij de uitvoering daarvan gebruik te maken van de instellingen en procedures van de EG. Of deze juridische constructie, met één voet binnen en met de andere voet buiten het Verdrag, in de praktijk werkzaam zal blijken is nog volstrekt duister. Fraai is het in ieder geval niet.

Het belangrijkste onderdeel van de Sociale Overeenkomst is de uitbreiding van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid tot de arbeidsvoorwaarden en verhoudingen, Tevens is afgesproken dat de sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers tot de bevoegdheden van de nieuwe gemeenschap gaan behoren, zij het dat hierover met eenparigheid van stemmen moet worden besloten.

Was deze uitbreiding van sociale bevoegdheden een schemerige juridische constructie waard? Ik denk het niet. Schaalvoordelen zijn er niet bij een Europees sociaal beleid. De Nederlandse ervaring leert juist dat het sociaal beleid zo dicht mogelijk bij de burger dient te worden uitgevoerd. Dat is op nationaal niveau al moeilijk, laat staan op Europees niveau. Voor zover er sprake is van grensoverschrijdende problemen, zoals de pensioenrechten van migrerende werknemers, kan de Gemeenschap een rol spelen. Maar de Europese bemoeizucht gaat veel verder.

Onlangs is een EG aanbeveling inzake kinderopvang goedgekeurd. Kinderopvang is een belangrijke zaak, die wij in Nederland weloverwogen hebben gedecentraliseerd. Een beleidsterrein voor Europa is het niet. Het Europees Parlement heeft onlangs geadviseerd vaders de gelegenheid te geven tot betaald ouderschapsverlof, opdat het kind met de vader een band krijgt. Alweer een schone zaak, maar waar bemoeit

de Europese politiek zich mee? Volgens het verdrag van Maastricht mag het.

De voorstanders van sociale besluitvorming op Europees niveau zien dit als een natuurlijke tegenhanger van de economische eenwording. Zij vrezen dat door de internationale concurrentie de lidstaten worden gedwongen het kostenniveau van hun sociale zekerheid voortdurend ten opzichte van elkaar te verlagen. Dit proces wordt wel aangeduid als *social dumping*. De praktijk wijst echter uit dat de angst voor een 'asociaal Europa' bizar is. Tijdens de ingrijpende economische integratie in de jaren zestig en zeventig zijn de sociale zekerheid in vele Europese landen immers tot de duurste in de gehele wereld kunnen uitgroeien.

Ten tweede is de beste methode om landen als Portugal tot armoede te veroordelen hen met de kostenstructuur van Noord Europa op te zadelen. Wat sommigen *social dumping* noemen, is voor armere landen vaak een concurrentievoordeel.

De argumenten voor een Europees sociaal beleid zijn dus verre van overtuigend. En in de wandelgangen van Maastricht gaven de onderhandelaars ook toe dat met de Sociale Overeenkomst het subsidiariteitsbeginsel met voeten werd getreden. Maar de christen democratische en socialistische regeringsleiders moesten klaarblijkelijk iets doen aan het 'sociale gezicht' van Europa. Toen premier Lubbers daags na Maastricht besefte welk een juridisch monstrum hij had gecreëerd, heeft hij nog geprobeerd de Sociale Overeenkomst af te zwakken en acceptabel te maken voor de Britten. Maar toen was het al te laat.

Minister de Vries heeft later geprobeerd de sociale wetgeving van de EG te bagatelliseren. In *NRC Handelsblad* zei hij daags na 'Maastricht': 'Er zit een boel symboolwetgeving bij. Als je echt kijkt naar het materiële belang van die regels voor het sociale beleid, dan kun je gerust de vraag stellen of ze we) die hoge prioriteit verdienen die wij eraan geven.'² De Britten hebben dus terecht niet mee willen doen aan een schijnvertoning.

In 1987 is besloten de structuurfondsen die tot doel hebben de armere regio's sneller tot ontwikkeling te brengen, te verdubbelen. Het idee was dat de armere gebieden de verhevigde concurrentie op de interne markt niet zonder steun zouden kunnen weerstaan. Deze forse verhoging van de cohesiegelden heeft tot gevolg dat de EG hulp aan een land als Ierland in 1994 meer dan vier procent van zijn BNP zal bedragen.

In Maastricht hebben de armere landen nieuwe concessies binnen gesleept. Zo is besloten dat voor 1994 een cohesiefonds wordt opgericht dat projecten zal financieren op het gebied van milieu en transeuropese infrastructuur. Dit cohesiefonds zal uitsluitend toegankelijk zijn voor de armere lidstaten.

Daarmee was de koek nog niet op. Tevens zijn de bestedingsmogelijkheden van de structuurfondsen verruimd en mogen de eigen bijdragen van de lidstaten zelf omlaag. Ten slotte is afgesproken dat de bijdragen aan de EG financiën rekening gerelateerd worden aan het welvaartspeil in de lidstaten. Geen wonder dat Griekenland, Ierland, Spanje en Portugal dachten een flinke buit te hebben binnen gesleept.

Inmiddels hebben de rijkere lidstaten de verwachtingen die in Maastricht zijn gewekt, flink afgezwakt. Het voorstel van Delors om de kapitaalafdrachten richting cohesielanden tegen 1997 opnieuw te verdubbelen, kreeg onlangs een ijskoud onthaal. En terecht, want ook bij de cohesie kunnen wij ons afvragen of het hier om een kerntaak, van de Europese Gemeenschap gaat.

Cohesie door marktwerking

Het belangrijkste argument voor cohesiebeleid is dat de vrije Europese markt ten nadele van de armere regio's zou werken. De interne markt zou negatieve grensoverschrijdende effecten hebben die met cohesiegelden moeten worden bestreden. De ervaring wijst echter anders uit. Nog voor de explosie van de structuurgelden hebben landen als Portugal en Spanje een sterkere economische groei vertoond dan de rijkere lidstaten. Dat kwam vooral door investeringen van buitenlandse ondernemingen die geïnteresseerd waren in hun lage kostenniveau. Het is de markt zelf die de cohesie bevordert. Inmiddels is vrijwel de gehele Derde Wereld overtuigd van de zegeningen van een liberaal economisch beleid. Maar in de Europese Gemeenschap, waar handelsliberalisering een verdragsverplichting is, doen we alsof het een Joden last is die

moet worden afgekocht.

Een ander veel gehoord argument is dat in elke federale staat kapitaaloverdrachten plaatsvinden van rijkere naar armere regio's. Maar de Europese Gemeenschap is geen federale staat. Daarom moeten we uiterst voorzichtig zijn met het scheppen van solidariteitsbanden die een uiterst breekbaar politiek draagvlak hebben. Als al in Italië de interne hulp aan de Mezzogiorno in toenemende mate ter discussie staat, zou in Europa die solidariteit dan wel bestaan? Welke Unieburger weet eigenlijk wat cohesie betekent?

Bovendien gaat de solidariteit met het Zuiden ten koste van de solidariteit met het veel armere Oost Europa. Elke ecu extra naar Zuid Europa maakt het moeilijker voor de armere Oosteuropese landen lid van de EG te worden. Als wij Polen, Hongarije en Tsjecho Slowakije per hoofd van de bevolking evenveel hulp zouden geven als Ierland en Portugal, dan spreken we over een budgettaire last van meer dan 40 miljard gulden. Hoe solidair zullen de huidige cohesielanden, met hun vetorecht, dan zijn ten opzichte van de nieuwkomers?

Al met al is het wenselijk dat Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland zich blijven verzetten tegen de plannen van Delors om de cohesiefondsen in Europa nog verder op te schroeven. Of dit zal lukken is een tweede, gezien de verwachtingen die in Maastricht zijn gewekt.

Buitenlands beleid

Een gemeenschappelijk buitenlands beleid zou op Europees niveau belangrijke schaalvoordelen met zich kunnen brengen. Een optreden van de EG als blok zal immers meer indruk maken dan een ongecoördineerd optreden van de afzonderlijke lidstaten. De vraag of hier een legitiem beleidsterrein voor de Gemeenschap ligt, kan dus in principe positief worden beantwoord.

In de praktijk is de slagvaardigheid van Europa op het terrein van de buitenlandse politiek nog ver te zoeken. Het beeld bij de Golfcrisis was: de Verenigde Staten namen het voortouw bij de reactie op de agressie van Irak (en dat was noodzakelijk); het Verenigd Koninkrijk betoonde zich een loyale partner van de Verenigde Staten; Frankrijk bleef lange tijd op twee gedachten hinken; Duitsland wilde en kon niet meedoen; België trok zijn schepen terug toen de eerste schoten vielen.

De crisis in Joegoslavië heeft evenmin eendrachtig optreden opgeleverd. Nog tijdens de top in Lissabon bewees de Franse president Mitterrand leidend optreden aan een gemeenschappelijk Europees optreden, terwijl hij in stilte zijn solotrip naar Sarajevo voorbereidde. Het door Frankrijk veel bezongen gemeenschappelijke beleid is voor dat land toch vooral een beleid waarin de rest van Europa het Franse banier volgt.

De realiteit is dat de meeste lidstaten de zeggenschap over hun buitenlands beleid willen behouden. Voor hen is dit beleid onverbreekbaar verbonden met de nationale soevereiniteit. Het zou onrealistisch en gevaarlijk zijn dit streven naar behoud van soevereiniteit op een geforceerde wijze te onderdrukken door invoering van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Juist als grote landen hun vetorecht wordt ontnomen is het gevaar groot dat zij hun eigen gang zullen gaan. Het is daarom verstandig dat in Maastricht is besloten tot handhaving van de eenparigheid van stemmen als vereiste voor het Gemeenschappelijke Buitenlandse en Veiligheidsbeleid. Weliswaar is de deur opengezet naar besluitvorming bij meerderheid op onderdelen daarvan, maar daartoe zal eerst bij unanimiteit moeten worden besloten.

Defensie

De vorming van een gemeenschappelijk defensiebeleid is naar de toekomst verschoven. Vooralsnog is besloten dat wanneer het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid leidt tot besluiten en maatregelen die gevolgen hebben op het gebied van defensie, deze aan de WEU worden overgedragen. Daarbij is vastgelegd dat het doel is de WEU te ontwikkelen tot een instrument ter versteviging van de Europese peiler van de NAVO, waarbij het optreden in de praktijk van de WEU in overeenstemming zal zijn met de opstelling van het Bondgenootschap.

Dit laatste punt is van wezenlijk belang, omdat voor de Europese veiligheid in militaire zin de NAVO essentieel is en blijft. Er moet gewaakt worden tegen een verzwakking van de NAVO door de vorming van

een Europese zuil. Ongewenst is een situatie waarbij eerst de Europese partners het na veel vijven en zessen eens moeten worden over een gemeenschappelijke benadering alvorens die in het Atlantisch overleg in te brengen. Dat zou de flexibiliteit van de NAVO aanzienlijk verminderen. Bovendien zou alles wat doet denken aan een Europese zuil binnen de NAVO de isolationistische neigingen in de Verenigde Staten versterken. En zonder Amerikaans leiderschap kan de NAVO niet naar behoren functioneren.

Alles overziend lijkt het erop dat 'Maastricht' de mogelijkheden voor een gemeenschappelijk buitenlands beleid, heeft versterkt, zonder dat de belangen van de afzonderlijke lidstaten en de NAVO uit het oog zijn verloren.

Het zou echter een illusie zijn te denken dat dit slechts de eerste, kleine schrede is op een weg waarop binnenkort verdere, grote stappen zullen worden genomen. Een waarlijk Europees buitenlands beleid is pas mogelijk indien de lidstaten hun volkenrechtelijke identiteit prijs willen geven. Niets wijst erop dat zij daartoe op dit moment bereid zijn, de grote lidstaten wel het minst. En niets is gevaarlijker dan onderschatting van de krachten van nationalistische sentimenten. Die gevoelens bestaan nog steeds, ook in het Europa van de Unieburger.

De les van Maastricht

Hoe moet ons eindoordeel over Maastricht luiden? Over de Economische en Monetaire Unie, het hart van het Verdrag, kunnen wij in het algemeen positief oordelen. Het gaat hier om een kerntaak van de Gemeenschap, die een welvaartsverhogend effect kan hebben. De beslissing tot onomkeerbaarheid was echter een fout, die zich tegen het welslagen van de EMU kan keren. Inmiddels lijkt ook Duitsland naar een uitstapclausule te neigen. Bij een eventuele heronderhandeling van het Verdrag dient dit recht voor alle lidstaten te worden geformaliseerd.

Het sociaal beleid is geen kerntaak van de Gemeenschap. Een sociaal Europa is een Europa waar het sociale beleid tot het domein van de lidstaten behoort. Het juridische schemer waarin de Sociale Overeenkomst zich bevindt maakt het overigens onduidelijk of dit onderdeel van het Verdrag van Maastricht wel valt af te dwingen. Bij heronderhandeling zou het beter zijn een sterk afgezwakte versie van de Overeenkomst in het Verdrag op te nemen. Samen met de uitstapclausule van de EMU zou toepassing van het subsidiariteitsbeginsel op sociaal gebied misschien voldoende zijn om de Deense bevolking alsnog binnenboord te krijgen, terwijl de kern van Maastricht blijft gehandhaafd.

Met de afspraken over cohesie ben ik evenmin gelukkig. De interne markt is voordelig voor alle lidstaten, zeker voor de armere. Er is daarom geen noodzaak tot grote kapitaaloverdrachten aan de armere lidstaten. Bovendien maakt elke vergroting van de structuurfondsen het moeilijker Oost-Europese landen tot de EG toe te laten. De rijkere lidstaten lijken pas wakker te zijn geworden toen Maastricht al achter de rug was. De vraag is of ze te laat wakker zijn geworden.

Op het gebied van het buitenlands en het veiligheidsbeleid, ten slotte, is voldoende ruimte gelaten voor de nationale soevereiniteit, terwijl er toch aanzetten zijn gemaakt voor een meer doeltreffend gezamenlijk optreden.

De uitslag van het Deense referendum was niet het resultaat van een zorgvuldige, inhoudelijke afweging. Daartoe lenen referenda zich niet. Het referendum was meer een gevoelsmatige reactie, waarbij niet alleen de inhoud, maar ook de manier waarop het Verdrag tot stand is gekomen, een rol heeft gespeeld.

Ten eerste werden in de weken en maanden voorafgaande aan 'Maastricht' veel te hoge verwachtingen van de Eurotop gewekt. In vrijwel alle lidstaten is de Europese eenwording voorgesteld als een wondermiddel tegen alle nationale kwalen. In de armere landen diende Europa als het symbool voor de snelle weg naar rijkdom. In het een geworden Duitsland was Europa dé manier om zich weer als natie te kunnen ontplooiën. Frankrijk verwachtte van Europa een renaissance van de nationale grandeur. Italië hoopte dat Brussel zou dwingen tot sanering van de nationale financiën en dus ook van de nationale politiek. België is haar nationale identiteit al kwijt en hoopte op een Europa van de regio's. En voor Nederland was een federaal

Europa een wereld zonder machtspolitiek. Het enige land dat geen overspannen verwachtingen van Europa had is het Verenigd Koninkrijk.

Alle zaken die de nationale politiek in de lidstaten zelf niet kon oplossen, werden dus op het bord van Europa gelegd. Een volwassen discussie kwam niet van de grond, want wie vraagtekens bij Maastricht zette, leek impliciet tegen een oplossing van de nationale problemen. Maar de kiezers laten zich niet zo makkelijk in de luren leggen. Zij voelen drommels goed aan dat wat in Bonn, Parijs of Rome niet wordt opgelost, ook niet in Brussel kan worden opgelost. Daarom stuiten de overspannen verwachtingen die met de Europese Politieke Unie zijn gewekt op groeiende publieke scepsis.

Deze opgeklopte sfeer heeft de onderhandelingen in Maastricht meer dan normaal onder druk gezet en bijgedragen tot de slordigheid van sommige compromissen. Bewust of onbewust werd een 'nu of nooit' sfeer gecreëerd. Het Verdrag werd voorgedrukt in onderonsjes, onder hoge druk klaargestoomd in de Maastrichtse keuken en opgediend toen de vliegtuigmotoren alweer ronkten. Pas toen de regeringsleiders weer thuis waren bleek het menu niet evenwichtig te zijn samengesteld. Maar de nationale parlementen hebben maar één keuze: eten of honger lijden.

De les die wij uit 'Maastricht' moeten trekken is dat de Europese regeringsleiders niet méér moeten voorspiegelen dan zij kunnen waarmaken. Dus niet over federalisme praten als men niet van plan is de nationale soevereiniteit in het buitenlands beleid op te geven. De Europese eenwording kan evenmin door angst worden geplaveid. De angst dat zonder een gemeenschappelijk buitenlands beleid Duitsland een Vierde Rijk zal nastreven is even buitenissig als de verwachting dat mét het Verdrag Duitsland zich altijd naar de Europese partners zal voegen. De weg naar Europese eenwording is een zaak van lange adem die met nerveuze besluitvorming niets opschiet. De voordelen moeten nuchter worden bezien, de nadelen zorgvuldig overwogen. En onze leidraad moet altijd zijn: zo gebonden als nodig, zo vrij als mogelijk.

Mr.drs. F. Bolkestein is fractievoorzitter van de VVD.

(1) F. Andriessen, 'De integratie van Europa: Nu of Nooit?', Universiteit van Utrecht, 18 oktober 1991.

(2) NRC Handelsblad, 28 december 1991.