

Naar een Europese staat?

Menno Wolters (red.), Democratie en beleid in de Europese Gemeenschap, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1992.

"De Europese Gemeenschap groeit in snel tempo uit tot een staat zoals de Verenigde Staten er een is en de Sovjetunie er een was". Dat is de stelling van *Democratie en beleid in de Europese Gemeenschap*, een bundel waarin een groep politicologen zich op de vraag werpt "welke contouren de Gemeenschap thans vertoont als staat-inwording". Dit alles ten behoeve van een lezer voor wie die EG, aldus de inleiding, dichtbij is, omdat ze immers "tot het binnenland is gaan behoren".

Het boek schetst en analyseert niet alleen de opbouw, maar vooral ook de werking van de Gemeenschap (o.a. de beleidscyclus, de besluitsnelheid, de machtscheiding, ook het lobbyen inclusief onze Nederlandse ambtelijke vertegenwoordiging). Het fenomeen EG wordt bovendien getoetst aan hedendaagse theorieën over democratie, beleidsvorming en -voering. Het laatste deel beschrijft enkele veranderingen die de EG heeft veroorzaakt voor het besturen van Nederland zelf.

Eerst de vraag of de vergelijking met de VS, die in dit verband immers wel vaker wordt getrokken, hier wel opgaat? "The states created the Federal government", verklaarde Ronald Reagan bij zijn aantreden in 1981. Analooq daaraan zouden ook de lidstaten van de EG hun 'federal Europa' kunnen scheppen. Maar in zijn recente standaardwerk *To make a nation* noemt de befaamde Amerikaans emeritus hoogleraar in de 'Science of government' Samuel H. Beer, de stelling van president Reagan "absolute onzin". Beer knoopt aan bij de traditionele visie van Abraham Lincoln: "the Union is older than any of the states". Kan dan de EG als organisatie van eeuwenoude natie-staten eigenlijk wel uitgroeien tot de 'Verenigde Staten van Europa'?

Tijdens mijn ruim tienjarige verblijf als dagbladcorrespondent in Brussel is het mijn vaste overtuiging gewor-

den dat integratie een poging is van de Westeuropese natie-staat om binnen de context van internationalisering van de samenleving en bedreigingen zoals de milieuvervuiling, en tot voor kort ook het Sovjetgevaar, als zelfstandige staat te overleven. De oprichting van de EEG ging dus veel dieper dan de Frans-Duitse verzoening en het opwerpen van een gezamenlijke barricade tegen het Sovjetgevaar, de meest genoemde redenen. De lidstaten schiepen de EG tegelijk als een instrument en een methode om de stabiliteit te bereiken die zij absoluut nodig hebben als verzorgingsstaat, die de rust en de zekerheid brengt waarop de kiezers rekenen. Zolang dat slaagt, blijven de EG-lidstaten ook als natie-staat overeind (en blijft bovendien de wachtkamer vol met andere natie-staten die ook via de EG hun bestaan willen verzekeren).

Hier staan dus twee stellingen tegenover elkaar: de EG als 'staat-inwording' (de bundel) en haaks daarop de EG als regime bedoeld om het voortbestaan van de traditionele natie-staat te verzekeren.

Geen 'hoge autoriteit'

In het eerste hoofdstuk neemt Menno Wolters, hoewel coördinerend auteur van deze bundel, eigenlijk meteen al afstand van zijn eigen uitgangspunt als hij het stramien van de EG schetst: "een kaleidoscopisch verschijnsel met een veelheid aan juridische en politieke structuren". De fundamenten van de EG komen volgens Wolters neer op: "beleidsvoorbereiding met de (Europese) Commissie als trekker, beleidsadvisering d.m.v. het Europees Parlement en de raadgevende comité's, beleidsvaststelling door de EG-Raad van Ministers met een wisselende invloed van het Parlement, en beleidsuitvoering door de lidstaten onder supervisie van de Commissie".

Je zou ook kunnen concluderen dat de lidstaten ervan af hebben ge-

zien om de Europese Gemeenschap van een centrale 'hoge autoriteit' te voorzien. Oorspronkelijk leek de Europese Commissie voor die rol bestemd. Maar in 1966 heeft de Raad van Ministers het terrein van de initiatieven, dat toch aan de Commissie toebehoort, grotendeels aan zich getrokken. Sedertdien heerst de veelkoppige Raad van Ministers waar alles draait om de, uiteraard meestal nogal ver uiteenlopende, nationale belangen. Zodra de interesses van de lidstaten samenvallen, komt de Raad en vervolgens dus de EG in actie. Anders niet. Zie de kwestie Joegoslavië.

De Raad als consensusmachine

Zowel binnen als rond de EG zien we diverse kringprocessen van beleid die erop duiden dat de communautaire activiteiten in symbiose verkeren met die van de aangesloten staten. Daarbij blijkt, aldus Christian Engel in zijn analyse van de besluitvorming in de EG-ministerraad, dat de nationale regeringen en de Europese Commissie deze processen beheersen met de Raad van Ministers als centrale 'complexe consensusmachine'.

De ministers krijgen signalen van het Europees Parlement, die ze, zoals Engel signaleert, echter doorgaans negeren. Terecht noemt hij het een 'natie-ieve gedachte' dat het ondemocratische karakter van de EG op te lossen is door het Europees Parlement meer bevoegdheden te geven. Dat Parlement (laat staan de Europese Commissie) vertegenwoordigt geen 'Europees volk'. Er bestaat geen 'Europese samenleving', zelfs geen 'Europese publieke opinie'. Gelukkig is er ook geen 'Euronationalisme', of zelfs maar een begin van een Europese smeltkroes, noch enig streven naar 'Reichsbildung'. Dit alles, nogmaals, om de simpele reden dat er nog geen 'Europees volk' bestaat, een gegeven waaraan veel 'overtuigde Europeanen' gemakshalve voorbij plegen te gaan.

Zelfs het streven naar een 'Europese Unie', dat vastligt in EG-verdragen, leeft niet bij het publiek. Wel circuleert langs de vergaderlinie Brussel-Luxemburg-Straatsburg een keur van ambtenaren en afgezanten van honderden lobby's. Deze elite, vanaf de 'vrijgestelden' van de vakbeweging tot de vertegenwoordigers van de akkerbouwers, heeft het voorrecht dat zij dank zij het belang dat zij in de onderhanden kwesties heeft, er ook nog

iets van begrijpt. Engel sluit af met de verzuchting dat het EG-systeem momenteel op de eerste plaats door de EG-instellingen zelf wordt bijgehouden. "Ook al kunnen zij de niet-bestaande communautaire maatschappij niet vervangen", zo voegt hij daar aan toe. De lezer is dan op blz. 105 (van de 325) en heeft nog steeds geen bevestiging gevonden van de thesis van de EG als 'staat-in-wording'.

Ontbrekende staatsvorming

De volgende bijdrage "Systeemontwikkeling door overheidsbeleid" van Ingeborg Tömmel heeft als vertrekpunt dat het proces van Europese integratie sedert 1985 in een stroomversnelling is gekomen. Eerst 'Europa '92', de voltooiing van de Euromarkt. Als verlengstuk daarvan volgde in de jaren van de grote 'Euroforie' (1987-1989) de inmiddels niettemin alweer vergeten Europese Akte. Deze bracht versnelde besluitvorming en versterkte onder meer via de Europese Raad (het Franse staatshoofd plus de regeringsleiders) de macht van de lidstaten. Ten slotte het Verdrag van Maastricht met een EMU die moet uitmonden in een Europese Politieke Unie. "Is de Europese Gemeenschap aan het einde van de eeuw toch nog op weg naar de supranationale staat, die de grondleggers na de Tweede Wereldoorlog voor ogen stond?", zo is hier (opnieuw) de vraag.

Die vraag wordt door Tömmel negatief beantwoord. Want het beoogde stapsgewijs overbrengen van taken en bevoegdheden van de twaalf hoofdsteden naar een EG-centrum stagneert. De EG stimuleert weliswaar de samenwerking – op allerlei plaatsen en niveaus – in en door de Twaalf, maar dit resulteert niet in staatsvorming "in de zin van een schaalvergroting van de nationale staat naar het Europese niveau", aldus Tömmel. Zij signaleert bovendien dat samenwerking tussen regeringen al jaren troef is (zie ook de toenemende rol van Europese Raad, die in dit overigens veelzijdige boekwerk vrijwel geheel ontbreekt.)

Tömmel signaleert wel dat de EG druk bezig is nieuwe eigen activiteiten op te bouwen; zie bij voorbeeld het recente milieubeleid. Maar dit moet worden gezien als een "complementair beleidsterrein ten opzichte van soortgelijke activiteiten van de lidstaten". EG-beleid ontwikkelt zich al-

dus niet in plaats van, maar veeleer in concurrentie met soortgelijk beleid op nationaal (of lokaal) niveau, zo is de conclusie.

Het 'Europa der Staten'

Dan volgt deel III van het boek, waarin het politieke systeem van de EG wordt beschreven. De Europese Gemeenschap bij voorbeeld als een polyarchie: een coalitie van steeds wisselende minderheden die op het modieuze 'maatschappelijke middenveld' van geval tot geval de macht verdelen. Met andere woorden de EG als een elite-aangelegenheid, waar de kiezer nauwelijks aan te pas komt, aldus vatten wij Leon J.T. Peijnenburgs beschouwing hierover samen.

"Ligt hier niet het spook van desintegratie op de loer, dat eventueel zou kunnen leiden tot het 'Europe des patries' van De Gaulle", zo vraagt de jonge politicoloog Bekkers zich vervolgens af (weet hij niet dat De Gaulle in dit verband de term 'l'Europe des Etats' duidelijk prefereerde?). Bekkers ziet vier bases voor de stabiliteit die de EG de lidstaten bracht: het netwerk van belanghebbenden; het gegeven dat de lidstaten allemaal te klein zijn om de grote kwesties van vandaag op eigen houtje op te lossen; de voordelen van economische integratie en, zeer terecht, de rol van het Europese Hof van Justitie in Luxemburg in de "structurele en culturele verankering" van de EG-regels.

Persoonlijk had ik het eigen belang van de lidstaten als centrale grondslag zonder meer voorop gezet. Vanuit die optiek zie je dan, zoals de Nederlandse regering dat al dertig jaar doet, De Gaulles 'Europe des Etats' ook niet als een bedreiging. Met het eigenbelang als leidend principe kan het 'Europa der Staten' niet kapot. Dan wordt het ook begrijpelijk dat binnen de EG conflicten tussen de lidstaten met unanimitieit worden opgelost, dus zonder verliezer(s), zoals Wolters in zijn boeiende samenvattend bijdrage over het politieke stelsel van de EG constateert.

De kans dat er binnenkort een vanuit één centrum bestuurde boven-nationale EG-staat tot stand komt, is ook nihil. Die mogelijkheid was (voor wie daarvan als Europees federalist nog droomt) al verkeken sedert in 1969 de 'oude zes', na een beslissend nachtelijk onderonsje tussen president Pompidou en kanselier Brandt

tijdens de topconferentie in Den Haag, besloten tot een proces van uitbreiding. Men laat daarbij immers ook landen aanhaken (destijds Engeland, binnenkort de diverse Scandinavische staten) die hun lidmaatschap aangrijpen om met enthousiasme de vorming van een federaal verenigd Europa tégen te werken.

Slot

In het begin van het boek wordt de vorming van de EG heel toepasselijk vergeleken met de totstandkoming van het Koninkrijk der Nederlanden. In dat eeuwenlange proces kwam het grote verschil aan het licht tussen het juridische aspect – dat in de EG inmiddels al aardig ontwikkeld is – en het mentale en ideologische aspect, zeg maar de culturele integratie van de lidstaten. Van dat laatste is in de EG, men mag wel zeggen 'gelukkig', nauwelijks sprake. Dat hoeft ook niet. Het Verdrag van Maastricht heeft, inclusief de beoogde Economische en Monetaire Unie, een "verbond tussen de volkeren van Europa" als einddoel. Deze historisch ongekende vervechting van belangen van op termijn zelfs 30 aangesloten landen wordt niet bekroond met een staat als de VS, maar met de instandhouding van even zoveel natie-staten.

'Democratie en beleid' zijn, samenvattend, in de Europese Gemeenschap wellicht weinig economisch, laat staan efficiënt georganiseerd. Maar het model sluit wél naadloos aan bij de Europese traditie van veelvormigheid met diverse 'checks and balances'. Met die conclusie ligt echter de these van dit boek, als zou de EG bezig zijn – zelfs in snel tempo – uit te groeien tot een 'staat-in-wording', aan scherven. Wolters zelf komt uiteindelijk trouwens in zijn slotbeschouwing ook niet verder dan de uitermate onbestemde conclusie dat de EG als netwerkdemocratie "gelijkenis vertoont met de nationale staat". Maar deze vaagheid doet geen afbreuk aan de waarde van deze bundel, waarin het fenomeen EG vanuit zoveel verschillende invalshoeken tegen het licht wordt gehouden.

Jan Werts

De auteur is hoofdredacteur van het agrarisch weekblad OOGST. Hij is auteur van *The European Council*, Elsevier North-Holland, 1992, het eerste juridische proefschrift over de Europese Raad.