

Europa

Het Nederlandse voorzitterschap

Taken

Over het voorzitterschap van de Europese ministerraad, dat Nederland de komende zes maanden bekleedt, kun je veel zeggen, maar het staat vast dat het een uitzonderlijk drukke periode wordt. Politiek, ambtelijk en diplomatiek Nederland krijgen minstens drie extra taken in EG-verband. Ons land moet de ministerraden organiseren, Europese besluitvorming stimuleren en de EG naar buiten toe vertegenwoordigen. Dat takenpakket komt gewoon bij de 'reguliere' Nederlandse aanwezigheid in de EG-instellingen, waar de nationale en regionale belangen een hoofdrol spelen. De meeste tijd wordt besteed aan de organisatie. De voorzitter is verantwoordelijk voor het vaststellen van de vergaderingen en het bewaken van het tijdschema. Het tijdschema kan opgelegd zijn door het Verdrag van Rome maar ook door vroegere topconferenties. Nederland is ruim een jaar geleden begonnen met het vastleggen van ministerraden en andere bijeenkomsten. Al met al is Nederland voorzitter van alle 38 officiële ministerraden, 11 informele ministeriële bijeenkomsten, 140 raadswerkgroepen (waarvan er 80 regelmatig bij elkaar komen), 60 tot 80 werkgroepen in het kader van de Europese Politieke Samenwerking (EPS), maandelijks vergaderingen van de directeurs Politieke Zaken plus twee ministeriële zittingen. Zeer belangrijk zijn vervolgens de (minstens) wekelijkse vergaderingen van de nationale EG-ambassadeurs in 'Coreper I' (technische raden)¹ en 'Coreper II' (politieke en institutionele zaken), respectievelijk het Speciaal Comité Landbouw (CSA). Daarnaast is Nederland 'gewoon' lid van de 994 beheers- en adviescommissies die veelal worden voorgezeten door de Commissie. Succesvoorwaarden voor de organisatorische aspecten zijn vooral dienstbaarheid en plichtsbef.

Enig uitzicht op prestige in EG-verband wordt geboden door de tweede taak van de voorzitter, namelijk

die van 'package broker' en inspirator van de Europese besluitvorming. Hierover twee opmerkingen.

Ten eerste is de rol van de voorzitter als stimulator van consensus de laatste jaren steeds belangrijker geworden. Een reden is dat de Europese Commissie steeds minder succesvol blijkt in het bouwen van politieke bruggen. Er wordt derhalve vaker een beroep gedaan op het voorzitterschap. Begrippen als 'biechtstoel-procedure' (de voorzitter 'neemt de biecht af' bij alle delegaties afzonderlijk om inzicht te krijgen in hun onderhandelingsmarge), 'compromis van het voorzitterschap' (meestal een laatste bod), 'conclusies van het voorzitterschap' (gebruikelijke titel van het slotcommuniqué van de Europese top) en 'non-paper' (een officieel niet-bestaand schriftelijk overzicht van de knelpunten) zijn volledig ingeburgerd.

Een tweede opmerking is dat meerderheidsbeslissingen zelden worden doorgedrukt. Communautaire omgangsvormen dicteren dat het voorzitterschap zich in beginsel tot het uiterste inspannt om te komen tot een 'meeting of minds', dat wil zeggen tot accommodatie en een minimum aan wederzijds vertrouwen. De Gemeenschap heeft er immers belang bij dat een minister met een EG-besluit 'kan thuiskomen'.

Succesvoorwaarden voor de rol van 'package broker' zijn onder meer volstrekte duidelijkheid over de bedoelingen en de prioriteiten van de voorzitter, flexibiliteit bij procedures, creativiteit en een scherp gesteld vizier op compromismogelijkheden. De derde taak van de voorzitter is die van vertegenwoordiger van de EG naar buiten en van de EG-ministerraad bij andere EG-instellingen. Er staan voorlopig 25 tot 30 institutionele contacten met derde landen op de agenda. Enkele van die contacten vinden plaats onder de noemer van de zogenoemde trojka waarin de huidige voorzitter met diens voorganger en opvolger optreedt. Minister Van den Broek treedt aldus de komende maanden regelmatig naar buiten in gezelschap van zijn Luxemburgse en Portugese ambtgenoten. Binnenshuis vertegenwoordigen Dankert, Van den Broek en Lubbers de Europese ministerraad in 17 vergaderingen in het kader van het Europese parlement (begroting, commissies, vragenuurtjes, enzovoort). Succesvoorwaarden voor de rol van de EG-vertegenwoordiger zijn naast duidelijkheid en flexibiliteit ook realisme.

Nationaal accent

Het EG-voorzitterschap is ingekapseld in talloze procedures. Maar dat neemt niet weg dat een voorzitter meer is dan een dienstvaardig coördinator. Hij beslist over de timing van vergaderingen, de tijd die aan een onderwerp besteed mag worden, de manier waarop een onderwerp moet worden behandeld en het belangrijkste: of, en zo ja wanneer gestemd moet worden. Hij heeft dus macht, zij het beperkt. Het aanbrengen van een nationaal accent op een voorzitterschap is mogelijk en zelfs min of meer gebruikelijk. Duitsland zette zich in 1988 schrap voor liberalisatie van kapitaalbewegingen. Griekenland en Spanje gebruikten stevast hun voorzitterschappen voor economische cohesie tussen arme en rijke EG-landen. En Nederland heeft het energiehandvest. Toch dient de ruimte voor nationaal prestige met stijl te worden benut. Rigoreus eigenbelang is uit den boze. Trouwens, de nationale delegatie in de ministerraad dekt dat af. Verder wordt een voorzitterschap natuurlijk gekleurd door de stand van zaken in de EG als geheel en door exogene factoren zoals buitenlandse crises (Joegoslavië, de Golf) en stakingen van Europese ambtenaren.

Ook is er soms sprake van concurrentie tussen voorzitterschappen. Een populaire vorm is zoveel mogelijk interne-marktbesluiten binnen te halen. Daar is weinig op tegen. Ongezonder is de naijver tussen Duitsland en Frankrijk. Het Europees Monetair Systeem werd in 1979 binnen vijf minuten geaccordeerd op de Franse top in Parijs nadat het zes maanden eerder op de Duitse top in Bremen door dezelfde Fransen was getorpedeerd. Duitsland saboteerde eind 1987 de Deense pogingen om de hervormingsvoorstellen van commissievoorzitter Delors goed te keuren opdat zes weken later in februari 1988 met enig tromgeroffel onder Duits voorzitterschap het groene licht kon worden gegeven. Een EG-voorzitter kan niet zomaar doen wat hij wil. Maar, zoals eerder gezegd, het belang van het voorzitterschap is sterk toegenomen. De achtergrond daarvan is de exponentiële stijging van het aantal wetgevende activiteiten en de voortdurende uitbreidingen van de EG.

1. 'Coreper' is jargon en staat voor Comité des Représentants Permanents, het comité van Permanente Vertegenwoordigers.

Daarnaast betreft de EG steeds nieuwe beleidsterreinen en zijn de Europese topconferenties en de EPS meer op de voorgrond gekomen². De toename van dat belang verdraagt zich slecht met de Nederlandse principes. De Nederlandse EG-politiek is traditioneel gestoeld op een combinatie van ondersteuning van de supranationaliteit en verzet tegen het intergouvernementele 'virus'. Daarom beschouwt Nederland het EG-voorzitterschap als een hoofdzakelijk coördinerende en dienstverlenende taak waarbij plichtsbesef en procedurele zuiverheid de bovenaan moeten voeren. Nederland ziet natuurlijk ook het belang in van een zekere profilering waardoor het vaderlandse prestige kan worden verhoogd. Maar dat dient met mate te geschieden en voorlopig niet verder te gaan dan het door premier Lubbers geïnspireerde energiehandvest. Nederland geeft soms de indruk het voorzitterschap in de eerste plaats als extra werkdruk te beschouwen. Nederlandse betrokkenen beantwoorden vragen over het EG-voorzitterschap dan ook vaak met een zucht en een licht-gekwelde toonzetting.

Formele agenda

Het hoofdpunt voor Nederland is de totstandkoming van de interne markt, waarbij het goederenverkeer de nadruk krijgt. Van de 87 ontwerprichtlijnen die nog op tafel liggen voorziet staatssecretaris Dankert dat er ongeveer 60 kunnen worden afgewerkt. Speciale aandacht gaat uit naar harmonisatie van fyto-sanitaire maatregelen, erkenning van beleggingsinstellingen en de verzekeringsmarkt³. De tweede hoofdmoot wordt gevormd door de twee intergouvernementele conferenties over de Europese Politieke Unie (EPU) en de Economische en Monetaire Unie (EMU), die volgens afspraak eind dit jaar moeten zijn afgerond. De erfenis van de jongste top in Luxemburg is duidelijk. Bij de onderhandelingen over de EMU liggen drie hoofdproblemen op tafel. In de eerste plaats moet worden bepaald welke mate van economische convergentie nodig is om veilig in een monetaire unie te kunnen stappen. Verder ligt nog open hoe een Europese centrale bank moet worden opgericht en welke macht die krijgt. En ten slotte is er nog de vraag of er ontsnappingsclausules moeten worden ingevoerd voor landen die (nog) niet volledig mee willen doen, zoals Groot-Brittannië.

De EPU-discussie is langzamerhand verworpen tot een ruzie over de samenstelling van een koud buffet: jong, oud, links, rechts, noord en zuid moeten aan hun trekken komen maar het mag niet te veel kosten. Op het Nederlandse bord liggen vragen zoals de mate van samenwerking op veiligheids- en defensiegebied, de status van federalisme als doel van de EG, uitbreiding van bevoegdheden van het Europese Parlement, meer meerderheidsbeslissingen in de ministerraad en wat verder ter tafel komt. In feite is de EMU/EPU-discussie een omvangrijke ruil tussen de Franse monetaire eisen en de Duitse wil tot politieke unificatie. Op de top in Maastricht moet de knoop worden doorgehakt. Liever niet later: de Portugezen (eerste helft 1992) kunnen te weinig ervaring in de schaal leggen en de Britten (tweede helft 1992) doen er van alles aan om die discussie van hun bord te houden.

In de derde plaats heeft Nederland, op eigen verzoek, te maken met het energiehandvest. Het plan van premier Lubbers, dat de betrekkingen tussen Oost- en West-Europa beoogt te structureren door koppeling van de Oosteuropese technologie-achterstand aan het Westeuropese streven naar stabiliteit in de energievoorziening, geniet veel politieke steun. Het wordt beschouwd als een creatief idee waarbij ook een belangrijke rol voor het bedrijfsleven is weggelegd. Onder leiding van oud EG-ambassadeur Rutten wordt dat handvest de komende maanden op papier gezet. Het is de bedoeling dat het handvest en de bijbehorende protocollen eind van het jaar officieel worden ondertekend. Verder moet Nederland speciale aandacht besteden aan bezuinigingen op het EG-landbouwbeleid opdat de GATT-onderhandelingen over de wereldhandel uit het slop kunnen worden getrokken. Ook dienen de betrekkingen met Oost-Europa uitgediept te worden met associatie-akkoorden. En het bedrijfsleven kijkt met verwachting uit naar de door Nederland aangekondigde initiatieven op het gebied van transport en telecommunicatie.

Informele agenda

Naast de formele agenda, die zich richt op nuchtere besluitvorming op korte termijn, speelt de informele agenda een steeds belangrijker rol. Zij richt zich op besluitvoorbereiding, en is daarmee van strategisch belang voor de middellange termijn. De spreekwoordelijke Hollandse

nuchterheid zou hierin misschien mogen worden gecompenseerd met 'zuidelijke' flexibiliteit. Creatief bespelen van de informele circuits is nodig om de pionnen voor de toekomst op de strategisch goede plaatsen te krijgen. Hiervoor zijn weinig procedures beschikbaar. Het is meer een kwestie van 'savoir-vivre' binnen juist die communautaire contactnetwerken waar wordt beslist welk potje op het vuur wordt gezet. Een voorbeeld van dit soort discussies is de vraag of Brussel zich zal laten verleiden tot een interventionistische industriepolitiek. Het debat is actueel omdat veel ondernemingen teleurgesteld zijn in het interne marktproces. Enkele veel genoemde bezwaren van ondernemers tegen de EG zijn: inconsistenties bij de strijd tegen concurrentievervalsende staatssteun aan noodlijdende industrieën, onvoldoende vooruitgang met de liberalisering van de markt voor overheidsopdrachten, aarzelingen met een Europees standaardisatiebeleid, pogingen om sociale harmonisatie door te drukken, onscrupuleuze praktijken van de Europese ambtenaren bij de implementatie van de EG-concurrentiepolitiek en de faciliteiten die Amerikaanse en Japanse ondernemingen krijgen om ongehinderd van de Europese liberalisering te kunnen meeprofiteren⁴. Een recente ontwikkeling in de Europese integratie is het oprukken van de voortrajecten in de besluitvorming. De onderhandelingen in de EG-ministerraad vormen vaak slechts het topje van de ijsberg. Dit verschijnsel betekent dat EG-voorzitterschappen zich niet meer kunnen beperken tot de formele plichten van 'die zes maanden', maar zich nadrukkelijk ook rekenschap moeten geven van de informele onderstromen die de bakens voor de toekomst bepalen.

Wynold Verwey

De auteur is als senior consultant verbonden aan Public Affairs Consultants te Brussel. Hij was van 1981 tot 1988 correspondent van NRC Handelsblad bij de EG.

2. Zie hierover de bijdragen van Niels Erbsbøll en Helen Wallace in: C.O. Nuallain (red.), *The presidency of the European council of ministers*, Croom Helm, Londen enz., 1985, blz. ix-xi, 1-22.

3. *Het Financieel Dagblad*, 28 juni 1991, blz. 7.

4. Zie ook: Public Affairs Consultants, *Samen politiek bedrijven*, 1991.