

Europa à la carte

Bondskanselier Helmut Kohl heeft op bezoek in de VS zijn visioen geschetst van een Verenigde Staten van Europa. Een Europese Unie van IJsland tot Malta en van Ierland tot de Baltische Zee. In werkelijkheid gaan de ontwikkelingen in Europa meer de kant op van een uitgebreide EG, een verzameling soevereine staten die met elkaar een gemeenschappelijke markt vormen, maar verder nogal verschillen in de mate waarin zij hun beleid op elkaar afstemmen.

Van Schumann tot Delors hebben de architecten van de EG steeds aangekoerst op volledige en gelijktijdige integratie van de deelnemers op een steeds groter wordend aantal beleidsterreinen. De onderhandelingen richtten zich op het bereiken van gemeenschappelijke doelstellingen die door alle lidstaten werden onderschreven; voor de onwilligen en achterblijvers waren er uitzonderingen en tijdelijke overgangsmaatregelen om hen binnen boord te houden. Naarmate de Gemeenschap zich uitbreidde en de economische en politieke verschillen groter werden, werd het echter moeilijker om aan het ideaal van de volledige economische en politieke integratie vast te houden. Geleidelijk aan is er een tegenstelling ontstaan tussen de officiële lijn, die nog steeds gericht is op het uitbouwen van de Economische Gemeenschap tot een Economische en Politieke Unie, en de feitelijke economische en politieke ontwikkeling die naar een grotere variëteit aan integratievormen gaat – een 'Europa à la carte'¹.

Een voorbeeld leveren de onderhandelingen over de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie. In dit kader dienen alle lidstaten nationale bevoegdheden over te dragen aan supranationale organen. Het monetaire beleid moet in handen komen van een onafhankelijke Europese centrale bank; het budgettaire beleid zal moeten voldoen aan door de EG-autoriteiten opgelegde richtlijnen. Deze uitgangspunten zijn op politiek niveau door alle lidstaten onderschreven. Voor het succesvol functioneren van een monetaire unie is het echter belangrijker dat aan een aantal noodzakelijke economische voorwaarden is voldaan. De inflatietempi tussen de lidstaten mogen niet te veel verschillen, het begrotingsbeleid moet aan bepaalde normen voldoen, de lidstaten moeten bereid zijn tot binnenlandse aanpassing om de vaste wisselkoers te handhaven. Voor de Gemeenschap als geheel geldt dat de economische verschillen tussen landen de instelling van een monetaire unie voorlopig nog niet rechtvaardigen. Maar een kleinere groep van landen heeft haar beleid al wel zodanig op elkaar afgestemd dat zij in staat is onderling vaste wisselkoersen te handhaven. Zo opent zich het perspectief van een beperkte EMU binnen het grotere geheel van de Economische Gemeenschap. Wie er rijp voor is, sluitte zich aan.

Op andere terreinen zijn soortgelijke ontwikkelingen zichtbaar. Er heeft zich binnen de Gemeenschap een beperkte groep landen gevormd die bereid is het vrije personenverkeer daadwerkelijk gestalte te geven door alle grenscontroles af te schaffen (de groep van Schengen). Andere lidstaten die zover nog niet zijn, doen niet mee. Het Europese

veiligheidsbeleid ontwikkelt zich evenmin in de richting van een dwingende uniforme aanpak, maar koerst af op inkadering in de Westeuropese Unie (WEU), waarvan het lidmaatschap voor EG-landen niet verplicht is. Dit biedt landen als Ierland – en wellicht toekomstige lidstaten zoals Oostenrijk of Zweden – de mogelijkheid afzijdig te blijven en aan hun neutraliteitspolitiek vast te houden.

De kwestie van de gedifferentieerde Gemeenschap is opnieuw actueel geworden doordat een groeiend aantal aspirant-leden zich aan de Europese poort verdringt. Oostenrijk heeft zijn lidmaatschapsaanvraag ingediend. Zweden zal wellicht spoedig volgen. In Noorwegen worden de pro-Europese gevoelens sterker. Turkije dringt aan op herziening van zijn afwijzing. De betrekkingen tussen de EG- en de EVA-landen worden nauwer. Enkele Centraaleuropese landen – Polen, Hongarije en Tsjechoslowakije – wensen zich, vooruitlopend op een volledig lidmaatschap, met de EG te associëren. Het is duidelijk dat een zo uiteenlopende groep van landen niet zonder slag of stoot in de Gemeenschap kan worden geïntegreerd. Om een opening te bieden heeft Europees commissaris Andriessen gepleit voor een nieuw soort 'geaffilieerd' EG-lidmaatschap, waarbij de geaffilieerde leden wel dezelfde rechten en plichten zouden hebben als volwaardige lidstaten, maar slechts op een beperkt aantal terreinen. Zijn 'proefballon' is door de Europese Commissie echter doorgeprikt.

Natuurlijk heeft het ontstaan van verschillende vormen van lidmaatschap nadelen. Het zal de interne coherentie in de Gemeenschap niet ten goede komen. Aan de andere kant kan een gediversificeerde Gemeenschap aanvaardbaar zijn als tussenstation op weg naar grotere eenheid. Daarbij moet worden bedacht dat de overdracht van nationale bevoegdheden toch niet tot stand komt op basis van politieke idealen, maar als sluitstuk van economische en politieke ontwikkelingen die de totstandkoming van gemeenschappelijke structuren op een gegeven moment logisch en noodzakelijk maken. Vanuit dat gezichtspunt is er niet veel op tegen om het integratieproces op verschillende beleidsterreinen met een beperkt aantal landen die daarvoor economisch en politiek rijp zijn, te beginnen en andere landen de mogelijkheid te bieden zich aan te sluiten als ook voor hen de tijd gekomen is.

Een Europa à la carte biedt mogelijkheden om de EG zowel te verbreden als te verdiepen zonder dat de grote politieke en economische verschillen daarvoor al bij voorbaat blokkades opwerpen. Het mogelijke verlies aan interne coherentie binnen de Gemeenschap moet misschien voor lief worden genomen om het Europese huis uit te bouwen. Dat is niet het opgeven van politieke idealen. Het is het realistische besef dat kathedralen niet in één dag worden gebouwd.

L. van der Geest

1. Zie ook: Europe à la carte. *The Economist*, 23 maart 1991 en Many-spired Europe. *The Economist*, 18 mei 1991.