

# Milanese misère

Het ging goed met Europa: de uitbreiding van de Gemeenschap met Spanje en Portugal werd een feit; het probleem van de Britse bijdrage werd opgelost; er werd een begin gemaakt met een Gemeenschappelijk technologiebeleid; en er werd ernst gemaakt met de landbouwhervormingen. De onlangs in Milaan gehouden Europese top heeft de klok echter weer teruggedraaid, zo schijnt het. De oorzaak is een meningsverschil van de deelnemers over de identiteit van Europa. Er waren, grofweg, twee partijen op de top te onderscheiden: de „hemelbestormers”, die bestaan uit de oude EG-landen en Ierland, en de „pragmatici” (het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Griekenland). De eerste partij wil haast maken met de omvorming van de EG tot een Europese unie, waarin alle handelsbelemmeringen zijn weggevalen. Daartoe dient de besluitvorming in de Europese Ministerraad – die in de praktijk bij eenstemmigheid geschiedt – te verbeteren. Deze partij denkt aan een ingrijpende wijziging van het Verdrag van Rome uit 1957. De „pragmatici” zijn minder ambitieus: zolang de interne markt nog geen feit is, is alle tijd besteed aan een Europese unie en aan de benodigde institutionele hervormingen, verspilde tijd. De top mislukte omdat de beide partijen niet onder één noemer waren te brengen. De discussie werd verdaagd naar een binnenkort te houden intergouvernementele conferentie van de ministers van Buitenlandse Zaken, die zich het hoofd moeten breken over onduidelijke institutionele hervormingen die op de volgende top moeten worden besproken.

Waar de partijen het wél over eens waren, is dat de besluitvorming van de Gemeenschap moet verbeteren. (Zo heeft de Europese commissaris voor de Industrie, Cockfield, eens de kernachtige uitspraak gedaan dat een schildpad in vergelijking met de traagheid van de besluitvorming van de EG de snelheid van het licht haalt.) Het verbeteren van de besluitvorming is urgent geworden nu de uitbreiding van de Gemeenschap met Spanje en Portugal rond is. De behoefte aan eigen middelen van de EG zal immers groter worden, omdat de overschotten in de landbouw door de uitbreiding gaan toenemen: de Gemeenschappelijke groenteproduktie stijgt met 25%, de produktie van fruit met 48%, en van olijfolie met 59% <sup>1</sup>). Extra middelen voor nieuw beleid kunnen alleen nog worden verkregen als het lukt de produktie van overschotten te beheersen. Dit lijkt niet mogelijk zonder institutionele hervormingen die zijn gericht op inperking van het vetorecht. Anders wordt aan een Iers veto over melk, een Duits veto over graan, een Frans veto over wijn, een Deens veto over boter, een Spaans en Portugees veto over olijfolie, fruit en vis (de Spaanse „Armada” heeft een capaciteit van 70% van de totale vloot van de huidige EG-landen) toegevoegd.

Veel verder dan de notie dat er iets dient te gebeuren, ging de consensus op de top niet. Op de vraag hoe institutionele hervormingen moeten plaatsvinden – door ingrijpende wijzigingen of door kleine stapjes – leed de conferentie schipbreuk. Het is verleidelijk om de schuld daarvoor te zoeken bij de „pragmatici”, die immers minder verregaande integratievoorstellen hebben gedaan dan de „hemelbestormers”. Op regeringsniveau zinspelen Kohl en Mitterrand er inderdaad op dat de „ware” Europeanen nu eindelijk hun gezicht hebben laten zien: het kaf is van het koren gescheiden. Een merkwaardige opstelling omdat de argumenten van de „hemelbestormers” niet erg voor de hand liggen.

Zo wekt het verwondering dat de „hemelbestormers” plots willen breken met de EG-traditie van kleine stapjes. De bedoeling van het Verdrag van Rome was om in fasen een Europese unie te creëren, waarbij geen al te grote stappen worden genomen om te voorkomen dat landen afvallen. De kritiek van de „hemelbestormers” op het vetorecht – dat volgens het Verdrag overigens maar sporadisch kan worden gebruikt – is niet meer dan een formalisering van een meningsverschil dat omwille van de integratie eerst zal moeten worden opgelost. Het getuigt van weinig realiteitszin te denken dat de landen zich door een wijziging van het Verdrag nu bij een meerderheidsbeslissing zullen neerleggen. Daartoe zal men pas bereid zijn als de nationale wetgevingen en het monetaire en budgettaire beleid van de lidstaten vergaand zijn geharmoniseerd. Maar voorlopig blijft de noodzaak om landen op één lijn te brengen, ook als het vetorecht is afgeschaft.

Misschien is de overweging van de „hemelbestormers” ge-

weest dat een institutionele aanpassing, ook al is het slechts een papieren, de leden dwingt hun beleid beter op elkaar af te stemmen. De discussie tussen de twee partijen lijkt dan te gaan over de vraag of papieren integratie tot feitelijke integratie leidt of niet. Die discussie is in het kader van de oprichting van een Europese Monetaire Unie al eerder gevoerd <sup>2</sup>). De „monetaristen” vonden in de jaren zestig en zeventig dat een dwingend monetair kader voor de Europese landen nodig was, met het liefst een gemeenschappelijke valuta en een supranationale centrale bank. Dit keurslijf zou de leden dwingen om ook op andere terreinen te integreren. De „economisten” (waaronder de Bondsrepubliek en Nederland) stelden daarentegen dat de staten eerst economisch moeten convergeren, alvorens tot een vergaande institutionele vorm van monetaire samenwerking kan worden overgegaan. Uiteindelijk werd een compromis gevonden in de oprichting van het EMS, dat de deelnemers een zekere flexibiliteit van de wisselkoersen gunt en in een later stadium zou kunnen worden uitgebouwd. Van uitbreiding is niets gekomen, noch van een vergaande mate van coördinatie van economisch beleid van de leden (zie b.v. de column van De Grauwe in dit nummer). Hoogstens zijn de schommelingen wat afgezwakt. De „hemelbestormers” hadden hier de les uit kunnen trekken dat van institutionele hervormingen die los staan van de economische realiteit, weinig heil valt te verwachten.

Ten slotte is het merkwaardig dat de „hemelbestormers” op de top zo hamerden op aanpassing van het Verdrag van Rome, terwijl dit Verdrag zeker niet dwingt tot het gebruik van veto's. Het vetorecht wordt uitsluitend op basis van het z.g. akkoord van Luxemburg uit 1966 toegepast. Maar dit akkoord verplicht tot niets: een veto dat niet zijn oorsprong vindt in het Verdrag van Rome kan, op initiatief van de voorzitter, worden overstemd. Uitgangspunt van het Verdrag van Rome is dat besluiten worden genomen met een gekwalificeerde meerderheid. Alleen bij ingrijpende wijzigingen, zoals het amenderen van het Verdrag en bij het harmoniseren van de wetgeving, is een veto mogelijk. Maar een goedwillend land, dat bereid is zich neer te leggen bij meerderheidsbesluiten, zou zich bij een afwijkende mening van stemmings kunnen onthouden. Waarom dan toch zoveel drukte gemaakt over amendement van het Verdrag van Rome, die veel tijd kost omdat zij ratificatie van de nationale parlementen behoeft? Kan er niet worden volstaan met een verzwaring van de procedure om met een beroep op een vitaal belang een veto te gebruiken? Hierbij kan gedacht worden aan toetsing aan het Gemeenschapsbelang door de Europese Commissie of het Europees Parlement.

Misschien is de ware reden voor de onverwachte bevlogenheid van de „hemelbestormers” niet economisch maar politiek van aard. Het kan zijn dat de Bondsrepubliek behoefte heeft gehad om haar beschadigde Europese image op te poetsen. Dit image was aangetast doordat kortgeleden de Bondsrepubliek de beoogde verlaging van de graanprijzen met een veto blokkeerde: de belangen van de Duitse boeren prevaleerden boven het Europese belang. De bloeiende liefde tussen Frankrijk en Duitsland – die wellicht verband houdt met de financiering van het Eureka-project – leidde tot onverwilde steun van het eerstgenoemde land. De kleinere landen lopen eenvoudig achter de grootste twee aan.

Het is natuurlijk onzin te stellen dat het Europese integratieproces hiermee ten dode is opgeschreven of dat Europa nu in twee blokken zal uiteenvallen. De landen hebben een te groot gemeenschappelijk belang om uit elkaar te gaan: een grote interne markt. Wel is de Europese top mislukt omdat op de top zelf en op de te houden intergouvernementele conferentie tijd werd en zal worden verspild aan het vraagstuk van de hervorming van het Verdrag: amendering vereist unanimiteit die er niet is, en een opdeling van Europa in voor- en tegenstanders is geen alternatief.

H. Kamps

1) Naar een nieuwe uitbreiding van de Europese Gemeenschap, *Notities over Europa*, november 1983.

2) P. Robson, *The economics of international integration*, Allen & Unwin, Londen, 1984, tweede editie, blz. 84 e.v.