

Frans Andriessen, Amsterdam: pas op de plaats (Juli-Augustus 1997)

Source: Internationale Spectator. Juli/Augustus 1997, n° li-7/8. 's-Gravenhage.

Copyright: (c) Internationale Spectator

URL: http://www.cvce.eu/obj/frans_andriessen_amsterdam_pas_op_de_plaats_juli_augustus_1997-nl-75972ce8-4265-42ed-b2b2-c1e70e55b432.html

Publication date: 23/10/2012

Amsterdam: pas op de plaats

F.H.J. Andriessen

De etiketten worden pretentieuzer, de inhoud echter niet. De IGC van Luxemburg 1986 leverde slechts een 'Europese akte', Amsterdam legerde 'een verdrag' op. Een eerste analyse leidt echter tot de conclusie dat vanuit de Europese integratie gezien, de 'akte' meer betekent dan het 'Verdrag van Amsterdam'.

Het ging in Amsterdam over drie wezenlijke zaken: de Europese burger, het buitenlands beleid en de uitbreiding van de Unie. Voor de burger is er in zoverre goed nieuws, dat een aantal beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld consumentenbeleid, binnen de sfeer van de meerderheidsbesluitvorming is gebracht. Ook krijgt het Europees Parlement in een aantal zaken medebeslissingsrecht. Dat voegt iets toe aan het democratisch gehalte van de Unie. Het is echter allemaal mondjesmaat en van de ambities van het Nederlandse voorzitterschap op dit gebied is niet meer dan ruwweg de helft overgebleven. Immigratie en asielzaken worden op den duur communautair. Dit houdt in dat de Europese Commissie, het Europees Parlement en ook het Hof van Justitie er inspraak in of toezicht op krijgen. Ook dat is winst voor de Europese burger. Unanieme besluitvorming blijft echter regel. Dat heeft men Duitsland toe moeten geven, waar de Lander steeds meer intergouvernementele greep op de Europese gezindheid van de bondskanselier lijken te krijgen. Het Verdrag van Schengen, dat zich met grenscontroles bezighoudt, wordt onderdeel van het communautaire recht. Ook dat is winst, al is het uitermate bedenkelijk dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet mee behoeven te doen. Dat men om deze feitelijke opting out mogelijk te maken het instrument van de 'versterkte samenwerking' wil gaan gebruiken, is op zijn zachtst gezegd een oneigenlijk gebruik van dat nieuwe instrument, een belasting voor de toekomstige toepassing ervan en een gevaarlijk precedent. Overigens is het creëren van de mogelijkheid van versterkte samenwerking op zich zelf een positieve verworvenheid van het Verdrag, en dit te meer nu in de eerste pijler niet deelnemers aan die versterkte samenwerking de toepassing ervan niet kunnen verhinderen.

Dat blijft wel het geval voor het buitenlands beleid, waar, tenminste op papier, ook iets positiefs te melden valt. Als de Europese Raad met unanimité algemene strategieën heeft bepaald, kunnen de uitvoeringsbesluiten met gekwalificeerde meerderheid genomen worden. Dit is een vooruitgang, omdat in het Verdrag van Maastricht ook de beslissing om met gekwalificeerde meerderheid bepaalde modaliteiten uit te voeren, met unanimité genomen moest worden. De introductie, met zoveel woorden, van de mogelijkheid van een beroep op een nationaal belang acht ik echter bedenkelijk. Hier wordt in feite een ongeclausuleerd vetorecht geïntroduceerd. Bij mijn weten is dat de eerste keer. De unanimitéregel als zodanig bestaat vanaf de aanvang in het Verdrag, ook in het communautaire deel. De unanimitéregel is echter iets anders dan het toekennen van een recht om een rechtmatig genomen meerderheidsbesluit te blokkeren. Die notie wordt thans voor het buitenlands beleid ingevoerd, en dat acht ik wederom een gevaarlijk precedent. Weliswaar heeft men vermeden de term 'vitaal belang' te gebruiken, maar de terminologie komt dicht in de buurt en het gaat hoe dan ook om de formele erkenning van een vetorecht. Men moet vrezen dat, gezien de opstelling van de lidstaten tot dusverre, er in de praktijk weinig zal veranderen, d.w.z. een weinig besluitvaardig buitenlands beleid.

Veiligheid is direct verbonden met buitenlands beleid. Ook hier geen vooruitgang. Het lukte niet om op den duur de WEU in de Europese Unie te integreren. Het Verenigd Koninkrijk was tegen in Maastricht en bleef tegen in Amsterdam, ondanks een wijziging in de regering. Voor de WEU staat er nu wat er in Maastricht stond voor een gemeenschappelijk defensiebeleid. Het kan er op den duur van komen, maar er is geen enkel commitment.

Al gaat het Europese Parlement er enigermate op vooruit, bijvoorbeeld door de uitbreiding van de co decisie en de versterkte rol bij de benoeming van de Europese Commissie, en al wordt eveneens de positie van de Europese Raad versterkt door een dynamischer rol in het buitenlands beleid, de positie van de Europese Commissie is eerder verzwakt dan versterkt. Immers, de co decisieprocedure, die nu wordt uitgebreid, denatureert de rol van de Commissie in de slotfase tot die van een honest broker, zoals in de budget procedure. Bovendien ligt in het buitenlands beleid en de presentatie daarvan het accent nu sterker op de

Raad, omdat de secretaris generaal van de Ministerraad de 'Hoge Vertegenwoordiger' voor het buitenlands beleid wordt. Voor het eerst sinds het verdwenen van de 'Hoge' Autoriteit van de kolen en staalgemeenschap is er weer een 'Hoge' vertegenwoordiger, maar nu bij de Raad van Ministers, als een formalisering van de intergouvernementele opzet van de tweede pijler en het begin van een eerste intergouvernementele executieve. De Commissie wordt weliswaar bij dit alles volledig betrokken, maar de accenten liggen duidelijk in de richting van het intergouvernementele.

Of de versterkte positie van de voorzitter van de Commissie naar de Commissie toe, mijns inziens minder nodig, ook gevolgen zal hebben voor zijn positie in de Europese Raad, zal moeten worden afgewacht. Tot dusverre kan van een echt volwaardig lidmaatschap van dit college van de voorzitter van de Commissie, dat op papier sinds de Enige Akte van Luxemburg bestaat, niet echt gesproken worden

Ten slotte zal de Commissie wel een rol kunnen spelen in immigratie en dergelijke aangelegenheden, maar dat is niet een gevolg van een wijziging van de positie van de Commissie, maar van het communautariseren van dit onderdeel van het beleid.

En dan de uitbreiding. In de berichtgeving is de institutionele problematiek van Amsterdam dikwijls in verband gebracht met de uitbreiding. Dit is slechts ten dele juist. De beperking van het aantal commissarissen tot in het kader van een uitbreiding met vijf nieuwe leden houdt daarmee uiteraard wel direct verband. Maar dat neemt niet weg dat ook thans het aantal reeds te groot is en dat ook zonder uitbreiding hier een vraagstuk had moeten worden opgelost.

Het onoplosbare probleem van de weging van de stemmen van grote en kleine lidstaten heeft in die zin met de uitbreiding te maken, dat het overwicht van de kleine lidstaten nog zou toenemen, omdat de meeste toetreders kleine landen zijn. In feite gaat het ook hier om een oud probleem. Het speelde al volop toen Oostenrijk, Finland en Zweden tot de Unie toetraden. Het kwam nu in verhevigde vorm terug. Pikant is daarbij dat het hier met alleen ging om een probleem tussen grote en kleine landen, maar ook tussen kleine en tussen grote landen onderling. Spanje wilde evenveel rechten als de echte grote lidstaten; Nederland wilde meer dan België. Dat dit laatste op grote moeilijkheden zou stuiten, was te voorzien. Het Spaanse probleem is in die zin gecompliceerd, dat één van de vermoedelijk eerst toetredende nieuwe landen Polen zal zijn, dat qua bevolkingsaantal met Spanje vergelijkbaar is.

Men vergeet ten slotte met dat de overeenstemming over de beperking van het aantal commissarissen is geconditioneerd door overeenstemming over de stemmenwegin. Die discussie moet gevoerd worden zodra de eerste nieuwe leden binnenkomen. Niemand weet wanneer dat zal zijn. Volgens sommigen, en zeker niet de eersten de besten, al betrekkelijk snel na het jaar 2000. Ik vrees dat we dan een herhaling zullen krijgen van de onverkwikkelijke discussies die de Europese Unie intern voerde over deze problematiek, nadat de onderhandelingen met de drie nieuwe lidstaten, die ik reeds eerder noemde, waren afgerond.

Ten aanzien van de uitbreiding bleef alles overigens bij het oude. De onderhandelingen kunnen van start gaan. Maar ook dat is niets nieuws, dat was al eerder besloten. Over de onderhandelingen zelf is niet gesproken en evenmin over het te verwachten eindresultaat. Dit commentaar leent zich niet voor uitgebreide beschouwingen daarover. Slechts één opmerking. Het gevaar van een nieuwe tweedeling in Europa dreigt. Niet met Rusland. Dat lijkt voorhands voldoende afgedekt. Maar wel met landen in Midden en Oost Europa. Het ziet ernaar uit dat Polen, Hongarije en Tsjechië de eerste NAVO leden worden en ook de eerste toetreders tot de Unie. Dat zou on Europees zijn en nieuwe wonden slaan. Alles in aanmerking nemend, lijkt mij overigens de stelling gerechtvaardigd dat de uitbreiding eerder op termijn is gesteld dan dat zij zal worden bespoedigd.

Strikt genomen ontleent de Top van Amsterdam zijn betekenis meer aan datgene waarvoor zij niet bijeen was geroepen dan waar het eigenlijk om ging. Oorspronkelijk ging het immers over een evaluatie van het Verdrag van Maastricht. Daar is niets van terechtgekomen. Ik verbaas mij dan ook niet over de vraag die in sommige commentaren is gesteld, nl. of de grenzen voor wat binnen afzienbare tijd aan Europese integratie kan worden gerealiseerd, niet min of meer zijn bereikt. De drie thema's waar het dan wel over ging, kwamen boven reeds ter sprake Niet meer dan zeer kleine pasjes. Hoofdzakelijk pas op de plaats. Het beste wat men

misschien kan zeggen, is dat er in het algemeen geen verkeerde beslissingen zijn genomen, al blijf ik de twee eerder geschetste precedentes betreuen.

Amsterdam deblokkeerde de voortgang naar de Economische en Monetaire Unie. De belangrijkste verworvenheid van Maastricht werd wederom het belangrijkste resultaat van Amsterdam. Inderdaad, pas op de plaats. Maar toch ook vooruitgang omdat dat proces mijns inziens nu met meer te stoppen valt. De EMU komt er met een relatief groot aantal direct participerende leden, waaronder Italië en Spanje. De euro zal er niet sterker op worden. Maar het grote aantal starters zal wellicht degenen die met willen (eventueel in het Zweedse geval wel zouden moeten) er relatief snel toe brengen toch te gaan deelnemen.

Amsterdam heeft echter ook iets heel duidelijk gemaakt. Er bestaan fundamenteel verschillende opvattingen over het in samenhang met het monetair beleid te voeren economisch beleid in de Europese Unie. Die meningsverschillen zijn alleen maar toegedekt. Ze zijn niet overbrugd. Dat lijkt mij een ernstiger belasting voor de startende Economische en Monetaire Unie dan de vraag of de landen die er overigens economisch gezond aan toe zijn, precies de 3% norm zullen halen. De Fransen hebben niet helemaal ongelijk, wanneer zij stellen dat monetair beleid niet in het luchtledige kan worden gevoerd. De ministers van financiën zouden er goed aan doen om de komende maanden grondig over deze problematiek van de convergentie van economische politiek na te denken met het oog op een onafhankelijk opererende Europese Centrale Bank.

Ten slotte: de wijzigingen van het Verdrag van Rome volgen elkaar steeds sneller op. Drie omvangrijke pogingen tot fundamentele wijziging sinds 1985. Helaas leidt deze versnelling in teksten tot nu toe niet tot een versnelling in integratie. Eerder is er sprake van vertraging. Die zal nog worden versterkt door wat steeds meer een geforceerde uitbreiding genoemd moet worden. Die uitbreiding is en blijft nodig. Zij moet echter waarschijnlijk leiden tot een andersoortig integratieproces. Het gevaar dreigt dat dat andersoortige proces ons meer zal worden opgedrongen dan dat het positief is bedoeld.

De Europese Unie miste een kans in Amsterdam. Nadere studie zal moeten uitwijzen of dit wellicht met in beslissende mate te wijten is aan het haperen van de motor Bonn Parijs. Die studie valt echter buiten het bestek van dit commentaar.

Mr F.H.J.J. Andnessen is oud minister van Financiën en oud vice voorzitter van de Europese Commissie