

Crisis als vooruitgang

D. Corbey, *Stilstand is vooruitgang: de dialectiek van het Europese integratieproces*, Van Gorcum & Co., Assen, 1993.

Tot medio vorig jaar leek het er op dat de Europese Gemeenschap de aangesloten staten ging 'overnemen'. Behalve hun munt (dus hun economische politiek) zouden die staten op termijn ook hun politieke eigenheid grotendeels verliezen. Op het hoogtepunt van die Euroforie kreeg de president van de Europese Commissie, Jacques Delors, zelfs alom instemming met zijn aankondiging dat rond 1995 tachtig procent van alle wetgeving in Brussel zou worden gemaakt.

Inmiddels stagneert de EG. Op weg naar integratie lijkt weer eens een periode van stilstand begonnen. Na de top van Maastricht in december 1991 is het daar gesloten verdrag tot een mooi ideaal verstild. Maar als je wat langer terugkijkt, is deze stagnatie niet zó spectaculair. Europese integratie heeft zich vanaf het begin schoksgewijze ontwikkeld. Je kunt zelfs stellen dat sedert Robert Schuman in 1951 opriep tot samensmelting van de basis-industrieën, ieder decennium zijn periode kende van hollen en stilstaan.

In haar proefschrift *Stilstand is vooruitgang* verdedigt de Leidse politicoologe Dorette Corbey de stelling dat het proces van Europese integratie dialectisch ofwel schoksgewijs via een proces van actie en reactie verloopt. Volgens Corbey worden gedurende de perioden van stagnatie de kiemen gelegd voor een nieuwe sprong. De ontwikkeling van de EG moet dus worden gezien "als resultaat van een interne dynamiek waarbij stilstand of stagnatie normale fases in het integratieproces zijn".

Corbey toetst haar theorie op diverse terreinen: industriebeleid, arbeidsverhoudingen, inkomenspolitiek, werkgelegenheid, regionale ontwikkeling, monetair beleid, handelspolitiek, te zamen het 'sociaal-economische beleid'. Dit beleid is voor

Corbey een toetsteen voor Europese integratie in het algemeen, omdat het "van het begin af aan de kern van de EG vormde". Bij het bestuderen van het sociaal-economische beleid worden Duitsland, Nederland, Ierland, het VK en Spanje gekozen. Hier past echter wel de bedenking dat het sociaal-economisch beleid lang niet het hele scala van EG-activiteiten weerspiegelt. Zo ontbreekt het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waaraan tweederde van de totale EG-begroting en zelfs ruwweg driekwart van de EG-wetgeving wordt besteed.

Integratietheorieën

Federalisme

De dissertatie begint met een uiteenzetting van de diverse theorieën achter de integratie. Volgens de theorie van het federalisme zal de nationale staat door samenwerking in EG-verband geleidelijk zijn zelfstandigheid prijsgeven. In dat stelsel is integratie, zo meent Corbey, "het resultaat van politieke wilsbeslissing van regeringsleiders". Zijn de eerste stappen eenmaal gezet, dan glipt de nationale staat echter uit hun handen. De Europese Commissie, kiem van de Europese regering, en het Hof te Luxemburg als hoogste toezichthouder, geven de nieuwe Europese staat, die volgens de federalisten immers ontstaat, verder vorm. Grotendeels verloopt dat via de EG-ministerraad. Daar worden tijdens slopende nachtelijke marathons de 'package deals' gesloten, lees: nationale belangen uitgeruild.

Intergouvernementalisme

Haaks op het federalisme staat de theorie van het intergouvernementalisme. Dat ziet de EG als een verzameling staten. Zij komen pas in EG-verband in actie zodra (en zolang) hun uiteenlopende belangen samenvallen. Volgens deze theorie reikt de

dynamiek in de EG nooit verder dan de gezamenlijke politieke wil van de aangesloten landen. De EG heeft hier ook tot taak om, in een tijd waarin de naties meer en meer internationaliseren, de soevereine staten te doen overleven.

(Neo-)functionalisme

Als derde weg geldt het (neo-)functionalisme. Niet de staat, maar de samenleving en met name de belangengroepen zouden de drijvende krachten vormen voor samenwerking in EG-verband. Cruciaal is hier het zogenoemde 'spillover'-effect: integratie in de ene sector, bij voorbeeld de steenkool- en staalnijverheid, werkt als vliegwiel voor andere activiteiten, bij voorbeeld het handelsbeleid. Het 'spillover'-effect zou via marktintegratie de spiraal in beweging brengen waarlangs de diverse naties geleidelijk integreren. Supranationalisten en neo-functionalisten denken dat de nieuwe 'Europese staat' aldus de natie-staten zal overwoekeren.

In de praktijk is het, ook volgens Corbey, anders gelopen. De EG heeft weliswaar supranationalistische trekjes, maar toch is de nationale staat nog altijd het belangrijkste niveau van gezag. Dat laatste is mijns inziens ook beter, aangezien unaniem genomen besluiten alleen tot stand (kunnen) komen met instemming van alle betrokken nationale landen. Bij de supranationale aanpak wordt in de EG-ministerraad de minderheid desnoods overstemd, maar in de overstemde landen zal de samenleving zich meestal fel tegen het 'dictaat uit Brussel' blijven verzetten. Daarom is bij supranationale besluitvorming de uitvoerbaarheid van de genomen maatregel op nationaal niveau onzeker.

Dialectisch functionalisme

Stilstand na vooruitgang

Na deze onvermijdelijk lange aanloop wordt in dit boek aan de klassieke veronderstellingen het dialectisch functionalisme toegevoegd. Lidstaten zouden bij iedere periode van versnelling (nieuwe EG-activiteiten op een bepaald terrein) de aangrenzende domeinen vrijhouden. In de jaren zeventig betrof dit bij voorbeeld de aanbestedingen van de overheid, in de jaren tachtig het nationale steunbeleid en de energiepolitiek. Deze terreinen bleven van Europese regelge-

ving uitgesloten omdat de lidstaten de voorkeur gaven aan beleidsconcurrentie. "Lidstaten reageerden op de verscherping van regels met betrekking tot staatssteun door een intensivering en verbreding van het internationale steunbeleid", aldus Corbey. Deze conclusie bevestigt dat de naties hun EG-lidmaatschap vooral gebruiken voor het nastreven van eigen belangen.

Volgens Corbey komt Europeanisering op enig terrein pas tot stand zodra de leidende naties worden gedwongen tot samenwerken. Meteen echter nadat op enig terrein is besloten tot integratie, benutten de EG-landen de mazen in het net om de gedane concessies te kunnen temperen. Een voorbeeld is het Sociaal Handvest van enkele jaren geleden. Het loonbeleid is daarbij opzettelijk wegelaten. Hier wilden de meeste nationale staten elkaar namelijk blijven concurreren.

Vooruitgang na beleidsconcurrentie
Zodra dergelijke vluchtstroken echter contra-productief worden, in casu als de veel lagere lonen in enkele zuidelijke landen het EG-noorden forse schade gaan doen, wordt geprobeerd dit belendende terrein alsnog bij de Europese integratie te betrekken. Op dat moment krijgt het integratieproces weer een impuls. Aldus wordt in het 'dialectisch functionalisme' beleidsconcurrentie tussen de nationale staten onderling en ook in hun relatie tot de EG, een belangrijk motief voor integratie.

Ook het hollen en stilstaan van de EG weerspiegelt een dialectische ontwikkelingsgang. De beruchte 'stop and go' waarlangs Europese samenwerking nu al veertig jaar verloopt, wordt zo gezien een normaal ontwikkelingspatroon. "In elke periode van stagnatie zijn immers de kiemen van voortgang weer te herkennen".

Bij het uitwerken van deze theorie knoopt Corbey zoals gezegd aan bij de genoemde 'spillover'-gedachte. Die gaat er immers ook vanuit dat integratie of samenwerking op een bepaald terrein leidt tot vraag naar integratie op aangrenzende gebieden. Maar het op termijn onbruikbaar worden van de onderling irriterende nationale beleidsconcurrentie (subsidies en andere vormen van overheidsbemoeienis) kost veel tijd. Vandaar de steeds terugkerende periodes van langdurige stilstand.

Evaluatie

Vooringenomen beschrijving

Het dialectisch kader van Corbey kan meer inzicht bieden in de motieven voor Europese samenwerking dan de genoemde traditionele integratietheorieën. Maar de gekozen a priori's moeten uiteraard wel juist zijn.

De beschrijving van de eerste periode van stagnatie, 1970-1984, heeft echter iets gekunstelds, alsof de auteur naar een vooraf bepaalde conclusie wil. "Aan het begin van de jaren zeventig was het klimaat voor de voorstanders van een supranationale weg gunstig", zo luidt de trendsetter. Maar dit is bezijden de werkelijkheid. De hoge verwachtingen in 1969, gewekt bij de geslaagde top van Den Haag, bleven begin jaren zeventig uit. De top van 1969 kwam zelfs pas tot overeenstemming nadat president Pompidou de supranationale trekken in de structuur van de EG wat naar beneden kon bijstellen. Dit valt zelfs terug te vinden in de slotverklaring. Daarin staan de onafhankelijkheid en het intergouvernementeel samenwerken van de lidstaten voorop.

Hier stuit ik op een ander bezwaar. Vél vaker dan nodig is, wordt verwezen naar secundaire bronnen. Bij voorbeeld bij de (wat onnauwkeurige) beschrijving van de totstandkoming van het Europees Monetair Stelsel in 1978. De Europese Commissie heeft daarover uitstekende verslagen gepubliceerd. Maar Corbey baseert zich op studies van waarnemers uit die periode.

Gekunsteld is ook de redenering over het starten van het interne-marktproject. Dat plan zou in 1985 bij de top in Milaan 'plotseling' in beeld zijn gekomen. In werkelijkheid besloten de regeringsleiders al in 1982 in Kopenhagen tot een tijdschema en nadere actie. De contouren van '1993' kwamen dus niet ineens tevoorschijn in 1985. De conclusie dat die interne markt kwam "nadat alternatieve integratiestrategieën door de Raad waren afgewezen", is daarom voor discussie vatbaar.

Wel concludeert Corbey op basis van diverse voorbeelden terecht, dat de nationale staten "eensgezind zijn in het bewaken van de nationale soevereiniteit en vooral streven naar het creëren van de voorwaarden waaronder het nationale beleid gehandhaafd kan blijven".

Positieve versus negatieve integratie

Een andere belangrijke conclusie die Corbey terecht trekt, is dat de lidstaten vaak liever bestaande (handels)-belemmeringen opheffen, dan dat zij regels van gemeenschappelijk bestuur scheppen. Deze voorkeur voor de zogenoemde negatieve integratie sluit sterk aan bij de voorkeur van nationale regeringen. Echte integratie – ook wel de supranationale weg genoemd – vindt weinig aanhang omdat de minderheid van de lidstaten dan onder het juk van de meerderheid door moet. Voor negatieve integratie is daarentegen consensus voldoende, maar "die gaat niet verder dan overeenstemming over de onwenselijkheid van bepaalde vormen van beleidsconcurrentie". De schepping van de interne markt per 1993 is daarvan een voorbeeld. Door dergelijke negatieve integratie verspelen de EG-landen weliswaar zeggenschap, maar wél zonder dat deze ten goede komt aan de instellingen van de EG.

Dit verloop van de integratie betekent volgens Corbey "dat na elke opleving van het streven naar integratie de nationale oriëntatie toeneemt". Europese integratie of samenwerking is aldus "meestal een middel om nationale resultaten te behalen, niet om een Europese doelstelling te verwezenlijken".

Algemene geldigheid analysekader

Blijft de vraag of het sociaal-economische beleid een toepasselijke toetssteen is voor het verklaren van West-europese integratie in het algemeen. De summere en meermalen zelfs impressionistische manier waarop de sociaal-economische verhoudingen en ontwikkelingen worden geschetst, op grond waarvan vervolgens algemene conclusies worden getrokken, maken het onmogelijk die vraag sluitend te beantwoorden. Toch lijkt het geschetste dialectische kader interessante nieuwe inzichten op te leveren voor de theorievorming over Europese eenwording. "Stilstand is vooruitgang" leert ons bovendien hoe verkeerd het is om, nu de eenwording opnieuw stagneert, weer te spreken van een 'crisis in de EG'.

Jan Werts

De auteur is hoofdredacteur van het agrarische weekblad OOGST en auteur van *The European Council*, Elsevier North-Holland, 1992.