MEMORANDUM

Van: PLA

Aan: E via S

Datum: 15 februari 1979

38/79 cc DGES

Onderwerp: Drie wijzen: dossier Mr. Biesheuvel
Doelstellingen van het Nederlandse buitenlands beleid voor zover van belang voor de aanpassingen van de mechanismen en procedures van de gemeenschap

./. Te Uwer informatie doe ik U hierbij een afschrift toekomen van mijn memo no. 37, dd. 14 februari 1979, met bijlage, aan DGES over hogergemeld onderwerp.

© BuZa, blok 4, 1975-1984 (Ministerie van Buitenlandse Zaken) inv.nr. 18571
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S03043

COPIE-MEMORANDUM 3/79

Van: PLAN

Aan: DGES

14 februari 1979

Onderwerp: Drie Wijzen: dossier Mr. Biesheuvel
Doelstellingen van het Nederland buitenlands beleid voor zover van belang voor de aanpassingen van de mechanismen en procedures van de gemeenschap.

c.c. : Minister
S
DGPZ
DGIS

./. Zoals afgesproken doe ik U hierbij t.b.v. Mr. Biesheuvel een notitie in drievoud toekomen over de doelstellingen van het Nederlands buitenlands beleid voor zover van belang voor de aanpassingen van de mechanismen en procedures van de Gemeenschap.

Deze notitie bevat een aantal beschouwingen en overwegingen die nog niet door de departementsleiding zijn goedgekeurd en vormt derhalve een niet-officiële bijdrage tot verdere gedachtenvorming. Wel is bij het formuleren daarvan rekening gehouden met hetgeen terzake op de beleidsbespreking op Duinoord dd 13 januari j.l. te berde is gebracht.

Op de technische aspecten van aanpassingen van mechanismen en procedures is in deze notitie niet ingegaan. Hiervoor wordt o.m. verwezen naar publikaties die ik U met mijn memo no. 1/79 , d.d. 3 januari, zond.

DOELSTELLINGEN VAN NEDERLANDS BUITENLANDS BELEID VOOR ZOVER VAN BELANG VOOR POSITIEBEPALING TEN OPZICHTE VAN DE AANPASSINGEN VAN MECHANISMEN EN PROCEDURES VAN DE GEMEENSCHAP

1. Inleiding

1.1. De politieke discussie in ons land over de doelstellingen die Nederland in en via de Europese Gemeenschap dient na te streven, wordt meer dan vroeger gekenmerkt door onzekerheid. Dit geldt niet in de laatste plaats t.a.v. de institutionele /inrichting, m.n. het beginsel van supranationaliteit en de daarvan afgeleide meerderheidsbesluitvorming, waarvan Nederland zich in het verleden overtuigd voorstander heeft getoond. De laatste tijd zijn er echter twijfels gerezen ten aanzien van de stelling dat de Nederlandse belangen het beste door een versterking van de Europese supranationaliteit gediend zouden zijn, zulks op grond van de overweging dat meerderheidsbesluiten ook voor Nederland negatief kunnen uitvallen en dat het daarom goed is een veto-recht te behouden.

1.2. Hoewel de Nederlandse regering naar buiten toe nog steeds een versterking van de supranationaliteit bepleit, bestaan er intern twijfels aan de wenselijkheid daarvan. Die twijfels leiden er toe dat men zich terzake minder principieel opstelt en volstaat met het zoeken naar constructieve oplossingen op pragmatische basis wanneer zich dienaangaande problemen voordoen. Toch is het met het oog op de toekomst noodzakelijk dat een nadere bezinning op dit vraagstuk plaatsvindt. De binnenkort te formuleren voorstellen van de Commissie van Drie Wijzen m.b.t. aanpassingen van mechanismen en procedures van de Gemeenschap als gevolg van de uitbreiding maakt dit actueel.

1.3. Daartoe zal in deze notitie een overzicht worden gegeven van de doelstellingen die Nederland in de loop der jaren in en via de Europese Gemeenschappen heeft trachten te realiseren, voor zover deze althans van belang zijn voor de Nederlandse positiebepaling ten opzichte van de institutionele voorzieningen van de Gemeenschap. Te zamen kunnen zij dienen als een soort "check list" voor de toetsing van voorstellen die een aanpassing van de mechanismen en procedures van de Gemeenschap beogen.

2. Doelstellingen

2.1. Als <u>eerste doelstelling</u> kan in dit verband het <u>tegengaan van een overheersende positie van de grote lidstaten worden genoemd</u>. Het gaat hier om het bereiken van een zodanig machtsevenwicht tussen de betrokken landen dat de beleidsruimte voor de kleinere landen (waaronder Nederland) te zamen en individueel zo groot mogelijk blijft, c.q. niet geheel verdwijnt. <u>Intern</u> zal deze doelstelling uiteraard beter kunnen worden verwezenlijkt in een gemeenschap waaraan alle drie de grote Europese landen deelnemen, dan in een constellatie waarvan slechts twee van hen deel uitmaken, omdat de kans op wisselende coalities in het eerste geval groter is. Deze doelstelling heeft ook zijn weerslag gevonden in de besluitvormingsprocedure van de Raad van de Gemeenschap, in die zin dat de gekwalificeerde meerderheid op zodanige wijze wordt berekend dat er een evenwicht is tussen de grote en kleine landen; de vier grote beschikken samen niet over de meerderheid van de stemmen en voorstellen kunnen niet worden tegengehouden door slechts een van hen.

2.2. Als <u>tweede doelstelling</u> kan <u>het streven naar een sterk centraal, supranationaal gezag voor de Gemeenschap worden genoemd, althans op de door het verdrag bestreken beleidsterreinen</u>. Deze komt onder meer tot uitdrukking in het bepleiten van een versterking van meerderheidsbesluitvorming.
Supranationalisme biedt de kleinere landen bescherming tegen druk van de grotere landen. Een centraal orgaan, zoals de Commissie, dat tot taak heeft het algemeen belang te behartigen en daarbij onderworpen is aan strikte regels, doet het gewicht van rationele en juridische argumenten bij de besluitvorming toenemen en vermindert de mogelijkheden tot het gebruik van macht door individuele lid-staten ter behartiging van het eigenbelang ten koste van dat van de partners. Bovendien was men ervan overtuigd dat regionale, sektorale en andere weerstanden tegen de economische integratie beter kunnen worden overwonnen door sterke supranationale instituties.

2.3. Als <u>derde doelstelling</u> kan <u>het streven naar de democratisering van de Gemeenschap</u> worden genoemd.
De wens tot democratisering van de Gemeenschap sluit nauw aan bij het streven naar een sterk centraal, supranationaal gezag op de door het verdrag bestreken beleidsterreinen. Een versterking van het centrale gezag van de Gemeenschap leidt per definitie tot een verlies van macht van de nationale parlementen. De democratisering van de Gemeenschap door een direkt gekozen Europees parlement kan compensatie bieden voor dit verlies.
Werd hiervoor reeds melding gemaakt dat een sterk centraal, supranationaal gezag het gewicht van rationele en juridische argumenten zou doen toenemen,

het Europese parlement zal daarnaast wellicht ook een forum vormen waar morele en emotionele argumenten tot gelding kunnen worden gebracht. Daarnaast dient de psychologische funktie van direkte verkiezingen voor het parlement te worden onderkend, doordat deze leiden tot een grotere betrokkenheid van de burgers bij het proces van Europese eenwording.

3. Het "Europa der Vaderlanden" versus een "Supranationaal Europa"

3.1. Het zou in het beperkte kader van deze notitie te ver voeren om uitvoerig in te gaan op de wijze waarop de in het voorgaande behandelde doelstellingen van het Nederlandse beleid tot dusver in de positiebepaling ten aanzien van de EG-vraagstukken tot uitdrukking is gekomen. Een uitzondering dient echter te worden gemaakt voor de Nederlandse opstelling ten opzichte van het Franse voorstel van 1960/61 tot de creatie van een Europese politieke unie, als "politieke kop" op de EG - beter bekend onder de naam "Plan Fouchet" - omdat zich hierin het nog steeds niet opgeloste conflict tussen de conceptie van het "Europa der Vaderlanden" en die van een "Supranationaal Europa" het duidelijkst manifesteert. Voorts is het oprakelen van deze episode uit de Europese diplomatieke geschiedenis zinvol omdat zij reliëf verleent aan het wantrouwen dat Franse voorstellen gericht op een wijziging van de institutionele structuur van de Gemeenschappen in de meeste kleine lidstaten van de EG gewoonlijk ten deel valt.

3.2. Nederland heeft destijds de spits afgebeten bij het verzet tegen het mede door Adenauer ondersteunde "Plan Fouchet". Als overweging hiervoor gold dat de kans op een samengaan van de groten in een Europa van de 6 groter was dan een Europa waarvan ook het VK zou deel uitmaken. Voorts voelde Nederland meer affiniteit met de vrijhandelsgeest van het VK dan met de meer continentale instelling van zijn vijf toenmalige EG-partners. Daarenboven bevonden Nederland en het VK zich op een lijn voor wat betreft de wenselijkheid van het instandhouden van de overzeese relaties, met name de transatlantische. Ook was Nederland bang dat de (intergouvernementele) politieke unie de bestaande Gemeenschappen zou verwateren en hun supranationaal gezag zou verzwakken. Ten slotte vreesde Nederland dat het plan zou leiden tot de vorming van een van kernwapens voorziene Europese defensiegemeenschap die zich onder de invloed van Frankrijk in toenemende mate onafhankelijk van de VS zou gaan opstellen en aldus een bedreiging voor de cohesie van de Alliantie zou gaan vormen.

3.3. In de onderhandelingen die daarop volgden werd het plan zodanig gewijzigd dat het voor de Fransen zelf niet meer aanvaardbaar was, waarop De Gaulle zijn voorstel introk.

4. Verminderde prioriteit voor een versterking van de Gemeenschap

4.1. Het streven naar versterking van de Gemeenschap, dat gedurende vele jaren tot een constante van het Nederlandse beleid heeft behoord, boette onder het kabinet Den Uyl enigszins aan kracht in. Alhoewel dit wellicht nauwelijks in het officiële beleid van Nederland zoals dat in Brussel werd uitgedragen, tot uiting kwam, manifesteerde zich vooral in kringen links van het midden (PSP, PPR en grote groepen binnen de PvdA) een groeiende aversie tegen de Europese samenwerking.

4.2. E.e.a. hing samen met een gevoel van teleurstelling - dat overigens ook bij de andere politieke groeperingen bestond - over de moeilijkheden waarmee men in de praktijk te Brussel werd geconfronteerd bij de verwezenlijking van de oorspronkelijk van harte gesteunde Europese idealen. Teleurstelling bijv. over de logge Europese burokratie, de verlamming van de politieke besluitvorming, de marathonzittingen waarvan de uitkomsten - voor zover aanwezig - veelal afhingen van het uithoudingsvermogen van de deelnemers, de twijfels over de wenselijkheid van economische groei (door onze partners nooit in dezelfde mate gedeeld), de grootschalige - in de zin van niet-gedifferentieerde - oplossingen die altijd vanuit de EEG werden aangeboden, de toenemende grensoverschrijdende economische machtsconcentratie en de invloed van de multinationale ondernemingen.

4.3. Op de achtergrond van de discussie die in de PvdA over Europese eenwording werd gevoerd speelde de vraag mee in hoeverre de Europese integratie de groei naar socialisme in de weg stond. Velen in die partij gaven de voorkeur aan een paar flinke Nederlandse stappen in

de richting van socialisme op eigen erf, boven de onzekerheid van een gezamenlijk bepaalde Europese toekomst.

4.4. Parallel daaraan was er een toenemend gevoel van onbehagen over de schaduwzijden van het markt-mechanisme - met name de werkloosheid - dat zich tevens op de EG richtte als samenwerkingsverband dat toch bij uitstek op dit mechanisme was gegrondvest. Los van het feit dat de EG geen oplossing kon bieden voor dit probleem, vond men dat ook andere elementen van sociaal beleid er in de EG bekaaid van af kwamen. De Gemeenschap beschikte bijv. nauwelijks over instrumenten om op enigszins substantiële schaal te komen tot een vermindering van regionale en individuele inkomensverschillen, een doelstelling die in het Nederlands progressief beleid toch een hoge prioriteit genoot. In dit verband werd bijv. de belastingharmonisatie met onze partners, met name de invoering van de BTW (waardoor een groter accent op de indirecte - niet-progressieve - belastingheffing kwam te liggen) duidelijk als een stap terug beschouwd.

4.5. Wat de democratie betrof stelde men met spijt vast dat het verlies aan invloed van het Nederlandse parlement niet werd gecompenseerd door een uitbreiding van de invloed van het Europese parlement.

4.6. Ten slotte kon men zich hoe langer hoe minder vinden in het gebrek aan openheid en solidariteit van de EG ten opzichte van de Derde Wereld, zowel wat de hulpverlening betrof als ten aanzien van de structurele onderwerpen die in het kader van de Noord-Zuid-dialoog aan de orde waren.

4.7. Hoewel het voorbarig is hierover op dit moment met stelligheid uitspraken te doen, lijkt deze gedachtenstroming de laatste tijd toch iets meer naar de achtergrond te zijn gedrongen in het denken van (links) Nederland. In plaats daarvan lijkt het besef te zijn gegroeid dat Nederland geen eiland is in Europa, waardoor het in de praktijk op economisch gebied niet van de ons omringende landen kan worden geïsoleerd en dat voor een EEG lidmaatschap geen aanvaardbare alternatieven bestaan. Wellicht ook dat het inzicht is gerijpt dat er grenzen zijn aan de bescherming van bevolkingsgroepen tegen de negatieve gevolgen van uit internationaal economisch oogpunt noodzakelijke aanpassingen, omdat deze bescherming in een aantal gevallen juist een belemmering voor de zo noodzakelijke herstructurering vormde. In het verlengde hiervan lijkt ook de overtuiging veld te winnen dat de offers van het kunstmatig in stand houden van bestaande produktiestructuren uiteindelijk groter zijn dan die van aanpassing aan gewijzigde marktomstandigheden.

5. De toekomst

5.1. In het licht van het voorgaande lijken de in hoofdstuk 2 opgesomde doelstellingen nog onverminderd van kracht. De Nederlandse belangen en idealen lijken nog steeds het beste te worden gediend door het machtsevenwicht tussen de Europese landen onderling; -in samenhang daarmee- een sterk centraal, supranationaal gezag van de Gemeenschap op de door het verdrag bestreken beleidsterreinen, en een versterking / van de democratie.

Deze beginselen zouden derhalve de toetsingscriteria kunnen worden voor de Nederlandse standpuntbepaling ten opzichte van de voorstellen die de Commissie van Drie Wijzen zal doen inzake de aanpassing van de mechanismen en procedures van de Gemeenschappen mede met het oog op de toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal.

5.2. Het is overigens niet ondenkbaar dat het in de wat verdere toekomst wenselijk zou blijken dat deze doelstelling ook op andere beleidsterreinen dan die welke thans door het verdrag worden bestreken, zouden dienen te worden nagestreefd. Dit zou bijv. het geval kunnen zijn indien de economische vervlechting tussen de Europese landen een dusdanig niveau zou bereiken dat het hoe langer hoe moeilijker wordt om de "low politics" (o.m. het economisch beleid) en de "high politics" (o.m. het buitenlands en het defensiebeleid) van elkaar te scheiden.

5.3. Mochten deze of andere ingrijpende ontwikkelingen zich voordoen, dan zal Nederland zijn beleid ten opzichte van de Europese samenwerking en de institutionele structuur daarvan opnieuw moeten bezien.

Literatuur

Voor de doelstellingenanalyse, weergegeven in hoofdstuk 2, is vooral gebruik gemaakt van een nog niet verschenen publicatie van J.J.C.Voorhoeve: Peace, profits and principles: A study of Dutch foreign policy. Uitgever: Martinus Nijhoff, ± september 1979.