Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid

Differentiatie van de Europese integratie

De Europese Unie staat de komende jaren voor ingrijpende beslissingen. Binnen afzienbare tijd zal het ledenaantal aanzienlijk zijn uitgebreid, tot wellicht 28 landen, waardoor herinrichting van de instellingen en ingrijpende aanpassing van diverse Europese beleidsterreinen (met name het landbouwbeleid) noodzakelijk worden. Tegelijkertijd is de Europese Unie echter ook nog genoodzaakt verdieping van de integratie aan te brengen op twee cruciale gebieden, namelijk de realisatie van de Economische en Monetaire Unie (de EMU, waarvoor in het Verdrag van Maastricht al de belangrijkste voorzieningen zijn getroffen) en de totstandbrenging van een Europees buitenlands en veiligheidsbeleid. Zowel de precaire concurrentiepositie van de Europese economieën op de wereldmarkt als de tamelijk instabiele veiligheidssituatie op en rondom het Europese continent nopen daartoe.

De Intergouvernementele Conferentie (IGC), voorzien voor 1996, biedt gelegenheid om een aantal van de bovenstaande problemen op te lossen voordat een nieuwe uitbreidingsgolf zich aandient. Het is echter allerminst zeker dat men daarin zal slagen. Het algehele klimaat rondom verdergaande integratie is in nagenoeg alle lidstaten aanzienlijk verslechterd sinds de vorige IGC (1991), waaruit het Verdrag van Maastricht is voortgekomen. Er dreigt een patstelling omdat nu al lijkt vast te staan dat een aantal lidstaten, waaronder Groot-Brittannië, vrijwel elk wijzigingsvoorstel zal afwijzen. Aangezien volgens de huidige regels bij verdragswijziging instemming van alle lidstaten vereist is, lijkt de besluitvorming hierdoor ernstig belemmerd te worden.

Rapport over Europa – Het rapport 'Stabiliteit en veiligheid in Europa' dat de WRR onlangs heeft gepubliceerd, bepleit op grond van de risico's van fragmentatie en instabiliteit voor de Europese Unie een versterkte inzet op de Europese integratie.[1] Dat betekent dat de Nederlandse regering nog meer dan voorheen de voortgang van de Europese integratie een zwaarwegend belang in het beleid toekent, desnoods ten koste van andere wensen. De grotere distantie van de Verenigde Staten, het politieke en economische vacuüm in Midden- en Oost-Europa, alsmede de noodzakelijke verankering van Duitsland vereisen een Europees handelingsvermogen op economisch en veiligheidsgebied. De Raad verwacht dat dit Europese handelingsvermogen gestalte zal kunnen krijgen rond de EMU en meent dat dit een kerngroep zal worden die *qualitate qua* dominant zal zijn op andere terreinen, een centrale kerngroep dus. De nadelen van gedifferentieerde integratie zouden op de koop toe genomen moeten worden, omdat dit de enige methode is om de integratie als geheel, met name de interne markt, te behouden.

Winst en verlies – Ook nu al bestaan er diverse vormen van differentiatie: het Europees Monetair Stelsel, Schengen en de Westeuropese Unie. De verdere differentiatie die na de IGC van 1996 in de rede ligt, zal echter een structureler karakter hebben. Vanuit diverse lidstaten zijn inmiddels voorstellen voor gedifferentieerde integratie gedaan. De belangrijkste waren afkomstig van de CDU/CSU-fractie in de Duitse Bondsdag en van de voormalige Franse premier Balladur. Het is vooralsnog onduidelijk in welke vorm gedifferentieerde integratie gestalte krijgt.

In de volgende opzichten betekent gedifferentieerde integratie een mogelijke versterking van het integratieproces. In de eerste plaats bepaalt bij een keuze voor differentiatie niet langer de langzaamste wagon het tempo van de gehele trein. Zo hoeft een meerderheid dan niet meer te buigen voor enkele lidstaten die uiteindelijk toch niet aan een bepaald beleidsterrein willen of kunnen deelnemen.

In de tweede plaats betekent differentiatie dat besluitvorming soepeler kan verlopen vanwege de relatief grotere beleidsinhoudelijke overeenstemming en vanwege het kleinere aantal lidstaten. Een Raad van ministers van bij voorbeeld 25 leden en een Commissie die ongeveer anderhalf keer zo groot zal zijn, kan nu

eenmaal onmogelijk tot effectieve besluitvorming leiden.

In de derde plaats zou de toetreding van nieuwe lidstaten aanzienlijk gemakkelijker kunnen verlopen, wanneer van te voren vast staat dat deze nieuwe leden niet direct aan alle beleidsterreinen in de Unie behoeven deel te nemen en dat de huidige leden bij verdere verdieping niet de incorporatie van deze nieuwe lidstaten behoeven af te wachten. Ten slotte kan het ontstaan van verschillende snelheden of van een kerngroep het integratieproces als geheel versnellen doordat achterblijvende lidstaten zullen trachten zo snel mogelijk bij de kerngroep te komen. Verwacht wordt dat van het van start gaan van de EMU een dergelijk magneeteffect zal uitgaan.

Gedifferentieerde integratie kent echter ook een aantal nadelen. In de eerste plaats kan ze de politieke cohesie behoorlijk onder druk zetten, zeker als toelating tot de kerngroep aan strikte voorwaarden onderworpen is. Bovendien zal het onderhandelingsproces binnen de Europese Unie drastisch van karakter veranderen. Daar waar de besluitvorming tot dusverre vooral bepaald werd door 'package deals', door een uitruil van belangen, zal dit bij differentiatie voor de totale Unie niet langer in die mate nodig zijn en niet op dezelfde manier mogelijk zijn.

In de tweede plaats is het de vraag of een 'uiteenrafeling' van het integratieproces – als gevolg van een Europa à la carte – wel mogelijk is en of de diverse beleidsterreinen niet te nauw met elkaar verweven zijn. Niet zonder reden wordt al jaren gepleit voor versterking van het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid, onder andere vanwege de samenhang met de economische positie van de Europese Unie. Het is ook om die reden dat het WRR-rapport verwacht dat de EMU zal uitgroeien tot de kern van een gedifferentieerd Europa. Bovendien kan men zich de vraag stellen welke gevolgen differentiatie heeft voor het 'acquis', de reeds bereikte integratie.

Ten derde ontstaat er een buitengewoon onoverzichtelijke situatie met betrekking tot de communautaire instellingen. Op welke wijze en in welke samenstelling zullen deze instellingen deelnemen aan de te differentiëren beleidsterreinen? Er is nu juist een roep om stroomlijning en vereenvoudiging van de Europese besluitvorming. Gedifferentieerde integratie brengt deze niet dichterbij.

Nederland als lid van de kerngroep – Het ontstaan van een of meer kerngroepen heeft zowel positieve als negatieve aspecten voor de positie van Nederland. Het is voor Nederland van levensbelang om deel uit te maken van de EMU en aansluiting te hebben bij de voorste gelederen in de Unie. Nederlandse deelname aan de EMU is bovendien in hoge mate wenselijk voor Frankrijk en Duitsland, hetgeen Nederland gelegenheid geeft deze deelname van bepaalde voorwaarden afhankelijk te maken. De Nederlandse invloed zou bovendien naar verhouding in een kerngroep groter kunnen zijn dan in de Europese Unie, gezien het kleinere aantal deelnemers. Het kan echter voor de Nederlandse positie ook juist ongunstiger zijn zich in een kleiner gezelschap te bevinden, waar de dominantie van Duitsland en Frankrijk zich sterker zou doen gelden.

De WRR is echter van mening dat er voor de lidstaten van de Europese Unie in feite geen vrije keuze is. De risico's van fragmentatie en instabiliteit in en rond het Europese continent maken versterking van het Europese handelingsvermogen absoluut noodzakelijk. Binnen de Europese Unie zal een dergelijk handelingsvermogen niet tot stand kunnen komen, differentiatie is dus onvermijdelijk. Deze overwegingen zullen ook voor Nederland moeten gelden.

Marja Kwast-van Duursen

Noot

1. WRR, Rapporten aan de Regering nr. 48, Den Haag, Sdu uitgeverij, 1995.

De WRR is gevestigd te 's-Gravenhage, Plein 1813 nr. 2. Inlichtingen over deze rubriek zijn verkrijgbaar bij het bureau van de WRR, telefoon 070-3564451.