

Dynamiek van de Europese integratie

Antonie de Kemp

Corbey, D., 1993, *Stilstand is vooruitgang. De dialectiek van het Europese integratieproces*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, (dissertatie), ISBN 90 232 2820 0, 274 pp., Fl 49,50

Wat bepaalt de dynamiek van het Europese integratieproces? Deze vraag heeft talloze politicologen bezig gehouden sinds de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1951. Het debat heeft tot dusverre geen eenduidig paradigma opgeleverd. Het is vooral de Europese conjunctuur, die de verschillende integratietheorieën voor problemen plaatst.

De Europese conjunctuur

De Europese integratie is een proces van vallen en opstaan. Euforie en versnelling, scepsis en stagnatie wisselen elkaar beurtelings af. In de jaren vijftig en de eerste helft van de jaren zestig worden belangrijke successen geboekt. Tegenover het mislukken van een Europese Defensiegemeenschap staan de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en Euratom in 1957, de realisatie van het vrije verkeer van werknemers in 1961 en de geboorte van het Europese landbouwbeleid een jaar later. De EEG slaat aan, blijkens verzoeken om toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Noorwegen in die jaren. De klad komt er dan echter snel in. Een sterk anti-Angelsaksische en anti-federalistische De Gaulle dwarsboomt de Britse toetreding en de uitbreiding van de bevoegdheden van de EEG in de jaren zestig. In 1965 bereikt de crisis in de EEG een hoogtepunt als Frankrijk - onder invloed van een dreigende invoering van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid - voor een periode van zeven maanden ieder overleg boycot. Een oplossing wordt gevonden in het 'compromis van Luxemburg', waarbij wordt bepaald dat landen hun vetorecht behouden bij 'vitale kwesties'. Dan is ook de weg vrij voor de realisatie van de douane-

unie in 1968.

Het vertrek van De Gaulle in 1969 brengt een nieuwe positieve impuls. De onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken worden heropend en deze landen treden in 1973 toe tot de EEG. Op 1 december 1969 geven de regeringsleiders het groene licht voor de totstandkoming van een Economische en Monetaire Unie (EMU) en een jaar later verschijnt het plan Werner, dat de weg hier naar toe moet wijzen. Dat jaar wordt ook een aanzet gegeven tot de financiële autonomie van de EEG en worden de eerste schreden op het terrein van de politieke samenwerking gezet. Na de oliecrisis blijken de lidstaten echter verdeeld. Met uitzondering van het (weinig succesvolle) 'slang-arrangement' en de instelling van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling in 1975 zijn tot aan het einde van de jaren zeventig verder weinig wapenfeiten te melden. Onder invloed van de economische stagnatie neemt ook de intra-EG handel af. In 1979 lijkt het tij te keren. Dan vinden de eerste directe verkiezingen van het Europees Parlement plaats en treedt het Europees Monetair Stelsel (EMS) in werking. In 1981 treedt Griekenland toe tot de EG.

Dan belandt Europa echter opnieuw in een recessie en trekken de lidstaten zich achter de eigen grenzen terug om de eigen economie te beschermen en de werkloosheid te bestrijden. Als Franse pogingen om op eigen kracht de economie te revitaliseren mislukken ontstaat het klimaat voor een nieuw Europees offensief. Dit wordt in 1985 ingezet met het 'Witboek' voor de voltooiing van de interne markt vóór 1 januari 1993. De successen volgen dan in hoog tempo: toetreding van Spanje en Portugal, de Europese Akte van 1986, totstandkoming van een sociaal handvest en dito actieprogramma in 1989 en in december 1991 het Verdrag van Maastricht voor de oprichting van de Europese Unie. Na de ratificatie van het verdrag van Maastricht in het najaar van 1993 zijn er echter nog weinigen die geloven in de daadwerkelijke realisatie van een Economische en Monetaire Unie vóór het jaar 2000, terwijl slechts het conflict tussen de Europese commissarissen Andriessen, Brittan en Marin herinnert aan een Politieke Unie.

Integratietheorieën

In het politicologendebat voeren twee alternatieve benaderingen afwisselend de boventoon. Niet toevallig valt de wisseling van de wacht veelal samen met veranderingen in de conjunctuur van het integratieproces. Volgens de theorie van het *neo-functionalisme* is de Europese integratie een min of mee onomkeerbaar proces, opgeroepen door technologische ontwikkelingen en de toenemende interdependentie. De functionele vereisten van de moderne geïndustrialiseerde samenlevingen leiden er toe dat functies die voorheen op nationaal niveau werden uitgevoerd steeds meer op internationaal geregeld

moeten worden. Centraal binnen de benadering staat het *spill-over* mechanisme: de moderne produktietechnieken vereisen schaalvergroting in de landbouw en industrie en daarmee liberalisatie van de handel, die weer leidt tot een liberalisatie van het transport, het kapitaalverkeer en vervolgens om een coördinatie van het economische, monetaire en sociale beleid kan vragen. Deze *spill-over* effecten treden niet autonoom op, maar vormen het resultaat van het doelgerichte handelen van belangengroepen, die zich steeds meer tot Brussel wenden in plaats van tot de nationale staat. Belangengroepen - en de Europese Commissie - vormen in de benadering belangrijker actoren dan de nationale staat, die immers steeds meer van haar functies aan de EG zal (moeten) overdragen.

Diametraal hier tegenover staan de uitgangspunten van de *intergouvernementele* benadering, die zijn wortels heeft in de *realistische school* in de leer van de internationale betrekkingen. Volgens de aanhangers van dit perspectief is er geen sprake van dat lidstaten in toenemende mate hun bevoegdheden verliezen ten gunste van de Europese Gemeenschap (of Europese Unie). Niet de verschillende belangengroepen en niet de Europese Commissie vormen de motor van de Europese integratie, maar de nationale overheden zelf. De EG is geen actor maar instrument. Verdere integratie is afhankelijk van de machtspolitiek van de dominante lidstaten en de EG is hierbij geen actor maar instrument. Overheden zijn uiterst terughoudend met het overhevelen van bevoegdheden naar Brussel. Belangrijke auteurs in deze benadering betogen dan ook dat de integratie beperkt blijft tot terreinen van 'low politics', technische en minder controversiële terreinen waar geen verlies van soevereiniteit dreigt. Op gevoeliger terreinen is de integratie gedoemd te mislukken.

Tot aan de crisis van 1965 mocht het *neo-functionalisme* zich heugen in een grote aanhang. Daarna won de intergouvernementele benadering weer terrein, totdat de implementatie van de voorstellen uit het Witboek en het Verdrag van Maastricht bijdroegen aan een opleving van het neo-functionalistische gedachtegoed. Op het moment is dit perspectief parallel aan het afnemende vertrouwen in 'Europa' opnieuw aan slijtage onderhevig. De genoemde machtswisselingen zijn in belangrijke mate het gevolg van het *partiële* karakter van de benaderingen. De alternatieve theorieën bieden slechts een bevredigende verklaring voor specifieke perioden in de ontwikkeling van de Europese integratie. De voorspellende waarde is daarmee beperkt.

Het dialectisch functionalisme

Dorette Corbey zoekt met haar proefschrift *Stilstand is vooruitgang* naar een derde weg. Volgens de auteur moeten de tekortkomingen van de hierboven

geschetste benaderingen vooral worden gezocht bij de te eenzijdige aandacht voor de lidstaten (intergouvernementalisme) dan wel de EG (neo-functionarisme). In het model van Corbey krijgen zowel regeringen als ook de Europese instituties en belangengroepen een eigen plaats, waarbij het integratieproces slechts kan worden begrepen uit de interactie tussen deze actoren. De kracht van haar theorie van het *dialectisch functionalisme* schuilt verder in de samenhang die vooruitgang en stilstand in de benadering krijgen. Beleidsconcurrentie tussen lidstaten neemt hierin een centrale plaats in. Het integratieproces ondergaat nieuwe impulsen wanneer de negatieve effecten van de beleidsconcurrentie tussen lidstaten gaan overheersen. De Europese integratie bestaat zo volgens de auteur dan ook hoofdzakelijk uit negatieve integratie (het wegnemen van barrières). Hieraan zijn echter duidelijke grenzen gesteld. Volgens de auteur worden aanpalende beleidsterreinen nadrukkelijk gevrijwaard van EG-interventie. Daar ontstaan dan de mogelijkheden voor hernieuwde beleidsconcurrentie, die op termijn echter weer contraproductief wordt en om interventie op Europees niveau vraagt. De auteur spreekt hier van een dialectisch proces: verdergaande integratie draagt zo de kiemen van een nieuwe nationale oriëntatie in zich: de afschaffing van tarieven leidde tot de opkomst van non-tarifaire handelsbelemmeringen en het openen van de subsidiekraan voor steunverlening aan het bedrijfsleven. Met de toename van de controle hierop door de EG wordt het fenomeen van de 'sociale dumping' - in Nederland vooral bekend onder de naam loonmatiging- actueel.

Het model van Corbey blijft in essentie functionalistisch: iedere fase in de integratie draagt de kiem van de volgende fase in zich. Tegenover het neo-functionaristische spill-over mechanisme dat uitgaat van een zich voortdurend uitbreidende integratie plaatst Corbey echter haar spill-over notie volgens welke de integratie juist een hernieuwde betrokkenheid op het nationale beleid oproept. Belangengroepen richten zich niet alleen tot Brussel, maar juist ook tot de nationale staat. Enerzijds treedt een verschuiving van de aandacht naar Brussel op, maar de 'vrijgekomen beleidsruimte' wordt dan al snel opgevuld door andere belangengroepen. De Europese integratie draagt ook bij aan een machtsverschuiving tussen belangengroepen op nationaal niveau en daarmee aan een nieuwe oriëntatie van belangengroepen. Zo kwam met de voltooiing van de interne markt in veel landen het sociale zekerheidsstelsel onder druk te staan, hetgeen bijdroeg aan de roep van de Europese vakbonden om een sociale dimensie. Belangengroepen die onder invloed van de verdere liberalisering de concurrentie niet langer aankunnen roepen de hulp in van hun overheden. De toevlucht tot de beleidsconcurrentie met nieuwe middelen wordt dan op termijn echter improductief, wanneer alle lidstaten hun toevlucht nemen tot deze instrumenten. Europese integratie vormt de oplossing voor dit *prisoners' dilemma*. De stagnatie in het integra-

tieproces wordt zo als een noodzakelijk onderdeel van verdergaande integratie gezien. Het doet denken aan Schumpeters proces van 'creatieve vernietiging', al bestaat er natuurlijk een essentieel verschil. Bij Schumpeter wordt de innoverende ondernemer steeds door anderen opgevolgd; in het geval van de Europese integratie bedient de staat als calculerende 'entrepreneur' zich steeds van nieuwe middelen om de intentie van de communautaire regelgeving te ontgaan. De uitkomst lijkt dan echter, door de disfunctionaliteit van de beleidsconcurrentie, onontkoombaar, al blijken de lidstaten niet bereid om meer water in de Rijn te doen dan op dat moment noodzakelijk. De Europese integratie is zo vooral een proces tegen wil en dank. Het voert echter nogal ver om de creativiteit van de nationale overheden als een 'dialectisch' proces te beschrijven.

Corbey trekt hier niet de voor de hand liggende conclusie dat als het zo is, dat de negatieve integratie steeds nieuwe vormen van beleidsconcurrentie oproept die op termijn disfunctioneel worden, de nationale staat dan langzamerhand een rudimentair verschijnsel lijkt te gaan worden. Men kan dan immers met een beroep op de economische theorie van het federalisme - in politicologische termen het subsidiariteitsbeginsel - beargumenteren dat het voortdurend optreden van negatieve externe effecten een argument vormt voor organisatie op een hoger niveau. De conclusie van Corbey is een andere. Volgens haar zijn er juist aanwijzingen dat de nationale staat nauwelijks te leiden heeft van een overdracht van bevoegdheden naar Brussel en komt deze juist versterkt uit het integratieproces te voorschijn. In die zin blijft de benadering sterk intergouvernementeel. De conclusie staat echter op gespannen voet met de impliciete gedachte dat de voortschrijdende integratie - al dan niet via een politieke conjunctuurbeweging - in essentie een niet te stuiten proces vormt.

Uitwerking

Corbey toetst de verschillende integratietheorieën op basis van een analyse van de verdeling van zeggenschap tussen de Europese Gemeenschap en de lidstaten en - onder de noemer van de interstatelijke verhoudingen binnen de Europese gemeenschap - de ontwikkeling van het Europees beleid. Zij zoekt voorts nadere ondersteuning voor haar model in een onderzoek naar het sociaal-economisch beleid in vijf lidstaten - Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Ierland en Nederland. Vooral de uitvoerige beschrijving van de rol van belangengroepen is bijzonder boeiend. Corbey gaat hier (onder meer) uitvoerig in op de wijziging in de strategie van de Europese werkgevers, verenigd in UNICE, tegenover de Europese sociale dialoog. Nadat er jaren zijn geweest waarin UNICE op dat terrein uiterst terughoudend is geweest, zijn het juist de (Franse) werkgevers geweest die een impuls hebben gegeven aan de institutionalisering van de consultatie van de

sociale partners in het Verdrag van Maastricht. De werkgevers lijken voorvoeld te hebben dat zij op het sociale vlak wel eens een belangrijke bondgenoot - het Verenigd Koninkrijk - kwijt zouden kunnen raken.

Wie op zoek is naar informatie over de ontwikkeling van de Europese economische politiek kan echter beter terecht bij een andere auteur. De Europese monetaire samenwerking, het mededingingsbeleid en het industriebeleid en zelfs het interne marktprogramma komen er bekaaid vanaf, terwijl het Communautair landbouwbeleid - wellicht hét terrein waar meer bereikt is dan negatieve integratie - onbehandeld blijft. 'Maastricht' - een tweede voorbeeld van positieve integratie - blijft eveneens onbesproken. Het argument dat ten tijde van afronding van het onderzoek Maastricht nog niet was geratificeerd is weinig overtuigend omdat Corbey het kennelijk wel zinvol vindt concept-richtlijnen te behandelen die er wellicht nooit zullen komen, zoals de richtlijnen voor atypische arbeidskrachten. Zij heeft daarentegen meer - en wellicht te veel - aandacht voor het Europees sociaal beleid, dat zij interpreteert als een poging om 'sociale dumping' te voorkomen. Dit laatste lijkt echter - gelet op de 'successen' - te veel eer. Het Europees sociaal beleid was vooral een poging van de Commissie en de Raad om de Europese bonden en de Europese burger meer warm te laten lopen voor de Europese zaak, terwijl het voor de Commissie, en daarbinnen met name DG V, een mogelijk vormde om de eigen invloed uit te breiden. Het valt niet goed in te zien hoe een lidstaat zijn concurrentiepositie kan verbeteren door - overigens zwaar bevochten - richtlijn voor zwangere werknemers te ontduiken. Daar staat tegenover dat terreinen die veel meer van invloed zijn op de concurrentiepositie - lonen en sociale zekerheid - volledig buiten schot blijven. Het Europees sociaal beleid is vooral symbolisch beleid met als belangrijkste oogmerk te voorkomen dat de EG als een Europa van de werkgevers wordt gezien. Het is een middel om Europa nationaal te verkopen.

Hoewel Corbey een groot deel van haar werk wijdt aan de empirische onderbouwing met een studie van het sociaal-economisch beleid in vijf lidstaten, is de bewijsvoering niet altijd even sterk. Zo betoogt zij dat de negatieve integratie de nationale interventie (op andere terreinen) stimuleert omdat het de financiële middelen er voor vrijmaakt. Zij betoogt vervolgens dat 'deze interpretatie de stagnatie van het interpretatieproces verklaart', maar het argument heeft niet veel meer diepgang dan de stelling dat bezuinigingen op de WAO de aanleg van de Betuwelijn mogelijk maken. Voor een beoordeling van de feitelijke verdeling van de zeggenschap tussen lidstaten en EG leunt de auteur in belangrijke mate op cijfers over de ontwikkeling van het publieke budget. Maar als de EG wordt gekenmerkt door een ruim assortiment van regelgeving op het terrein van de economische mededinging,

handelspolitiek, landbouw, industrie, energie, belastingen en sociaal beleid, dan lijkt de invloed van de EG niet goed af te meten aan haar budget. Zo geldt dat ook een afname van het budget van de nationale lidstaten geen goede graadmeter vormt voor een afname van de soevereiniteit van de lidstaten ten gunste van de EG.

Het ontbreken van een hechte empirische onderbouwing draagt er toe bij dat de theorie in sterke mate een hypothetisch karakter behoudt, zoals de auteur zelf ook ruiterslijk toegeeft. Het dialectisch functionalisme biedt geen verklaring voor de stagnatie in het midden van de jaren zestig of de revitalisering in het midden van de jaren tachtig. De conclusie dat 'ups' en 'downs' elkaar afwisselen is betrokken op de concrete context weinig meer dan een dooddoener, ook al wordt het mechanisme structureel wel verklaard. Maar hier blijken theorie en praktijk ook te botsten. Volgens de auteur kan het succes van het initiatief van Delors en Lord Cockfield in 1985 worden begrepen uit 'de wens het integratieproces van nieuwe impulsen te voorzien' en het ontbreken van voorwaarden voor positieve integratie (beleidscoördinatie). Deze interpretatie staat echter los van het theoretisch model, waarin juist de negatieve gevolgen van de beleidsconcurrentie de bereidheid tot verdergaande integratie moeten verklaren. Daarenboven blijft de vraag onbeantwoord waar de genoemde wens vandaan kwam. De auteur heeft hier minder oog voor specifieke omstandigheden.

Sandholtz en Zysman (1989) hebben overtuigend betoogd dat de revival van het integratieproces alleen kan worden begrepen tegen de achtergrond van de machtsverschuiving in de wereldeconomie, waarbij Europa op monetair en technologisch terrein steeds meer afhankelijk werd van Japan. Als een tweede factor noemen de auteurs de binnenlands-politieke verschuivingen in Europa in de eerste helft van de jaren tachtig: de vervanging van regeringen met een linkse signatuur door conservatiever regeringen en de transformatie van links in de Europese politiek. Toen nationale groeistrategieën faalden, won de liberale dereguleringsideologie terrein en werd ook links in Europa hier meer voor ontvankelijk. Delors wist met zijn voorstellen goed in te spelen op de heersende sentimenten, waarbij hij belangrijke steun ondervond van het Europese bedrijfsleven (in het bijzonder de Round Table of Industrialists), dat niet moe werd te wijzen op het Japanse gevaar.

De dissertatie van Corbey lijkt aan het einde van een lange rij van publikaties te staan, die de revival van de Europese integratie heeft opgeroepen. De schrijfster weet hier echter nog veel van waarde aan toe te voegen. Corbey blijft niet, zoals veel andere auteurs, steken in een beschrijving van het integratieproces of een normatieve verhandeling over de richting van de Europese Unie, maar zoekt naar een verklaring van de ontwikkelingen. Daarenbo-

ven geeft zij een heldere uiteenzetting van de verschillende integratietheorieën. Het taalgebruik is af en toe wat wollig (dialectiek van de integratie, stagflatie van het integratieproces), maar wordt niet irritant. Het boek geeft de lezer voldoende stof tot nadenken over de vraag wat nu de 'shaping actors' en 'shaping factors' van het Europese integratieproces zijn.

Literatuur

- El-Agraa A.M. (ed.), 1990, *Economics of the European Community*, New York, Philip Alan
- George, S., 1992, *Politics and policy in the European Community*, Oxford, Oxford university Press
- Lodge, J. (ed.), 1989, *The European Community and the challenge of the future*, Londen, Pinter Publishers
- Molle, W.T.M., 1990, *The economics of European integration: theory, practice, policy*, Dartmouth, Aldershot
- Moravcsik, A., 1991, Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community, In: *International Organization* 45, nr. 1, pp. 19-56
- Pelkmans, J., 1993, Hoe federaal is de EG? Een economische benadering, in: J. Muysken en L.L.G. Soete, *Maastricht kritisch beschouwd*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Preadviezen 1993, Utrecht, Lemma
- Sandholtz W. and J. Zysman, 1989, 1992: recasting the European bargain, in: *World Politics*, 42, October, pp. 95-128
- Tsoukalis, L., 1993 *The new European Economy, the politics and economics of Integration*, Oxford, University Press
- Wallace W. (ed.), 1990, *The dynamics of European integration*, Londen, Pinter/RIIA