

Jean-Luc Dehaene, De onomkeerbare eenmaking van Europa (September 1997)

Source: Internationale Spectator. September 1997, n° li-9. 's-Gravenhage.

Copyright: (c) Internationale Spectator

URL: http://www.cvce.eu/obj/jean_luc_dehaene_de_onomkeerbare_eeenmaking_van_europa_september_1997-nl-140df2d3-b2fe-4bda-b00d-ff80a2278ad8.html

Publication date: 23/10/2012

De onomkeerbare eenmaking van Europa

Jean-Luc Dehaene

Met de val van de Berlijnse muur in 1989 en de opheffing van het Warschaupact en de ontbinding van de Sovjetunie in 1991 verdween voorgoed het Europa van de Koude Oorlog, het Europa dat in Jalta was uitgetekend en opgedeeld. Van het nieuwe Europa werden de contouren slechts geleidelijk zichtbaar. Met de associatie-akkoorden (de zg. Europa-overeenkomsten) gaf de Europese Unie aan de landen van Midden- en Oost-Europa het vooruitzicht op lidmaatschap. Dit vooruitzicht werd kracht bijgezet door een 'pre-adhesie'-strategie van bijstand en samenwerking tussen de EU en deze landen. Ook de NAVO nodigde de nieuwe democratieën in Midden- en Oost-Europa en de nieuwe onafhankelijke staten van de vroegere Sovjetunie uit tot dialoog en samenwerking. En met het Partnership for Peace stelde ook de NAVO een verruiming van haar lidmaatschap in het vooruitzicht. Gelijkzeitig met de openheid naar het oosten maakten de EU en de NAVO een begin met interne hervorming. In het licht van de gewijzigde omgeving begonnen beide instellingen aan een herziening van hun taken en hun functioneren.

Een inclusief proces

De constructie van het nieuwe Europa - onverdeeld en geïntegreerd op economisch, politiek en militair vlak - is een proces dat tijd vergt. Het is een proces van aanpassing, zowel van de Europese basisstructuren - EU en NAVO - als van de landen van Midden- en Oost-Europa die tot deze structuren willen toetreden. Het nieuwe Europa komt stapsgewijs tot stand. Het proces is complex, maar het is ook onomkeerbaar. Het zal in de komende maanden en jaren gestalte geven aan een verenigd Europa, dat open en sterk staat in de wereldsamenleving en de informatiemaatschappij van de 21ste eeuw, een verenigd Europa dat welvaart en veiligheid waarborgt voor al zijn burgers.

De opbouw van het nieuwe Europa is een complex, evolutief en inclusief proces. Het is een proces dat geen nieuwe scheidslijnen in Europa mag trekken. In een verenigd Europa mag er geen kloof zijn, niet tussen het oosten en het westen, niet tussen het noorden en het zuiden. Ook een andere - niet minder dreigende - kloof zal gedicht moeten worden: die tussen Europa en de burgers. Het is de belangrijkste en wellicht ook de moeilijkste uitdaging: het vertrouwen van de burger in de Europese integratie herstellen. Zoals de Europese Raad van Turijn in maart 1996 bij de aanvang van de Intergouvernementele Conferentie stelde: de hoeksteen van het Europese bouwwerk zijn de burgers; de Unie heeft de dwingende taak concreet in te gaan op hun behoeften en wensen.

Beslissende momenten

Inmiddels zijn de perspectieven dichterbij gekomen, worden de contouren ingevuld. De verkennende en voorbereidende periode van de afgelopen jaren is voorbij. De laatste maanden is de Europese constructie in een stroomversnelling geraakt. De topontmoeting van de NAVO en Rusland op 27 mei in Parijs, de Europese Raad van Amsterdam van 16 en 17 juni en de NAVO-top van Madrid van 8 en 9 juli waren elk een moment waarop belangrijke vooruitgang werd geboekt in de opbouw van het nieuwe Europa. In de komende maanden zullen niet minder belangrijke en beslissende stappen volgen. In december, op de Europese Top van Luxemburg, zal worden beslist over de uitbreiding van de Europese Unie naar Midden- en Oost-Europa. In de lente van 1998 zal worden beslist welke landen van de EU vanaf 1999 deel zullen uitmaken van de EMU.

De NAVO

De interne en externe aanpassing van de NAVO is inmiddels verder gevorderd. (De NAVO is een organisatie van militaire discipline en samenwerking; de EU is een complexer organisatie van economische en politieke integratie.) De NAVO heeft al nieuwe structuren opgericht - o.a. de *Combined Joint Task Forces* - om de nieuwe taken van vredeshandhaving en crisisbeheer aan te kunnen. Ook de eerste uitbreiding zal sneller tot stand komen. Op de NAVO-top van Madrid werden de Tsjechische republiek, Hongarije en

Polen uitgenodigd om toetredingsgesprekken te voeren, met als doel de ondertekening van de toetredingsakkoorden in december 1997. Nieuwe toetredingen, van in het bijzonder Roemenie en Slovenië, zijn tegen 1999 in het vooruitzicht gesteld.

Het uitbreidingsproces van de NAVO creëert geen nieuwe scheidslijnen. Het Partnership for Peace, dat bij zijn aanvang een afleidingsmanoeuvre voor kandidaat-toetreders kon lijken, heeft een groot nut bewezen (en bewijst dat nog steeds), zowel voor de kandidaat-landen als voor de landen die niet de 'roeping' hebben deel uit te maken van de NAVO. De Stichtingsakte die de NAVO en Rusland ondertekenden en de Permanente Gezamenlijke Raad die zij oprichtten, tonen aan dat de vreedzame, argwanende co-existentie heeft plaatsgemaakt voor wederzijds vertrouwen en constructieve co-operatie. Ook met Oekraïne sloot de NAVO een Handvest voor overleg en samenwerking, terwijl het inmiddels versterkte Partnership for Peace en de nieuw opgerichte Euro-Atlantische Partnerschapsraad het geheel van de overleg- en samenwerkingsrelaties tussen de NAVO en de partnerlanden van Midden- en Oost-Europa en de voormalige Sovjetunie overkoepelen.

In deze context verdient ook de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) haar plaats. Enerzijds vormen de beginselen, waarden en normen van de OVSE samen een uniek, gemeenschappelijk referentiekader voor alle staten van de Euro-Atlantische zone 'van Vancouver tot Vladivostok'. Anderzijds zijn haar waarnemings- en bijstandszendingen ter plekke onmisbare instrumenten geworden bij het voorkomen van conflicten en het bevorderen van mensenrechten en democratisering.

Een belangrijk element in de herstructurering van de Europese veiligheidsorde is het streven naar een nieuw evenwicht, een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen Amerika en Europa. De Europese veiligheids- en defensie-identiteit is binnen de NAVO in ontwikkeling. Voor een louter Europees militair optreden zullen de Europese NAVO-leden via de West-Europese Unie (WEU) een beroep kunnen doen op de middelen van de NAVO. Deze ontwikkeling zal worden versterkt nu het Verdrag van Amsterdam de taken van vredeshandhaving en crisisbeheer (de zg. Petersbergtaken) binnen het domein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU heeft gebracht en de WEU als uitvoerende instantie heeft aangeduid. Als weldra Spanje en later hopelijk ook Frankrijk de plaats innemen die hun binnen de NAVO toekomt, zal de ontwikkeling van de Europese veiligheids- en defensie-identiteit voltooid kunnen worden.

De Europese Unie

Bij de interne hervorming en uitbreiding van de EU is één richtsnoer van essentieel belang- de Europese integratie moet gehandhaafd blijven en verder ontwikkeld kunnen worden. Aan het supranationaal karakter en de besluitvaardigheid van de EU mag geen afbreuk worden gedaan. Drie elementen zijn in de ontwikkeling van de Unie van kardinaal belang: de Economische en Monetaire Unie, flexibiliteit (de zg. nauwere samenwerking) en besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid.

De EMU zal de motor van de Europese integratie zijn. Niet alleen voltooit en versterkt de EMU de interne markt, zij zal ook convergentie van het beleid van de lidstaten op budgettair, fiscaal, sociaal en werkgelegenheidsniveau teweegbrengen.

Flexibiliteit zal in verscheidene opzichten wenselijk en noodzakelijk kunnen zijn: de uitbreiding zal de EU heterogener dan ooit maken; de EMU zal van haar deelnemers meer economische, fiscale en sociale discipline vergen dan van de andere lidstaten; en de ongelijke wil tot voortzetting van de Europese integratie onder de lidstaten zal niet verdwijnen.

Besluitvorming per gekwalificeerde meerderheid moet absoluut veralgemeend worden. Handhaving van de unanimiteitsregel zal de uitgebreide EU verlammen en de Europese integratie tot stilstand brengen. Als de unanimiteitsregel was toegepast, zou de interne markt nooit tot stand zijn gekomen. Veralgemening van de gekwalificeerde meerderheidsstemming zal parallel aan de uitbreidingsonderhandelingen en voor de uitbreiding zelf doorgevoerd moeten worden.

Amsterdam

De Europese Raad van Amsterdam heeft een stap vooruit gezet in de evolutie van de Europese Unie.

In de *eerste plaats* werd de voorbereiding van de EMU afgerond, zodat nu de weg is vrijgemaakt om begin volgend jaar de landen aan te duiden die vanaf 1 januari 1999 de Euro-zone zullen vormen. De EMU werd bovendien vervolledigd door het Stabiliteitspact, dat de vereiste begrotingsdiscipline zal waarborgen binnen de EMU (en evenwicht of overschot van de overheidsfinanciën als norm oplegt), en een nieuw wisselkoersmechanisme, dat de relaties tussen de Euro en de munten buiten de Euro-zone definieert. De Top van Amsterdam gaf de EMU ook een aanvulling in de vorm van een resolutie over groei en werkgelegenheid, die het verband tussen een geslaagde en duurzame EMU, een goed functionerende interne markt en werkgelegenheid onderstreept.

In de *tweede plaats* heeft de Top een herziening van het basisverdrag van de EU opgeleverd. Al is het beoogde doel, namelijk de vervollediging van het Verdrag van Maastricht, niet helemaal bereikt, toch is op diverse punten goede vooruitgang geboekt. In de 'eerste pijler' (de communautaire orde) en de 'derde pijler' (justitie en binnenlandse zaken) is de dynamiek van de Europese integratie bevestigd en werd de EU enkele opmerkelijke stappen vooruit gebracht. Een opsomming van de hoofdpunten:

1 *Grondrechten*. Een aantal grondrechten is in het Verdrag opgenomen, zoals de eerbiediging van de rechten van de mens en van de rechtsstaat (met de mogelijkheid van sancties ten aanzien van de lidstaat die deze rechten schendt); het beginsel van non-discriminatie (met de mogelijkheid maatregelen te nemen om discriminatie te bestrijden) de gelijkheid van mannen en vrouwen; en de bescherming van persoonsgegevens (met de oprichting van een onafhankelijk controle-orgaan).

2 *Werkgelegenheid* is als een nieuwe titel aan het Gemeenschapsverdrag toegevoegd. Werkgelegenheid wordt uiteraard niet bij wet of verdrag geschapen. Ook Europa is geen *deus ex machina* op de arbeidsmarkt. Bedoeling is wel het nationaal beleid van de lidstaten te steunen (door een gecoördineerde strategie aan de hand van richtsnoeren, aanbevelingen en toezicht op Europees niveau) en aan te vullen. In de bepaling en de uitvoering van het beleid en de activiteiten van de EU zelf zal rekening worden gehouden met de doelstelling van een hoog werkgelegenheidsniveau. Een Comité voor de Werkgelegenheid moet een en ander bewaken en ondersteunen.

3 *Sociaal beleid*. Het sociaal protocol is nu geïntegreerd in het Verdrag (het Britse uitzonderingsstatuut is opgeheven) en het werkingsterrein ervan uitgebreid tot bestrijding van sociale uitsluiting. De EU kan ondersteuning en aanvulling geven aan het optreden van de lidstaten op sociaal gebied (sociale zekerheid en sociale bescherming van werknemers, bescherming van werknemers bij beëindiging van arbeidsovereenkomsten, vertegenwoordiging en collectieve verdediging van belangen, financiële bijdragen ter bevordering van werkgelegenheid en scheppen van arbeidsplaatsen). De dialoog tussen de sociale partners op Europees niveau wordt aangemoedigd.

4 *Milieu, volksgezondheid, consumenten*. Deze sectoren werden in de communautaire orde opgenomen. Een hoog beschermingsniveau inzake milieu, volksgezondheid en consumenten zal worden nagestreefd in het beleid en de activiteiten van de EU.

5 *Europa dicht bij de burger*. Iedere burger van de Unie kan de instellingen en organen aanschrijven in zijn eigen taal en ook in die taal antwoord krijgen. Iedere burger krijgt ook in principe recht op toegang tot de documenten van Europese instellingen. De EU zal voorts de culturele verscheidenheid eerbiedigen en bevorderen. Het subsidiariteitsbeginsel werd uitgewerkt: het bepaalt dat beslissingen genomen worden op het niveau van de grootste doelmatigheid - de Unie, de lidstaten of (wat betreft federale landen als België) hun deelgebieden.

6 *Een sterker gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid*. Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid wordt in beperkte mate mogelijk (voor uitvoeringsbeslissingen of beslissingen op basis van een gemeenschappelijke strategie die door de Europese Raad is vastgelegd). De zg. Petersbergtaken van

vredehandhaving en crisisbeheer behoren voortaan tot de competentie van de EU, die voor de uitvoering ervan gebruik zal maken van de WEU. De secretaris-generaal van de Raad krijgt een algemene vertegenwoordigende functie in het buitenlands beleid van de Unie. Hij wordt daartoe ondersteund door een aparte eenheid voor analyse en beleidsplanning.

7 Een sterker beleid inzake justitie en binnenlandse zaken. Het visa-, asiel- en immigratiebeleid wordt overgeheveld van het domein van de intergouvernementele samenwerking (de 'derde pijler') naar de communautaire orde (de 'eerste pijler'). De politieke en justitiële samenwerking wordt versterkt ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, zoals terrorisme, mensenhandel en misdrijven tegen kinderen, illegale drugs- en wapenhandel, corruptie en fraude. Het akkoord van Schengen (de samenwerking tussen 13 lidstaten met het oog op de afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen) wordt opgenomen in het kader van de EU.

De institutionele driehoek

In de *derde opdracht* - de institutionele voorbereiding van de EU op de uitbreiding - is de Top van Amsterdam minder geslaagd. De rol van het Europees Parlement werd wat versterkt (en zijn beslissingsprocedures werden vereenvoudigd). De stemming met gekwalificeerde meerderheid werd op een aantal nieuwe punten van toepassing verklaard. Het Comité van de Regio's en het Sociaal en Economisch Comité kregen wat meer (adviserende) bevoegdheid.

Bovendien is in het Verdrag van Amsterdam de formule van de 'flexibiliteit' opgenomen. Hierdoor zal een meerderheidsgroep van lidstaten gebruik kunnen maken van de instellingen en procedures van de Verdragen om een nauwere samenwerking aan te gaan.

Voorwaarde is wel dat deze categorie samenwerking binnen het ene institutionele kader vorm krijgt, alleen in laatste instantie wordt gehanteerd en bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, zonder afbreuk te doen aan het *acquis communautaire* of de rechten, verplichtingen en belangen van de andere lidstaten. De samenwerking moet ook openstaan voor alle lidstaten, met de mogelijkheid te allen tijde partij te worden. Voor communautaire aangelegenheden is een machtiging door de Raad vereist op basis van een voorstel van de Commissie. De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid, tenzij een lidstaat zich hiertegen verzet om 'zwaarwegende redenen van nationaal beleid'.

Een herziening van de samenstelling en de werkwijze van de instellingen is er echter met gekomen. De nachtelijke slotonderhandeling op de Top van Amsterdam leverde met meer op dan een protocol dat de institutionele kwestie doorschuift naar het moment van de uitbreiding zelf.¹

De institutionele kwestie is een driehoek. Elke regeling zal immers drie elementen moeten aanpakken: de samenstelling van de Europese Commissie, het gewicht van de stemmen van de lidstaten in de Raad, en uitbreiding van de besluitvorming bij meerderheidsstemming. Om bovenvermelde redenen is de veralgemening van de meerderheidsstemming zo essentieel voor de voortgang van de Europese integratie, dat België de andere elementen van de driehoek eraan verbindt. Hoe verder de unanimiteit wordt afgebroken, hoe meer België bereid is te geven op het vlak van de samenstelling van de Commissie en de stemmenweging in de Raad. Dit Belgisch standpunt is ingegeven door de zorg om de besluit- en slagvaardigheid van een verenigd Europa. Dit standpunt is bovendien vast verankerd in de overtuiging dat een eengemaakt Europa meer is dan de som van de nationale (lid)staten.

Agenda 2000

Wanneer de hoekstenen van de Europese opbouw - de afbakening van de initiële Euro-zone, de opening van de uitbreidingsonderhandelingen, de hervorming van de instellingen - zijn gelegd, moeten misschien de moeilijkste beslissingen nog komen. Naast de instellingen is immers ook het beleid van de Europese Unie aan herziening toe. Op 16 juli jl. presenteerde de Europese Commissie de 'Agenda 2000' en opende zij het debat over de herziening van het Structuurbeleid, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de financiering van de EU. Institutionele aanpassing en beleidsherziening zullen niet plaatsvinden zonder

bikkelharde discussies onder de huidige vijftien lidstaten. De samenstelling en de werking van de instellingen raken immers rechtstreeks hun bevoegdheden en onderlinge machtsverhoudingen. En wanneer het structuurbeleid en het landbouwbeleid in een uitgebreide Unie met over meer middelen zullen beschikken, maar wel nieuwe behoeften moeten dekken, zullen van de huidige lidstaten offers worden gevraagd of afgedwongen.

De inspanning van de uitbreiding is groot, voor de vijftien lidstaten, maar niet minder voor de kandidaat-landen uit Midden- en Oost-Europa. De laatste moeten hun economieën herstructureren om in staat te zijn de concurrentie binnen de EU het hoofd te bieden en het geheel van de communautaire regelgeving (het *acquis communautaire*) toe te passen. Toen de Commissie de situatie in de kandidaat-landen toetste aan de politieke en economische toetredingscriteria, kwam zij tot de conclusie dat geen enkel van de Midden- en Oost-Europese landen thans volledig aan die criteria voldoet. Zelfs de vijf door de Commissie als kandidaten voor de eerste toetredingsonderhandelingen voorgestelde landen - Hongarije, Polen, Estland, Tsjechië en Slovenië - zullen belangrijke bijkomende inspanningen moeten leveren om op middellange termijn toetreding mogelijk te maken. Als zij onvoldoende economische convergentie met de EU realiseren, zullen zij niet in staat zijn zich in de Unie te integreren.

Tot besluit

De eenmaking van Europa was de grote uitdaging na het einde van de Tweede Wereldoorlog. De afgelopen vijftig jaar is deze uitdaging succesvol beantwoord. Met de Europese Unie en de NAVO zijn de structuren tot stand gekomen die de vrijheid, veiligheid en welvaart van de burgers hebben verzekerd. Na het einde van de Koude Oorlog en aan de vooravond van het nieuwe millennium blijft de eenmaking van Europa de grote uitdaging. De Europese structuren moeten worden aangepast om nieuwe leden te kunnen opnemen en het hoofd te bieden aan de nieuwe taken en verwachtingen van de 'globale', interactieve en competitieve wereld van de 21ste eeuw.

De vrijheid, veiligheid en welvaart van vandaag zijn het resultaat van een intensief proces van Europese integratie, dat zich binnen de Europese Unie volgens de communautaire methode heeft ontwikkeld. Wij kunnen dit resultaat alleen maar handhaven en bevorderen als we het proces en de beproefde methode voortzetten.

Jean-Luc Dehaene is premier van België.

1 Het protocol bepaalt dat, op het moment van de eerste uitbreiding van de EU, de grote lidstaten afstand doen van hun tweede Commissaris, mits de weging van stemmen in de Raad vóór die datum in hun voordeel gewijzigd is, hetzij via een nieuwe weging van stemmen, hetzij via invoering van een dubbele meerderheid van stemmen en bevolking. Het protocol stelt ook dat uiterlijk een jaar voordat de EU meer dan twintig leden telt, een IGC bijeen wordt geroepen voor een volledige herziening van de samenstelling en de werking van de instellingen.