

# Quo vadis, Europa?

B.H. ter Kuile\*

**D**e gescheiden voorbereiding van een Europese Politieke Unie en van een Economische en Monetaire Unie kan ertoe leiden dat de Europese Gemeenschap op papier een confederale structuur krijgt die niet in overeenstemming is met de economische, federale werkelijkheid. Coördinatie van het monetaire en budgettaire beleid heeft ingrijpende gevolgen voor andere beleidsterreinen, waardoor meer beslissingsbevoegdheden aan Brussel worden overgedragen dan de bedoeling lijkt. Voor hierover beslissingen worden genomen moet de vraag worden gesteld of de coherentie tussen de Europese volkeren voldoende is om een centralistisch Europa in stand te houden en of een federaal Europa zich niet te veel afsluit voor andere potentiële toetreders, en voor relaties met andere landen. Deze kwesties zijn te belangrijk om alleen aan diplomaten en ambtenaren over te laten.

De publieke belangstelling voor Europa '92 is al een tijdje tanende. De stormachtige ontwikkelingen in Oost-Europa en in het Midden-Oosten leiden de aandacht af van de te verwachten spectaculaire voortgang in het proces van de eenwording binnen de Europese Gemeenschap. Begrijpelijk. Na een paar jaar van de 'interne markt voor en na' is het voor velen nu wel even genoeg. Het nieuwe is er af, of-schoon nu juist het echte nieuwe nog moet komen: de Europese Politieke Unie (EPU) en de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU).

Er is opvallend weinig openbare discussie over de vorm en de mate waarin die beide nieuwe unies zich zouden moeten ontwikkelen<sup>1</sup>. Dat is minder begrijpelijk. Sedert medio december 1990 zijn twee intergouvernementele conferenties van de lidstaten op basis van artikel 236 van het EEG-verdrag bijeen om deze wel heel verstrekkende stappen op de weg naar verdere Europese integratie voor te bereiden. Het is voor buitenstaanders niet duidelijk wat er precies op de agenda van deze conferenties staat. Blijft de Europese Gemeenschap bestaan, maar wordt zij op bepaalde onderdelen aangepast en wezenlijk vernieuwd, of streven de onderhandelende lidstaten naar iets nieuws, en naar wat dan eigenlijk? Naar één allesomvattende Europese unie, die op een gloednieuwe, institutionele leest de lidstaten van de oude, dan obsoleete Gemeenschap in een federaal verband bindt? Of gaan de gedachten primair uit naar twee afzonderlijke unies, een EPU en een EMU, die bepaalde organen en instellingen gemeen zullen hebben, zoals thans het geval is bij de drie Europese Gemeenschappen?

Vooralsnog biedt alleen het voorstel van de Commissie enige houvast<sup>2</sup>. Het voorstel beoogt een aanpassing van het EEG-verdrag in het kader van zowel de EPU, als de EMU. Deze nieuwe Europese Gemeenschap zal naast haar oude taken, het monetaire beleid moeten gaan bepalen en de lidstaten aanzetten

tot meer budgettaire discipline aan de hand van communautaire normen op dat gebied. Bovendien wil de Commissie het economische beleid van de lidstaten meer op elkaar gaan afstemmen door middel van rechtens niet bindende meerjarenplannen. De centrale vraag is of uit het geheel van plannen een gemeenschap met één sterk centraal bestuur als bij een bondsstaat zal ontstaan, of dat er slechts sprake zal zijn van een confederale, intergouvernementele samenwerking tussen in beginsel soevereine lidstaten, wier principiële bevoegdheden maar weinig zouden zijn aangetast.

Wat staat de nationale onderhandelingsdelegaties op elk der intergouvernementele conferenties voor ogen? Vallen deze basisvragen onder het geheim van de nationale onderhandelingsstrategieën, waarover men de verantwoordelijke nationale bewindslieden niet voortijdig lastig moet vallen, willen zij hun werk ongestoord kunnen verrichten?<sup>3</sup>

Voor dat laatste is iets te zeggen. Het is niet zo vreemd dat elk van de nationale regeringen van de deelnemende lidstaten het tot haar taak rekent om te regeren en na intensief onderhandelen met de andere lidstaten bij het eigen nationale parlement met concrete resultaten aan te komen in de vorm van twee uitgebreide, internationale verdragen, waarbij

\* De auteur is hoogleraar Europees Recht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en advocaat te Den Haag.

1. Uitzondering met betrekking tot de EMU zijn onder andere *Economische en Monetaire Unie*, SER-advies nr. 90/22; *De Europese monetaire integratie; vier visies*, WRR, Den Haag, 1989; C.J. Oort, *Economische en monetaire Unie in Europa*, SEW, 1990, blz. 46-57.

2. *Europe*, doc. nr. 1675/1676, 20 december 1990.

3. De Nederlandse regering geeft in haar verslagen van de EMU/EPU wel informatie over specifieke deelonderwerpen, zie onder andere *Handelingen Tweede Kamer*, 21501 07, nr. 32, 1990-91, blz. 1 e.v.

telkens een Europese Politieke Unie respectievelijk een Europese Economische en Monetaire Unie wordt opgericht. Dergelijke verdragen worden niet van kracht dan nadat zij goedkeuring van en bekrachtiging door het vereiste en tevoren overeengekomen aantal parlementen van de onderscheiden deelnemende staten hebben verkregen; telkens volgens de nationale constitutionele regels. Het spreekt vanzelf dat in een dergelijke situatie de beide Unies alleen werkelijkheid zullen kunnen worden, indien de parlements van alle lidstaten hun fiat hebben gegeven. Zo werkt de democratie binnen de Gemeenschap.

Tot het zover is, blijft het onderhandelen over de Unies op de twee onderscheiden intergouvernementele conferenties een aangelegenheid van in de eerste plaats diplomaten, ambtenaren en deskundigen van de lidstaten en van de Commissie van de Europese Gemeenschappen. De burger zal over het verloop daarvan maar weinig horen. Hij zal braaf en zonder morren, passend passief, de gebeurtenissen afwachten.

Deze situatie bevredigt toch niet. Er staat te veel op het spel om deze historisch verklaarbare gang van zaken zonder meer te aanvaarden. Het valt echter op dat buiten daartoe geëigende kringen, zoals de Europese Beweging in Nederland, de burger en zijn politieke partijen zich weinig bemoeien met onderliggende basisvragen van de mogelijke Europese ontwikkelingen. Ook in de universitaire wereld laat geen discussie op over de vorm en inhoud die de komende Unieverdragen zouden moeten krijgen. Nationaal noch internationaal.

### **Bondsstaat of confederatie?**

Waarom gaat het bij de vorming van een Politieke Unie en/of van een Economische en Monetaire Unie? De eerste, samenhangende vragen zijn al genoemd. Gaat het om een zekere vernieuwing en uitbreiding, die zal uitmonden in een Gemeenschap met sterke federale trekken, of gaat men voort op de oude, grotendeels intergouvernementele weg?

Voorop gesteld zij dat de Europese Gemeenschappen zich tot nu toe niet gemakkelijk hebben laten definiëren als een reeds bestaande staatsvorm. Het mededingingsbeleid, de marktordeningen en de douanepolitiek zijn federaal getint, de lidstaten hebben hun soevereine rechten op deze gebieden geheel of grotendeels overgedragen. De harmonisatie van wetgeving, de buitenlandse politiek en de coördinatie van economisch beleid vertonen duidelijke confederale, intergouvernementele kenmerken. Het ingrijpen van de Gemeenschappen kan hier vrijwel niet anders dan door uitdrukkelijke autorisatie van de lidstaten geschieden. Door dit onduidelijke patroon van bevoegdheidsverdeling wordt in dit verband dan ook vaak gesproken over een Gemeenschap met geheel eigen institutionele structuur, over een Gemeenschap sui generis.

Tot welke woorden men in de onderhandelingen dan uiteindelijk zal komen, de lidstaten en hun onderdanen dienen zich te realiseren dat de economische werkelijkheid wel eens anders kan uitpakken, dan de verdragsbepalingen hun doen geloven.

Na het overleg tussen de presidenten van de nationale centrale banken, en later tussen de regeringsleiders en de ministers van Financiën van de lidstaten

lijkt sinds de late herfst van 1990 de politieke wil aanwezig om bij de intergouvernementele conferentie over de EMU te komen tot een Gemeenschap, waarbij na verloop van tijd één centraal communautair monetair stelsel wordt opgericht, dat op termijn essentiële bevoegdheden van de nationale centrale banken van de lidstaten zal overnemen. Daarbij zal tevens één communautaire muntunie tot stand komen of misschien zelfs één communautaire munt, de ecu, die als wettig betaalmiddel binnen die Gemeenschap zal gelden; waarschijnlijk naast de oude, nationale betaalmiddelen. Ook het commissievoorstel gaat hiervan uit<sup>4</sup>.

Deze overheveling van monetaire bevoegdheden stuit vooral op principiële bezwaren van de zijde van het Verenigd Koninkrijk; de overige lidstaten verschillen naar verluidt slechts van mening over de uiteindelijk institutionele vorm en de snelheid waarmee de overdracht zal plaatsvinden.

Naast de communautarisering van het monetaire beleid beoogt de Commissie ook tot een verdergaande coördinatie van het economische beleid van de lidstaten te komen. Dit moet straks tot uitdrukking komen in door de Raad bij gekwalificeerde meerderheid vastgestelde 'guidelines' of 'richtsnoeren' over de ontwikkeling van de begrotingsbalansen van de lidstaten, de kosten van productie, het niveau en de ontwikkeling van de besparingen en investeringen, de economische en sociale cohesie en het structuurbeleid in elk der lidstaten<sup>5</sup>. Deze de lidstaten niet rechtens bindende beleidsplannen kunnen uitmonden in aanbevelingen aan individuele lidstaten over het door hun te voeren economische beleid. Indien deze aanbevelingen<sup>6</sup> niet worden opgevolgd kan de Raad dit naar eigen inzicht, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, van sancties voorzien<sup>7</sup>. Het conjunctuurbeleid kan in het kader van de 'guidelines' verder worden geharmoniseerd, door middel van rechtens bindende richtlijnen voor de lidstaten. Dit is nu al het geval, maar artikel 103 EEG, dat deze binding toestaat, is een vrijwel dode letter. Het lijkt niet denkbeeldig dat de EMU het echter nieuw leven zou kunnen inblazen, zodat het conjunctuurbeleid, dat iets minder omvat dan het hierboven genoemde economische beleid<sup>8</sup>, mettertijd in verdergaande mate vanuit 'Brussel' wordt gedirigeerd. Tevens zullen lidstaten hun betalingsbalansen in evenwicht moeten houden; excessieve begrotingstekorten worden verboden. De financiering van mogelijke tekorten wordt eveneens aan banden gelegd. Dit betekent nogal wat. Immers, wordt dit alles metertijd in min of meer gelijke vorm goedgekeurd

4. *Europe*, op.cit., 20 december 1990, art. 105-109a ontwerp EG-verdrag.

5. Reeds nu kan de Raad 'richtsnoeren' uitvaardigen op basis van de Convergencebeschikking ex art. 103 en 145 EEG (PEG 1990 L78/23), zie voorstel hiertoe van de Commissie (PEG 1991 C53/1).

6. Als we deze terminologie letterlijk moeten nemen, zal er een opmerkelijke ontwikkeling op gang komen, indien er sancties zullen worden gesteld op het niet naleven van aanbevelingen, waarvan het huidige artikel 189 EEG aangeeft dat deze niet verbindend zijn.

7. *Europe*, op.cit., 20 december 1990, art. 102c-102d ontwerp EG-verdrag.

8. Structuurbeleid en de economische en sociale cohesie maken geen deel uit van conjunctuurbeleid.

door de parlementen van elk der lidstaten, dan brengt dit in de dagelijkse praktijk met zich mee dat belangrijke bevoegdheden op het gebied van algemeen economische en monetaire politiek aan de Gemeenschap zullen worden overgedragen.

Wat voor gevolgen zal dit hebben voor andere beleidsterreinen? Kan een lidstaat nog wel 'soverein' zijn budgetrecht uitoefenen, nu belangrijke monetaire bevoegdheden zijn overgeheveld en hij daardoor bij voorbeeld de controle over en zijn directe invloed op de ontwikkeling van de rentestand is kwijtgeraakt?

Wat voor gevolgen heeft de nieuwe Gemeenschap voor het fiscaal beleid? Het ontwerpverdrag spreekt hier om politiek begrijpelijke redenen niet over, maar kan een lidstaat het zich veroorloven om met zijn fiscale beleid uit de 'Europese pas' te lopen?

Gegeven het hierboven gestelde, kan dan ook het sociaal beleid nog wel autonoom worden vastgesteld, of is ook dat straks een zelfde lot beschoren als het fiscaal beleid? Een lidstaat zal aan handen en voeten gebonden zijn wanneer het zijn inkomsten in de vorm van belastingen niet meer geheel zelfstandig kan bepalen.

Ook op een meer indirecte wijze zal de EMU zijn invloed op de beleidsautonomie van de lidstaten doen gelden. Door de voortgaande integratie neemt de concurrentie binnen de Gemeenschap toe. Dit geldt zowel voor de marktsector als voor de nationale overheden (beleidsconcurrentie). Door de stap naar een EMU krijgt de beleidsconcurrentie meer nadruk. De lidstaten zullen verder worden beperkt in de mogelijkheid om nationaal macro-economisch beleid te voeren. De aantrekkelijkheid van een lidstaat als vestigingsplaats voor bedrijven wordt een steeds belangrijker beleidsfactor. Nationaal beleid gericht op onder meer de werking van de arbeidsmarkt, de ontwikkeling van de loonkosten in relatie tot de arbeidsproductiviteit en de omvang en de samenstelling van de collectieve sector, zullen steeds meer onderwerp van deze beleidsconcurrentie tussen lidstaten worden. Deze concurrentie behoeft niet automatisch negatieve gevolgen te hebben, de 'prijs-kwaliteitverhouding' van het overheidsingrijpen zal immers van doorslaggevende betekenis zijn, maar van een absolute beleidsautonomie kan geen sprake meer zijn<sup>9</sup>. Nationale overheden zullen in nog grotere mate dan thans rekening moeten gaan houden met het macro-economisch beleid van de andere lidstaten.

De papieren, confederale structuur behoeft niet altijd in overeenstemming te zijn met de economische, federale werkelijkheid, en op deze laatste zal men zich in elk geval moeten richten.

### De kip of het ei?

De voorlichting over de ontwikkelingen van de beide intergouvernementele conferenties ten opzichte van elkaar is onvoldoende. In hoeverre hebben deze beide gespreksgroepen van de lidstaten en de Europese Commissie reeds vanaf het begin een volledige coördinatie? Of zijn de gespreksthema's in economisch respectievelijk politiek opzicht in dit stadium van de onderhandelingen technisch zo verschillend dat deze coördinatie pas in een later stadium kan plaatsvinden?

In dat geval dreigen we een de-kip-of-het-ei-situatie te krijgen. Welk concept voor een unie is het eerst gereed? Indien dat het min of meer gewijzigde EMU-voorstel van de Commissie zou zijn, houdt dit vermoedelijk in dat het principiële budgetrecht van de lidstaat zal worden uitgehold en gedeeltelijk met het algemene economische en monetaire beleid bij de Gemeenschap zal worden gelegd. Dat resultaat lijkt een zo diep ingrijpende (economische) integratie met zich mee te brengen, dat die maatgevend zal zijn voor de algemene institutionele verhoudingen, niet slechts binnen de EMU maar evenzeer in de EPU. Ook bij deze laatste Unie zal dan het centraal gezag uitgebreide bevoegdheden moeten krijgen, wil deze Unie politiek doelmatig kunnen functioneren. Dat betekent dat, wanneer straks de blauwdruk van de EMU het eerst gereed is en zo ver zal strekken als thans mogelijk lijkt, de EPU-conferentie zich daaraan in belangrijke mate zal hebben aan te passen<sup>10</sup>. Het ontwerp voor een EPU zal in die gedachtengang spoedig, en bijna onvermijdelijk een federatieve samenwerking met trekken van een min of meer centraal bestuurde bondsstaat opleveren<sup>11</sup>. Krijgt daarentegen het ontwerp voor een EPU het eerst gestalte en niet in de vorm van een federatie, maar als lossere confederatie van een statenbond, waarbij de soevereine rechten in beginsel steeds bij de lidstaten zullen blijven liggen tenzij uitdrukkelijk anders overeengekomen, dan zal er geen ruimte bestaan voor een werkzame, communautaire centrale bank noch voor een muntunie of ecu, aangezien dat laatste een centraal gezag bij de Gemeenschap zou veronderstellen. De EMU zal er in die omstandigheden totaal anders uitzien dan in het huidige commissievoorstel. Er dient bij zo gewichtige besprekingen over zo gewichtige ontwikkelingen in Europa geen de-kip-of-het-ei-situatie te ontstaan. Het is niet doelmatig dat de institutionele verhoudingen in de ene Unie zo afhankelijk zouden zijn van die in de andere, zonder dat alle onderhandelingen en technische discussies over de nadere eenwording van de Twaalf vanaf het eerste begin op elkaar zijn afgestemd. Dat zal, hopelijk, ook wel zijn geschied, al hoort men daar niet over en zijn in december 1990 twee in plaats van één intergouvernementele conferenties geopend<sup>12</sup>.

9. Vgl. SER-advies, op.cit., 1990, blz. 46 e.v.; L.A. Geelhoed, The semi-sovereign western state, *Internationale Spectator*, 1990, nr. 11, blz. 658-664.

10. Het ziet er naar uit dat de intergouvernementele conferentie over de EPU, in de wandeling IGC-II genoemd, voorlopig wordt gezien als sequeel van die over de EMU. Vgl. Dankert, Nederland en de Europese Politieke Unie: op weg naar een democratisch en federaal Europa, *Internationale Spectator*, 1991, nr. 2, blz. 78 e.v.,

11. De huidige Nederlandse regering streeft daarnaar, zij het stapsgewijs. Vgl. Dankert, op.cit., 1991, blz. 80 en blz. 85; ook de SER is hier een voorstander van, vgl. SER-advies, op.cit., 1990, blz. 55.

12. Hierbij blijft dan nog buiten de discussie in hoeverre de tijd rijp is om tegelijkertijd de defensie- en veiligheidspolitiek van de lidstaten, zoals thans voor een aantal lidstaten al enigszins gecoördineerd in de Westeuropese Unie (en overigens en in de eerste plaats in de NAVO), nader te integreren. Ook daarbij bestaat de nodige onzekerheid.

Indien een vergaande EMU vandaag tenminste voor de delegaties onderwerp van onderhandeling kan vormen, is een eenwording in een of andere vorm van federatie van de Twaalf kennelijk ook bespreekbaar.

Het lijkt zinvol om eerst te bezien in hoeverre de Gemeenschappen zich zouden moeten ontwikkelen in de richting van één Europese Gemeenschap, met federale trekken alvorens te onderhandelen over een Economische en Monetaire Unie.

Een federatief verband van staten pleegt weliswaar niet tot stand te komen als gevolg van abstracte bespiegelingen over de politieke wenselijkheid daarvan maar als logische consequentie van bestaande economische, politieke en/of militair-strategische ontwikkelingen in de betrokken regio. Dat mag zo zijn; niettemin rijst de vraag of men zo passief de nationale onderhandelaars – d.w.z. ambtenaren en andere deskundigen op bepaalde terreinen – hun gang moet laten gaan zonder openbare discussie over de vraag 'quo vadis Europa?'

### Fundamentele vragen

Er is een aantal factoren, dat nader bezien moet worden alvorens een besluit te nemen over de wijze waarop, en de vorm waarin de Europese eenwording verder zal moeten geschieden.

Er zijn daarbij tenminste één interne en twee of meer externe factoren te bespreken.

De interne factor is in hoeverre de historisch bepaalde en aanzienlijke verschillen in cultuur, in religie en vooral in taal tussen de volkeren in de lidstaten een gevoel van onderlinge afhankelijkheid en samenhang van die volkeren in de weg staan. Dit gevoel lijkt in hoge mate gewenst, zo niet onmisbaar om na het jaar 2000 tot een min of meer hechte federatieve Europese Politieke Unie te komen. Daarbij zou elk van de lidstaten op velerlei terrein soevereine rechten aan de Unie hebben over te dragen. Dat zal niet kunnen plaatsvinden zonder bepaalde opofferingen van volkeren in de ene, ten behoeve van volkeren in een andere regio. Die offers zullen niet eenzijdig kunnen geschieden, maar over en weer.

Zijn we al zo ver in de huidige Gemeenschap, en zo niet, is dan te verwachten dat we zonder intensieve 'training' over een tiental jaren zover zijn? Meer concreet: zal de Nederlandse burger, die al weinig gemeen denkt te hebben met zijn directe zuider- of oosterburen, enige solidariteit gevoelen voor Ieren, Portugezen, Fransen of Grieken? Zijn Engelsen bereid om, zo nodig, zich opofferingen te getroosten voor Denen, of Spanjaarden. Ligt dat bij Luxemburgers en Italianen wezenlijk anders?

In hoeverre zal het bij deze overwegingen tevens gaan om gevoelens en belevingen van bepaalde grote minderheidsgroeperingen, die elke lidstaat wel kent? Dergelijke spanningen bestaan reeds in diverse nationale samenlevingen. Zij zullen in een nieuw, Europees federatief verband dan ook geen nieuw verschijnsel vormen, zo kan men opmerken. Elke federatieve samenwerking tussen landen komt min of meer toevallig en door factoren van buiten tot stand. Een spontaan gevoel van samenhang en onderlinge afhankelijkheid zal zelden voor de verschillende volkeren de oorspronkelijke bouwsteen van de federatie vormen. Die wat vage overwegingen zijn misschien juist. Er lijkt echter wel enig risi-

co te bestaan dat een federatieve bondsstaat, die zijn bestaansrecht en vorm hoofdzakelijk ontleent aan een bepaalde economisch-financiële constellatie, wegens een te gering gevoel van onderlinge verbondenheid tussen de deelnemende volkeren, zo weinig coherentie bezit dat succes uitblijft en de federatie weer uiteenvalt.

Een discussie over deze materie lijkt niet overbodig, noch voor politici noch voor economen, die om op zichzelf valide, technisch-economische redenen een vergaande EMU nastreven.

Een van de externe factoren betreft de omvorming van de huidige Gemeenschap tot een Europese Unie van federatieve aard met een eigen centrale bank en gemeenschappelijke munt, met een daarbij passende, geïntegreerde nationale en communautaire rechterlijke organisatie en een eigen federatieve rechtsorde; kortom met een hoog eigen 'acquis communautaire'. Zodanige integratie zal kunnen leiden tot drempelvorming. Derde Europese landen, die thans geen deel uitmaken van de Gemeenschap en economisch in staat zijn en politiek de wil hebben alsnog tot die Gemeenschap toe te treden, zullen die stap in feite niet meer kunnen doen. Te denken valt aan de EVA-landen, die wellicht op die grond een dergelijk toetreden niet wenselijk achten, en aan de Oosteuropese staten, waarvan men wel geluiden verneemt dat zij een lidmaatschap van de huidige Gemeenschap mettertijd ambiëren, nadat in hun dan democratisch bestuurde landen een markteconomie zal zijn gevestigd.

Leidt een centralistische EPU niet tot een elitaire Gemeenschap, waartoe sommige landen wel, andere echter niet kunnen behoren en is een dergelijke mogelijke tweedeling van Europa een zodanig gevaar voor een vreedzame internationale samenleving dat die drempelvorming bij de verdere Europese integratie, waaraan nu wordt gewerkt, beslist vermeden moet worden?

Indien de EPU wegens de thans mogelijke constellatie van de EMU, inderdaad trekken van een bondsstaat meer dan van een confederatieve statenbond zou krijgen, zal het risico van drempelvorming met name voor Oost-Europa aanmerkelijk zijn. Ook op lange termijn, omdat deze laatste landen ook hun niet-economische achterstand op die Unie de eerste decennia in elk geval pas langzaam zullen kunnen inlopen.

De intensivering van de bestaande Europese integratie zou die ontwikkeling voor Oosteuropese staten frustreren.

De hiervoor bedoelde externe factor heeft niet uitsluitend betrekking op Europese verhoudingen. Hoe moet men deze mogelijke ontwikkelingen binnen Europa beoordelen tegen de achtergrond van hetgeen naar verwachting zal plaatsvinden in Afrika, Zuid- en Midden-Amerika en Azië? Hoe kijkt men aan tegen een elitair Europa in het licht van de algemene Noord-Zuid-verhoudingen? Is de mate waarin de onderlinge Europese samenhang (federatie of confederatie van de EPU) gewenst is, verschillend al naar gelang de relatie waarin men deze samenhang beoordeelt? Wellicht zou de Europese Unie niet een te hecht blok moeten vormen in de Noord-Zuid-verhoudingen, maar juist wel in de relatie met geheel andere derde landen, zoals de Verenigde Staten en Japan.

## Is een federatief verband wenselijk?

Waar leidt dit alles toe? Tot een discussie over de (on)wenselijkheid van een federatief verband tussen de lidstaten in het kader van de EPU. Wil men die nauwe samenwerking niet, onder meer wegens de bovengenoemde interne en externe factoren, en zou een EMU, zoals de Commissie die zich voorstelt, wel binnen onderhandelingsbereik blijken te liggen – hetgeen allerminst vaststaat, maar vandaag niet een utopie lijkt – dan komt aan de orde of men wel die weg op moet, ook al zou een dergelijke constellatie op zichzelf genomen politiek haalbaar blijken.

Het bewust afremmen van de ontwikkelingen naar een intensieve EMU zou iets kunstmatig hebben, indien Europa rond 2000 economisch-financieel behoefte zou hebben aan een sterke EMU.

Wellicht laten dergelijke integratie-ontwikkelingen zich niet afremmen en is een elitair Europa met een splitsing tussen communautairen en niet-communautairen onvermijdelijk, ondanks de mooie, maar dan toch dode woorden van het huidige artikel 237 van het EEG-verdrag<sup>13</sup>; een gegeven waarmee men heeft te leven, binnen en buiten Europa.

Het lijkt de moeite waard bij deze aspecten van de Europese eenwording nader stil te staan. Dat zou snel kunnen gebeuren. Nederland heeft immers vanaf juli 1991 het voorzitterschap van de Raad, een unieke positie van waaruit het onderhandelingsproces in redelijke mate kan worden gestuurd. Bovendien zullen direct na de zomer de belangrijkste knopen over de vorm en inhoud van de EMU/EPU moeten worden doorgehakt, indien de lidstaten vasthouden aan de inwerkingtreding van deze Unies per 1 januari 1994. De ratificering van dergelijke verdragen naar nationaal constitutionele regels zal al gauw ruim een jaar in beslag nemen.

In zekere zin is het gespreksthema nogal beperkt:

- is, aangenomen dat een sterke EMU niet tot een utopie behoort, het gevolg van die EMU dat ook de EPU een federatieve in plaats van een confederatieve structuur zal krijgen;
- dreigt het gevaar dat een gecentraliseerde Europese Gemeenschap wegens een te geringe interne coherentie van de deelnemende volkeren der lidstaten niet van de grond komt of spoedig uiteenvalt, en wat zouden de consequenties van een dergelijke gebeurtenis voor Europa zijn;
- valt te verwachten dat een dergelijke Europese Gemeenschap met een zo hoog 'acquis communautaire' als het ware een onneembare horde opwerpt tegen toetreding van derde Europese landen, die toetreding tot de Gemeenschap politiek zouden wensen en daartoe ook economisch in staat zouden zijn<sup>14</sup>;
- in hoeverre spelen de telkens sterk uiteenlopende verhoudingen tussen de Europese Gemeenschappen enerzijds en de diverse derde landen binnen en buiten Europa anderzijds een rol bij de huidige onderhandelingen over de Europese Unies op de beide intergouvernementele conferenties? Hoe 'inward looking' zijn de lidstaten daarbij? Beseft men dat wij alleen al wegens de voortschrijding van de techniek ons reeds overmorgen opstellen in de rij voor de shuttle naar de andere continenten;
- als om een of meer van deze of andere redenen een federatieve Europese Politieke Unie de eerste

decennia niet gewenst is, houdt dat dan in dat ook de sterke EMU niet totstand moet worden gebracht, zelfs indien dat politiek op zichzelf wel haalbaar en economisch zelfs opportuun zou zijn?

Zijn partijen het nog niet eens over de hoofdlijnen, dan zou vandaag een openbare discussie over de hierboven gestelde basisvragen de 'broedende kippen' wellicht nog storen. Het gaat echter om een zo fundamentele problematiek, dat de onderdanen van de lidstaten daarover nu reeds moeten meespreken. Hoe serieus moet men het risico nemen dat straks een Europees federatief verband wordt geschapen en dat de Europese burgers een dergelijke forse sprong naar een centrale Europese regering, in Brussel, niet willen meemaken? Een dergelijke negatieve reactie zal voor een deel terug te voeren zijn op een gebrek aan inzicht, dat weer zal voortkomen uit een gebrek aan goede en tijdige voorlichting op dit gebied.

Ook als de nationale parlementen van de lidstaten in de nabije toekomst de verdragen tot oprichting van de EPU en de EMU met een zekere geestdrift zouden goedkeuren en bekrachtigen, dan nog lijkt de ondersteuning van het publiek belangrijk om die nieuwe Europese structuren vervolgens van de grond te krijgen. Daaraan zou bij het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Gemeenschappen gedurende de tweede helft van 1991 meer aandacht kunnen worden besteed. Dat geldt wanneer de antwoorden daarop reeds lang door de verantwoordelijke overheden zijn gegeven, en men thans onderhandelt over de vorm waarin de Unies worden gegoten. Dat geldt, bij alle afweging die daarbij past, ook indien die antwoorden nog niet zijn vastgesteld. Immers, wat ook uiteindelijk de uitkomst van alle overleg zal zijn, het zal steeds moeten gaan om een 'Europa van de burgers'. De belangstelling van die burgers moet daarvoor zo vroeg mogelijk worden gewekt.

De voorlichting over hetgeen er thans in de Europese keuken gebeurt, kan en moet worden verbeterd. Dat zal niet zo moeilijk zijn. Maar men moet wel willen.

## B.H. ter Kuile

13. Tekst art. 237 EEG: "Elke Europese staat kan verzoeken lid te worden van de Gemeenschap. Hij richt zijn verzoek tot de Raad, die beslist met eenparigheid van stemmen na de Commissie te hebben geraadpleegd en na instemming van het Europees parlement dat zich uitspreekt bij absolute meerderheid van de leden waaruit het is samengesteld. De voorwaarden voor de toelating en de daaruit voortvloeiende aanpassingen van dit Verdrag vormen het onderwerp van een akkoord tussen de lidstaten en de staat die het verzoek indient. Dit akkoord moet door alle contracterende staten worden bekrachtigd, overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen."

14. Er gaan geruchten dat Zweden deze zomer toelating tot de Europese Gemeenschap zal vragen.