

Europa onderweg

De weg naar een verenigd Europa ligt bezaaid met voetangels en klemmen. In het onlangs verschenen WRR-rapport 'De onvoltooide Europese integratie' worden enkele suggesties gedaan om de impasse te doorbreken. In dit artikel wordt dit WRR-rapport besproken. Alles wat nog een volkomen gemeenschappelijke markt voor industrieproducten blokkeert, moet uit de weg geruimd worden. Verder zal het landbouwbeleid drastisch herzien moeten worden, waarbij de Europese boeren zich meer op de behoeften en prijzen van de wereldmarkt zullen moeten richten. Behalve het beschikbaar stellen van de nodige financiën, zullen de lidstaten bereid moeten zijn een deel van hun autonomie op te geven.

PROF. DR. M. WEISGLAS *

Het rapport *De onvoltooide Europese integratie* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) bevat een heldere analyse van tal van aan het Europese integratieproces verbonden problemen. Deze zijn, mede door hun onderlinge verwevenheid, zo gecompliceerd dat het wel een wonder lijkt dat het tot dusverre onvoltooide integratieproces niet eerder vastgelopen is en dat het er ook niet naar uitziet dat dit in de toekomst het geval zal zijn. Europa is en blijft onderweg.

De lijvige, maar steeds boeiende studie van de WRR en de drie daaraan voorafgegane voorstudies¹⁾ vormen een verrijking van de wetenschappelijke literatuur over de totstandkoming van de Europese Gemeenschap. De vele aanbevelingen waartoe de WRR mede op basis hiervan komt voor op Europees en Nederlands vlak te voeren Euro-beleid, verdienen alle aandacht. Het WRR-rapport pretendeert geen volledigheid, hoewel bepaalde aspecten uitvoerig zijn behandeld. De auteurs concentreren zich op twee probleemvelden: de voltooiing van de interne markt voor industriële producten en de heroriëntering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De centrale plaats van deze twee sectoren in het Europese integratieproces geeft breed ruimte voor de bespreking van diverse andere aspecten van belkend, flankerend beleid.

Het is opmerkelijk dat het WRR-rapport nauwelijks aandacht besteedt aan de problematiek een economische en monetaire unie. Wel wordt een meer stringente afstemming door de lidstaten van hun macro-economisch en monetair beleid als randvoorwaarde gesteld voor een interne markt voor industrieproducten. Ook het Europese Monetair Stelsel blijft vrijwel geheel buiten beschouwing. Na te hebben vastgesteld dat in het huidige stadium van het integratieproces een meer dwingende coördinatie van bovenaf minder effect sorteert dan moeizame zelfcoördinatie van lidstaten „die door schade en schande wijs moeten worden” (blz. 105) wordt de Europese monetaire samenwerking in EMS-verband wel als 'disciplinerende' factor aangemerkt, die dit 'leerproces' van 'lichte' coördinatie kan stimuleren.

Stapjes vooruit

Verklaring voor de afstandelijkheid van het WRR-rapport ten aanzien van verder reikende ontwikkelingen is dat de WRR zoekt naar „oplossingen die bij de aard van de deelreinen passen (dus interne markt voor industriële producten en heroriëntatie van het landbouwbeleid) en politiek haalbaar en realiseerbaar zijn” (blz. 7). De WRR zet zich mede om deze reden af tegen het in 1975 gepubliceerde rapport van de Commissie Spierenburg, dat welis-

waar „nog steeds een van de best doordachte geschriften (is) over de Europese integratie, maar het heeft met vele andere studies gemeen dat het de problematiek beziet uit een communautair gezichtspunt, als communautaire problematiek. Deze benadering, hoe nuttig ook, is naar het oordeel van de WRR te eenzijdig.” (blz. 18).

Het is realistisch om van de huidige onvoltooide stand van de Europese integratie uit te gaan en pragmatisch aansluiting te zoeken „bij de hoofdkenmerken van het huidige communautaire stelsel” (blz. 156). Immers, gebleken is dat een beleid van kleine praktische stapjes de verdere Europese integratie langzaam maar zeker vooruit brengt, terwijl idealistische, misschien zelfs wat wereldvreemde concepties tot controverses leiden die de vooruitgang bemlemmeren. Zolang alle betrokken partijen zich er door laten leiden dat de 'Eurokar' niet in het moeras verzinken mag en daartoe, na veelal moeizaam onderhandelen, uiteindelijk in dezelfde richting aan die kar blijven trekken, zal deze voorwaarts in beweging blijven. Dit vereist een principiële overeenstemming tussen partijen over de te volgen richting, een daarop gericht gecoördineerd beleid en voldoende handelingsvermogen om dit beleid ten uitvoer te brengen. Dit zijn de centrale aspecten waaraan het WRR-rapport diepgaand aandacht besteedt. Bij het zoeken naar oplossingen voor de hierbij optredende problemen, met name voor de institutionele vraagstukken van de Gemeenschap, acht de WRR terecht „oorspronkelijkheid” vereist (blz. 156).

In het licht van deze bepleite oorspronkelijkheid doet de WRR het Europese parlement te weinig recht door het in februari 1984 met grote meerderheid vastgestelde 'ontwerpverdrag voor de Europese Unie' af te doen als „een in menig opzicht bewonderenswaardig voorbeeld” van een op een federatie of confederatie toegesneden blauwdruk, dat – althans in de huidige stand van het integratieproces – een niet werkzaam pogen is tot een theoretisch optimale bevoegdhedenverdeling (blz. 155).

Kort na de tweede wereldoorlog vond het integratieproces zijn primaire impuls in de politieke wens herhaling van een dergelijke ramp te voorkomen. Ondanks de alom ook aanvaarde economische noodzaak van Europese integratie heeft deze een stagnerend verloop gekregen, dat vooral het door zijn directe verkiezing democratisch gelegitimeerde Europese parlement in grote meerderheid beang-

* Bijzonder hoogleraar Europese Studies aan de Faculteit der Letteren van de Universiteit van Amsterdam.

1) G. Meester en D. Strijker, *Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening*, WRR, V46, 1985. J. Pelkmans, *De interne EG-markt voor industriële producten*, WRR, V47, 1985. J.J. Feenstra en K.J.M. Mortelmans, *Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht*, WRR, V48, 1985.

stigde. Het door het parlement vastgestelde ontwerpverdrag, dat blijkens de in artikel 23 in beginsel voorziene handhaving van het vetorecht gedurende een overgangperiode van tien jaren niet van pragmatisme is gespeend, wordt voorzien, beoogt hier een doorbraak in te brengen. Tot op zekere hoogte is dit inderdaad gelukt. Aangezien de regeringen van de lidstaten niet zonder meer aan het initiatief van het Europese parlement voorbij konden gaan, besloten zij tot de instelling van een ad hoc comité voor institutionele vraagstukken, naar zijn voorzitter bekend als het 'Dooge Comité'. In het rapport dat in maart 1985 aan de Europese topconferentie in Brussel werd uitgebracht stelde dit comité voor „in de nabije toekomst een Conferentie van de Vertegenwoordigers van de Regeringen der Lidstaten te beleggen om te onderhandelen over een ontwerpverdrag voor de Europese Unie gebaseerd op het 'acquis communautaire' 2), op het onderhavige document en op de plechtige Verklaring van (de topconferentie in) Stuttgart (in 1983) betreffende de Europese Unie, en uitgaande van de geest en de methode die ten grondslag liggen aan het door het Europese parlement aangenomen ontwerpverdrag”.

Enkele maanden later – in juni 1985 – besloot de topconferentie in Milaan tot het beleggen van een dergelijke Intergouvernementele Conferentie, waarbij zich de pikante situatie voordeed dat dit besluit genomen werd tegen de wens van drie van de toen nog tien leden van de Gemeenschap, te weten Denemarken, Griekenland en Groot-Brittannië. Deze Intergouvernementele Conferentie produceerde voor de daaropvolgende topconferentie op 2 en 3 december 1985 te Luxemburg de grondslag voor hetgeen – aanvankelijk na enige strubbelingen met Denemarken en Italië – als 'Europese Akte' in februari 1986 door de lidstaten werd getekend. Dit was dus vrijwel exact twee jaar na het door het Europese parlement genomen initiatief.

Het moge zo zijn dat de berg daarmee een muis heeft gebaard. Deze is echter voldoende interessant voor de WRR om te dien aanzien te stellen: „In de ontwerp-Europese Akte worden enkele aanpassingen in het EEG-Verdrag voorgesteld, die een eindje in de hier aangegeven richting gaan. Voor de meeste verdragsbepalingen waarvan de toepassing van belang is voor de voltooiing van de interne markt, wordt, waar zij thans voorkomt, de unanimiteitseis opgeheven” (blz. 156). Deze deviatie in onze beschouwing over het WRR-rapport toont aan hoeveel oorspronkelijkheid, visie en doorzettingsvermogen nodig zijn om de mogelijkheid tot verdere Europese integratie slechts een weinig verder te brengen. In het onderhavige geval van de Europese Akte behelst dit een niet te onderschatten bres in het systeem van overwegend unanieme besluitvorming binnen de EG-ministerraad. Dit impliceert een wezenlijke inbreuk op de zo gekoesterde nationale autonomie van de regeringen van de lidstaten, hetgeen een steviger basis schept om met gestage stapjes voortgang te maken. Dit kan tot een hernieuwd platform leiden van waaruit in een later stadium weer politieke initiatieven voor een verdere kwalitatieve sprong voorwaarts kunnen worden genomen. Aldus zal het Europese integratieproces zich steps- en sprongsgewijs kunnen voltrekken.

Het is ook tegen deze achtergrond dat aan het WRR-rapport veel betekenis moet worden gehecht. Immers het versterkt de in Nederland voor de Europese integratie verantwoordelijke beleidsorganen een dieper inzicht in dit gecompliceerde proces en baant daarmee de weg voor de realisatie van tal van haar pragmatische voorstellen. Daarmee draagt de WRR bij tot een hernieuwd platform als uitgangspunt voor verdere integratie.

Negatieve en positieve integratie

Ter analyse van de aan het integratieproces verbonden problemen maakt de WRR een onderscheid tussen 'negatieve' en 'positieve' integratie. Negatieve integratie is het „wegnemen van nationale belemmeringen om tot één

markt te komen”. Positieve integratie is „het voeren van een gemeenschappelijk of door de Gemeenschap gecoördineerd beleid” (blz. 1). Negatieve integratie beweegt zich overwegend in de juridische sfeer, positieve integratie in de politieke sfeer.

De WRR acht het een 'weeffout' in het Verdrag van Rome dat daarin onvoldoende is voorzien dat negatieve en positieve integratie hand in hand dienen te gaan. Ontbreken van met negatieve integratie sporende positieve integratie leidt tot tal van integratietekorten, die doelmatige aansluiting van markt- en beleidscoördinatie belemmeren. „Naarmate meer overheden op de onvoltooide gemeenschappelijke markt interveniëren, wordt de kans groter dat de uitkomsten van de marktcoördinatie en de effecten van de – voornamelijk in de nationale sfeer en onvoldoende op gemeenschapsniveau plaatsvindende – beleidscoördinatie elkaar gaan verstoren” (blz. 31). Dit laatste vloeit voort uit hetgeen de WRR het meest essentiële probleem acht, namelijk dat het publieke nationale handelingsvermogen 'weglekt' zonder dat daar voldoende communautair handelingsvermogen voor in de plaats komt. Het effect hiervan wordt sterk bepaald door de economische en maatschappelijke orde binnen de lidstaten. Naarmate overheidsinterventies in het marktgebeuren naar omvang, reikwijdte en intensiteit meer uitgebreid zijn, zullen discrepanties tussen nationaal en communautair beleid meer ingrijpend voor het marktgebeuren zijn. Overdracht van bevoegdheden aan de Gemeenschap en/of de mate van binnen de Gemeenschap tot stand te brengen coördinatie van in de lidstaten gevoerd beleid zullen minder vergaand moeten zijn, en dus ook minder gecompliceerd, naarmate van een meer terughoudend overheidsinterventiebeleid sprake is. De kans is in dat geval ook groter dat ten aanzien van dat beleid geringere verschillen tussen de lidstaten bestaan.

De WRR is zich er van bewust dat onder de huidige omstandigheden nationale regeringen weinig bereid zijn tot overdracht van nationale bevoegdheden. Binnen de huidige institutionele structuur beschikt de Gemeenschap niet over daartoe dienende dwang- of pressiemiddelen. De centrale pragmatische vraagstelling in het WRR-rapport is daarom – zoals geformuleerd door een van zijn hoofd auteurs prof. mr. L.A. Geelhoed – „hoe met zo min mogelijk overdracht van bevoegdheden en zo min mogelijk coördinatie van beleid tot een onbelemmerde gemeenschappelijke markt kan worden gekomen” 3).

Analyse van mogelijke vormen van coördinatie, zoals gecentraliseerde, gesubordineerde, geïnduceerde en coöperatieve coördinatie (blz. 50), brengt de WRR tot de praktische voorkeur voor de laatste vorm, die overwegend berust op vrijwillige onderlinge informatie en consultatie tussen de lidstaten. Het effect hiervan zal ondersteuning vinden door zich in een situatie van onvoltooide integratie voordoende immanente beleidscoördinatie. In de woorden van het WRR-rapport: „Het bestaan van de onvoltooide gemeenschappelijke markt zelf schept grote feitelijke beperkingen voor het handelen van de lidstaten. Indien deze beperkingen goed worden onderkend, kunnen zij de lidstaten prikkelen tot min of meer spontane coördinatie in de uitoefening van hun 'eigen' bevoegdheden. Zo gezien, kan de versterking van de negatieve integratie de voorwaarden versterken, waaronder de lidstaten, door hun eigen kwetsbaarheid gedwongen, vrijwillig hun interventies op één lijn brengen” (blz. 52). De noodzaak tot dit laatste ondervond bij voorbeeld de Franse regering. Deze wenste in 1981 een autonoom stimuleringsbeleid voor de werkloosheidsbestrijding te voeren, maar moest op haar schreden terugkeren, toen bleek dat het uit de pas lopen van het Franse beleid tot sterke inflatie en een groot betalingsbalans tekort leidde, en de beoogde voordelen voornamelijk aan de Westduitse integratiepartner ten goede kwamen.

2) In het EG-jargon wordt met 'acquis communautaire' aangeduid, hetgeen binnen de Gemeenschap tot stand is gebracht.

3) Conferentie op 16 mei 1986 van de Interdisciplinaire Studiegroep Europese Integratie (ISEI).

De vraag kan worden gesteld of de WRR niet te veel waarde hecht aan het bezwaar van communautair niet gecompenseerd 'weglekken' van nationaal handelingsvermogen. Immers, de huidige in technologisch en communicatief opzicht zo verweven internationale samenleving laat, zoals uit het voorbeeld van Frankrijk blijkt, nog maar weinig ruimte voor wezenlijk effectief autonoom nationaal overheidsoptreden. De toenemende gecompliceerdheid van de welvaartsstaten noopt tot een koppeling van negatieve en positieve integratie. Naarmate echter de afbraak van factoren die de voltooiing van de interne markt belemmeren sterker wordt doorgezet, zal coöperatieve coördinatie spontane positieve integratie bevorderen. Met betrekking tot die afbraak verdient de in het in juni 1985 door de Europese Commissie gepubliceerde 'Witboek' over de voltooiing van de interne markt bepleite weg van pragmatische vermindering van regelgeving, waardering. Terecht besteedt het WRR-rapport aan dit *Witboek* ruim aandacht.

Een werkelijk vrije markt vereist niet alleen opheffing van belemmeringen voor het grensoverschrijdend verkeer, maar minstens evenzeer een stelsel van vaste onderlinge wisselkoersen tussen de valuta's van de lidstaten. Uiteindelijk zal dit zelfs in één gemeenschapsmunt kunnen uitmonden. Deze doelstelling van een economische en monetaire unie, die via de Europese Akte – zij het nog slechts in haar preambule – een gecodificeerde plaats binnen het gemeenschapsbestel zal hebben, dient evenzeer in het model van negatieve en positieve integratie te worden ingebouwd. Met de verdere voltooiing van de interne markt zal een versterkt platform voor verdere evolutie naar deze unie tot stand zijn gebracht, waartoe reeds thans het Europees Monetair Stelsel en ook de ontwikkeling van de Europese munteenheid ECU niet te onderschatten aanzetten zijn.

Het is niet utopisch meer om dit verder liggende aspect in de WRR-pragmatiek te betrekken. Het zou nuttig zijn indien de WRR in deze omissie binnen afzienbare tijd zou voorzien. Hierdoor zal ook worden tegemoetgekomen aan het door de WRR terecht onderstreepte belang van binnen het integratieproces bestaande dwarsverbanden. Dit 'integrale' integratieproces beperkt zich niet tot een verband tussen de verwezenlijking van de interne markt voor industrieproducten en die voor diensten (inclusief vervoer), maar heeft ook betrekking op de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het ook in zicht nemen van het verdere einddoel van een economische en monetaire unie, dat nog onlangs door de Nederlandse regering is onderschreven 4), zal een meer gefundeerde basis bieden voor de meningsvorming over de vraag naar de wenselijke inrichting en werking van de voltooide interne markt.

Landbouwproblematiek

Op korte termijn vereist de heroriëntatie van het gemeenschappelijke landbouwbeleid alle aandacht. Realiteitszin gebiedt de huidige problematiek van de overschotten, het daarmee gepaard gaande overmatige beslag op het gemeenschapsbudget, en de eveneens daaruit voortspruitende handelspolitieke spanningen met derde landen, met name de Verenigde Staten, niet alleen aan het huidige beleid toe te schrijven.

Voortzetting van de oorspronkelijke landbouwpolitiek van elk der lidstaten zou zeer waarschijnlijk tot ergere gevolgen hebben geleid, omdat de lidstaten er niet in zouden zijn geslaagd om – zoals thans binnen de Gemeenschap – onderling protectionisme te voorkomen. Bovendien zou elk van hen separaat getracht hebben zich ook tegen derde landen de beschermen. Aan de EEG-landbouwproblematiek liggen primair de voortdurende, bijkans revolutionaire technologische ontwikkelingen in de agrarische sector ten grondslag. gepaard aan een trendmatig stagnerende vraag naar landbouwproducten heeft dit er toe geleid dat de Gemeenschap in toenemende mate een agrarische

netto exporteur in plaats van een netto importeur is geworden. Deze fundamentele wijziging is sterk bevorderd door het nog niet aan deze nieuwe structurele situatie aangepaste EG-landbouwbeleid van het geven van hoeveelheid product. Pas de laatste jaren is een begin gemaakt met het doorbreken van enkele taboes op dat gebied. Het WRR-rapport bevat een duidelijke analyse van de landbouwpolitiek en geeft richtingen aan voor een mogelijke heroriëntering. De realiseerbaarheid daarvan toetst de WRR aan nader omschreven technische, beleidsmatige, politieke en bestuurlijke criteria. Als primair uitgangspunt stelt de Raad dat, onder welke heroriëntering en ombuiging van het landbouwbeleid ook, 'renationalisatie' vermeden dient te worden. Eenheid van markt en eenheid van beleid moeten voorop blijven staan.

Tegen deze achtergrond onderzoekt het rapport alternatieve oplossingen, te weten enerzijds „aanpassing van het prijsniveau van de in de Gemeenschap voortgebrachte landbouwproducten aan dat van de wereldmarkt” en anderzijds „beperking van de productie tot het niveau van volledige zelfvoorziening van de Gemeenschap, onder handhaving van een voor de producenten sociaal aanvaardbaar inkomen” (blz. 135). In de uitwerking blijken (uiteraard) pragmatische gemengde modellen het meest aangewezen, met name een terughoudend marktconform prijsbeleid met afbouw van steunmaatregelen, aangevuld met instrumenten zoals quotering en prikkels ter aanmoediging van alternatieve producties en ter vermindering van landbouwareaal.

Opmerkelijk is de nadruk die de WRR legt op de noodzaak, dat de heroriëntatie van het landbouwbeleid voorzien zal in „een evenwichtige geografische spreiding van welvaart en ontwikkelingsmogelijkheden”. Dit impliceert, mede ten behoeve van landschap, natuur en milieu, de instandhouding van de landbouw in marginale gebieden, waar de landbouwbevolking tot dertig procent van de totale bevolking uitmaakt. Ten aanzien van de financiering van deze heroriëntatie, die van de landbouw in de komende jaren grote aanpassingen zal vereisen, waarbij de WRR aan een periode van tien jaren denkt, zullen „de meer welvarende lidstaten verder moeten zien dan het eigenlijke landbouwbeleid strekt” (blz. 150). De aan de aanpassing aan de wereldmarktprijs gepaard gaande vermindering van communautaire landbouwuitgaven zal namelijk niet zijn opgewassen tegen de kosten verbonden aan de in perifere gebieden in stand te houden landbouw. Het doet wat kortzichtig aan dat de Nederlandse regering in haar eerste, zeer positieve algemene commentaar op het WRR-rapport hierover terstond een voorbehoud maakt: „Hoewel de Regering erkent dat zowel bij de voltooiing van de interne markt als bij de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zwaarwegende problemen aan de orde komen van de geografische verdeling van economische activiteiten in de Gemeenschap, staat zij huiverig tegenover de gedachte dat zulks in de huidige fase gepaard zou moeten gaan met overdracht van middelen naar de perifere gebieden in de Gemeenschap, anders dan die welke reeds zijn voorzien met behulp van de bestaande structurele EG – fondsen” 5).

Het is overigens niet te verwachten dat de regeringen van andere 'meer welvarende' lidstaten wél met een spontane solidariteitsbetuiging klaar zullen staan. Slechts integrale onderhandelingen over pakketten, waarin diverse ook niet agrarische belangen van de lidstaten inzet zullen zijn, zullen tot moeizame oplossingen voor de EG-landbouwproblematiek kunnen leiden.

4) 'De doelstellingen op langere termijn van het EMS en de ECU', brief van de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 2 mei 1986, Tweede Kamer 19 514.

5) Brief van de minister-president aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 22 april 1986, Tweede Kamer 19 498.

Gemeenschaps – rechtsorde

Terecht wijst de WRR in het slothoofdstuk van haar rapport op de sleutelpositie die het Hof van Justitie inneemt in de institutionele opzet van de Gemeenschap. Deze positie ontleent het Hof aan de in de Gemeenschap belichaamde „zelfstandige rechtsorde, waarvan de rechtsregels voorrang genieten boven daarmee strijdige nationale bepalingen” (blz. 159). Voorts hebben „verdragsbepalingen, die voldoende nauwkeurig omschreven, onvoorwaardelijke verplichtingen voor de lidstaten inhouden, rechtstreekse werking”. Ten slotte heeft het Hof tot taak „de uniforme uitlegging en toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren”, hetgeen het tot dusverre met veel succes heeft gedaan. Het Hof is niettemin geen beleidsinstantie, die positieve integratie kan afdwingen. Wel heeft het belangrijke obstakels voor de negatieve integratie weggenomen. In het licht daarvan stelt het WRR-rapport: „Doordat de eigen rechtsorde van de Gemeenschap het economische integratieproces in West-Europa inhoudelijk richting geeft en tevens de behaalde resultaten ervan bewaakt, heeft dit proces een grote mate aan stabiliteit en een eigen dynamiek gekregen” (blz. 160).

De federale positie die het Hof bekleedt, alsmede het aan de Europese Commissie en aan het rechtstreeks gekozen Europese parlement toe te kennen supranationale karakter, maken de Gemeenschap tot meer dan een intergouvernementele organisatie en geeft haar unieke 'pre-federale' trekken. Daar zonder zou het integratieproces niet het stadium hebben kunnen bereiken waarin het thans verkeert. Te veel wordt over het hoofd gezien wat inmiddels in gemeenschapsverband is bereikt: de douane-unie, het handelsbeleid, het mededingsbeleid, met name met betrekking tot ondernemingen, het landbouwbeleid, de Lomé-overeenkomst, het Europese Monetair Stelsel, het technologieprogramma, waaronder Esprit. Kortom, teveel om hier uitputtend op te sommen. De WRR overdrijft dan ook niet wanneer zij stelt „dat de belangen van de Nederlandse economie bij de verdere voortgang van het Europese integratieproces, dit proces tot een essentiële factor maken in het Nederlandse beleid” (blz. 166).

Nu de Gemeenschap een eigen rechtsorde vormt en voorts ook pre-federale trekken vertoont dringt zich de vraag op of de WRR zich niet te afzijdig opstelt ten aanzien van een toekomstige 'bovenstatelijke' structuur van de Gemeenschap.

De in de Gemeenschap geleidelijk aan gegroeide 'vierde bestuurslaag' speelt in het Nederlandse bestuursproces reeds thans een niet te onderschatten rol. Het laten van een door de WRR betiteld de 'Neerland-centrische' beleidsgerichtheid – die op overeenkomstige wijze stellig ook in de andere lidstaten bestaat is – zal tot de doelmatigheid van de Nederlandse politiek bijdragen. „De Nederlandse Staat in al zijn geledingen kan het zich niet meer veroorloven uitspraken te doen en te handelen alsof die vierde bestuurslaag niet bestond, als het ware met de rug naar de Gemeenschap toe” (blz. 169). Daarbij is het van belang om de effecten van het integratiegebeuren op het nog resterende autonome Nederlandse beleid goed in zicht te houden en te trachten daar zo effectief mogelijk op in te spelen. De WRR stelt twee alternatieven: „Of wel de overheid past haar optreden aan de inkrimpende beleids marges aan en concentreert zich in haar beleid op het scheppen van voorwaarden waaronder de Nederlandse marktactoren kunnen profiteren van de mogelijkheden die de marktintegratie biedt. Of wel de Nederlandse overheid tracht haar beleidsdoelstelling zoveel mogelijk via de 'vierde bestuurslaag', het niveau waarop nog wel een zekere beheersing van de sociaal-economische ontwikkelingen mogelijk is, te verwezenlijken” (blz. 172). De juistheid van dit alternatief onderstrepd, lijkt echter vooralsnog niet alleen sprake van een 'of-of' maar van een 'en-en'. De effectiviteit van de vierde bestuurslaag zal overigens sterk afhangen van de omstandigheid of het gemeenschapsbudget in de nabije toekomst aanzienlijk zal worden verhoogd of dat dit beperkt zal blijven tot de huidige omvang

van circa een procent van het bruto nationale produkt van de lidstaten.

Politieke samenwerking

Het is te rechtvaardigen dat de WRR zich in haar thans voorliggende rapport beperkingen heeft opgelegd. De concentratie op twee centrale sectoren in het economische integratieproces biedt reeds veel stof tot overdenken. Er kan evenwel niet aan worden voorbijgegaan dat dit proces wezenlijk een politiek proces is. Het afstand doen van een deel van de nationale autonomie ten gunste van de vierde bestuurslaag kan als een onvermijdelijke ontwikkeling worden beschouwd. Dit neemt niet weg dat dit een politiek proces is, dat de lidstaten niet gelaten over zich heen hoeven te laten gaan, maar waarop zij invloed kunnen uitoefenen. Hoewel niet in het Verdrag van Rome voorzien zou in het meest extreme geval een lidstaat zich daaraan kunnen onttrekken door uit de Gemeenschap te treden. De recente ervaring met Denemarken inzake de Europese Akte toont overigens wel aan dat dit een hypothetische mogelijkheid is.

Alleen al vanwege de gemeenschappelijke handelspolitiek en de Lomé-conventie met 64 ontwikkelingslanden kan het buitenlands-politieke aspect van de Gemeenschap niet worden veronachtzaamd. Zo is het te betreuren dat de lidstaten Engeland, Duitsland en Italië op de 'super-top' begin mei 1986 te Tokio er voorrang aan gaven dit laatste land in de aldaar gevormde 'Groep van Zeven' op te nemen, in plaats van er zich voor in te zetten dat de Europese Gemeenschap, met 320 miljoen inwoners en een derde van de wereldhandel, daar rechtstreeks bij betrokken werd. Op deze gedragslijn maakte slechts Frankrijk een uitzondering. Op andere momenten is de Gemeenschap er overigens wel in geslaagd om als eenheid op te treden en aldus te voldoen aan de verwachting welke vooral ook in het buitenland te dien aanzien jegens haar bestaat.

Het verdient aanbeveling dat de WRR in een volgend rapport de internationale economische en politieke plaats van de Gemeenschap in studie neemt. In dat verband zou ook nagegaan dienen te worden of en zo ja hoe Nederland, België en Luxemburg zich binnen de Gemeenschap meer als Benelux zouden moeten profileren. Ook aan een analyse van het moeilijk vatbare begrip 'Europese politieke wil' zou daarbij een plaats moeten worden ingeruimd. Het in het huidige WRR-rapport zelfs ontbreken van een vermelding van de Europese Politieke Samenwerking (EPS), waaraan door een apart verdrag in het kader van de Europese Akte thans binnen de Europese Gemeenschap een eigen plaats is gegeven, zal aldus weer goed kunnen worden gemaakt.

Tot besluit nog een laatste citaat: „Stagnatie of vooruitgang in de economische integratie is geen natuurverschijnsel. Ons land is als verdragspartij en krachtens zijn vertegenwoordiging in de Raad een actor in dit proces. Het kan de afloop ervan mede beïnvloeden” (blz. 165). In het licht hiervan heeft de WRR met haar rapport, ondanks enkele omissies en uiteraard diverse discutabele opvattingen, een belangrijke bijdrage geleverd tot het hiertoe vereiste 'Euro-denken' in Nederland, en hopelijk ook daarbuiten. Dit zal Europa, onderweg naar voltooiing van zijn integratie, slechts ten goede kunnen komen.

M. Weisglas