

de Heer Frits Bolkestein

Lid van de Europese Commissie verantwoordelijk voor Interne Markt en Belastingzaken

De Commissie, de spil van Europese integratie

Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort

Nederlandse Open Gespreksgroep

Brussel, 8 november 2000

Precies een maand voor de belangrijke Europese Top van Nice is de centrale vraag wat het toekomstig karakter van de Europese Unie wordt. Behoudt de Unie haar huidige communautaire werking of ontwikkelt zij zich in de richting van een intergouvernementeel netwerk van de grote lidstaten?

De Topontmoeting staat onder sterke druk om in ieder geval een resultaat voort te brengen. Er is, zoals men in het Duits formuleert, een Erfolgswang. De Europese Unie staat op de drempel van een uitbreiding naar Centraal en Oost Europa. Iedereen is het erover eens dat voor de uitbreiding de werkwijze van de instellingen doelmatiger wordt gemaakt. Maar de richting die wij daarbij kiezen is geen bijzaak. Zij is bepalend voor de komende decennia.

De uitbreiding heeft intussen haar eigen dynamiek al ontwikkeld. Er zijn onderhandelingen aan de gang met twaalf mogelijke nieuwe lidstaten en naar verwachting vinden de eerste toetredingen plaats tegen het einde van de legislatuur van de huidige Commissie en Europees Parlement. De Europese Unie moet voordien effectiever functioneren omdat de huidige constructie met 20 tot 25 lidstaten dreigt vast te lopen als besluitvaardigheid ontbreekt. De Europese Unie zou dan een roerloze olietanker worden met op de brug vele kapiteins die elkaar bestoken met een „nee“, terwijl links en rechts de klippen opduiken. Dit zou dramatisch zijn voor het Europese avondland en onaanvaardbaar voor de Europeanen van nu.

In Nice ligt een aantal zaken op de tafel: nauwere samenwerking, de besluitvormingsprocedures, de samenstelling van de Commissie en de stemgewichten in de Raad. Ik ben erg ingenomen met het memorandum dat de Benelux landen onlangs naar voren hebben gebracht. Het is een helder geluid van de landen die ooit de kiem voor Europese integratie legden.

Het principe van stemmen met gekwalificeerde meerderheid is zeer belangrijk om de Europese Unie in de toekomst besluitvaardig te houden. De Interne Markt zou bijvoorbeeld nooit tot stand zijn gekomen indien de lidstaten daarover zouden hebben beslist met eenstemmigheid. Een lidstaat zou voldoende zijn geweest om een dossier te blokkeren. Het stemmen met gekwalificeerde meerderheid biedt de ruimte voor „eerlijke compromissen“ die misschien niet altijd een schoonheidsprijs verdienen maar die kenmerkend zijn voor het vallen en weer opstaan van het Europese integratieproces.

Het Benelux memorandum spreekt zich ook uit voor één Commissaris per lidstaat. Die stelling verdedig ik al enkele jaren. De Europese Unie heeft in de ogen van veel burgers een gebrek aan legitimatie. Europa is ver weg en veel burgers zien Brussel als een bedreigend bureaucratisch centrum. Het Deense „nee“ is er een voorbeeld van. De Deense kroon is immers gekoppeld aan de Euro en met een „nee“ zien de Denen af van een zekere invloed op het monetaire beleid dat in Frankfurt wordt uitgestippeld. Het Deense sentiment bestond erin dat Brussel werd gezien als bedreiging van de eigen identiteit, als een bemoeizuchtige Moloch. Het gebrek aan legitimatie zou nog groter worden als sommige lidstaten niet in de Commissie zijn vertegenwoordigd. Voor grote natiestaten zoals Frankrijk en Groot-Brittannië is dat moeilijk te aanvaarden.

Voor kleinere natiestaten zoals Nederland en Denemarken trouwens ook. Maar de kandidaat-lidstaten hechten ook belang aan een vertegenwoordiging in de Commissie. Het is voor de bevolking van bijvoorbeeld Polen of Hongarije ondenkbaar dat ze toetreden tot de Europese Unie maar geen stem hebben in de instelling die de spil is van de hele constructie.

Een derde kernstuk is het stemgewicht in de Raad. Voor de toedeling van dat gewicht geldt de demografische situatie als uitgangspunt, zij het niet in absolute zin. Duitsland heeft 80 miljoen inwoners en Luxemburg 400.000.

Indien men het bevolkingsaantal als absolute grondslag neemt, zou Luxemburg niet meetellen en zou een land als Nederland trouwens ook een laag gewicht hebben. Daarom is er een correctie die de cijfers relativeert. Er is een verschil maar zodanig gecorrigeerd dat elke lidstaat zich voldoende vertegenwoordigd voelt.

De bijstelling van de stemgewichten moet echter niet zodanig zijn dat alleen de grote lidstaten greep hebben op het besluitvormingsproces en de kleine lidstaten in de marge terecht komen. Er is een verschil tussen groot en klein maar er moet geen kloof ontstaan. De kleinere lidstaten mogen zich niet buitengesloten voelen en het legitimatiegebrek bij de bevolking zou verder worden versterkt. In het uitgebreide Europa moeten groot én klein zich thuis voelen. Dit vereist behoud van een uitgekende balans.

De Europese Unie staat onder druk om op deze onderdelen vooruitgang te boeken. Gelukkig is er in de politiek een wet van natuurkundige oorsprong: als de druk hoog genoeg is, wordt alles vloeibaar.

Na de aanvaarding van het Verdrag van Maastricht zei Jacques Delors:

"De Europese integratie beantwoordt aan een ideaal en een noodzaak. Hoewel het ideaal wel eens schimmig lijkt, is de noodzaak altijd aanwezig. Want die noodzaak dringt zich op aan hen die een historisch verval van Europa niet aanvaarden"

De noodzaak is de uitbreiding. Na de val van de Muur in 1989 hebben Europese regeringsleiders vaak vergaande beloften gedaan in hoofdsteden van Centraal en Oost Europa. De toetreding werd snel in het vooruitzicht gesteld maar de economische en politieke realiteit is toch veel weerbarstiger gebleken dan men toen dacht. De economische reconversie van de economieën duurde langer dan vermoed. De voormalige Duitse kanselier Kohl beloofde in 1990, bij de Duitse eenwording, de nieuwe deelstaten "blühende Landschaften" binnen vijf jaar. Er is veel ten goede veranderd in het Oosten van Duitsland maar het duurde lang en het proces verliep soms moeizaam. De reconversie van Polen, Tsjechië, Slowakije of Hongarije is nog moeilijker dan in de voormalige DDR die immers kon rekenen op steun uit Bonn en nu Berlijn ter waarde van honderden miljarden D-marken.

De nieuwe lidstaten moeten nemen het *acquis communautaire* over voordat ze tot de Europese Unie toetreden. Dit betekent dat de wetgever van die landen Europees recht in het eigen nationale recht moeten omzetten en toepassen. Alleen al voor de interne markt, het kernstuk van de Europese Unie, is dat een enorm karwei. Op het gebied van landbouw en milieuwetgeving zal de aanpassing nog moeilijker zijn.

Sommige kandidaat-lidstaten zullen overgangstermijnen vragen. Daar heb ik begrip voor, al vind ik dat die termijnen voor zover die strikt noodzakelijk zijn ten aanzien van de interne markt tot het absolute minimum moeten worden beperkt. Blijvende uitzonderingen kan ik niet aanvaarden omdat deze de interne markt tot een lappendeken maken. De reden voor de uitbreiding is het creëren van een interne markt van 500 miljoen mensen. Niet eerder in de menselijk geschiedenis hebben uiteenlopende landen zo'n grote interne markt gemaakt. Die markt is groter dan de Amerikaanse of Japanse. Maar die markt kan alleen krachtig zijn als het één markt is.

Voormalig Europees Commissaris Karel Van Miert bouwt in zijn recente boek, „Mijn jaren in Europa” voort op de stelling van Delors.

Hij stelt eveneens dat een "dringende noodzaak" zorgt voor vooruitgang in het Europees integratieproces. Er moet een gevoel van urgentie zijn.

Daarnaast zegt hij dat er een inspirerend en pragmatisch plan van aanpak moet zijn. In het verleden was er het plan om een interne markt tot stand te brengen.

Daarna kwam het project om de Economische en Monetaire Unie te realiseren met als sluitstuk de invoering van de Euro. Deze plannen waren zowel wervend als pragmatisch. Het bestond uit woorden maar ook uit daden.

Het probleem van het huidige grote project, de uitbreiding, is misschien de onzekerheid versus de hoge verwachtingen die in een vroeg stadium zijn gewekt tijdens de euforie in het begin van de jaren negentig.

De burgers van de landen die zich ontworstelden aan het communisme meenden dat de toetreding tot de Europese Unie snel zou volgen. Maar het duurt langer. In sommige van de kandidaat-lidstaten is teleurstelling onder de bevolking al te horen. Men ondervindt de negatieve gevolgen van de reconversie tot de markteconomie maar het perspectief is nog ver weg.

Er zijn stemmen in Centraal en Oost Europa die zeggen: "We zijn niet van plan om Moskou in te ruilen voor Brussel". Hoe langer het proces duurt, hoe groter het gevaar op verzet vanuit de publieke opinie tegen Europa.

Het is te hopen dat er in Nice de knopen worden doorgehakt die noodzakelijk zijn om daarna het proces van uitbreiding aan te vangen. Het plan van aanpak moet niet alleen inspirerend zijn maar ook pragmatisch. Het is niet goed om de kandidaat lidstaten te lang in het ijle te laten hangen want anders slinkt de steun voor de uitbreiding snel.

Een derde voorwaarde die Van Miert naar voren brengt is het goed functioneren van de instellingen. Hij zegt dat er een "onafhankelijke en sterke Commissie" nodig is. Van Miert verwierf naam en faam in Europa omdat hij als Commissaris van Mededinging intense druk van lidstaten en grote ondernemingen wist te weerstaan. Als er één grote constante in de Europese integratie is, is dat de noodzaak van een sterke Commissie.

De huidige Commissie is vorig jaar met een zekere institutionele achterstand begonnen omdat de vorige Commissie helaas aftrad zonder debat met het Europees Parlement. Het zou beter zijn geweest als de Commissie toen haar zaak in de plenaire zaal van Straatsburg had uitgevochten.

Door het aftreden van de vorige Commissie begon de huidige Commissie onder een moeilijk gesternte. Het institutioneel evenwicht, dat noodzakelijk is, was verstoord. Het Europees Parlement voelde zich sterk en onderwierp de Commissie aan een scherp toezicht. Op zich is dat erg goed en ik verheug mij in een goed contact met het Parlement. Ik heb regelmatig overleg, zowel formeel als informeel, met parlementaire commissies en hun leden.

Maar er bestaat natuurlijk wel een duidelijke scheidslijn. De Commissie moet initiatieven ontplooiën en het Europees Parlement als controleur en medewetgever optreden. De Commissie kan niet op de stoel van het Parlement gaan zitten. Maar het Parlement kan ook niet op de stoel van de Commissie en zeggen wat zij moet doen.

In de loop van het afgelopen jaar is die verhouding genormaliseerd. Er is een gedragscode voor Parlement en Commissie die onze onderlinge relatie regelt. Het Parlement heeft ook ingezien dat niets slechter is voor de Europese integratie dan een zwakke Commissie. Een zwakke Commissie is als een fiets met een slappe ketting. Het trappen is moeilijk en bij elke tred is er het risico dat de ketting eraf vliegt.

De relatie met de Raad, vooral de Europese Raad, is kent weer een ander karakter. Er bestaat het gevoel bij sommigen dat de Commissie maar beter een bescheiden rol speelt en optreedt als het secretariaat van de Raad.

Dat gevoel wordt gevoeld door het idee dat de regeringsleiders van de lidstaten het best met elkaar, op bilaterale basis, de zaken regelen.

Ik ben het daar niet mee eens. Die ontwikkeling is niet goed omdat het model van communautaire besluitvorming wordt ondergraven en vooral de kleine lidstaten tussen wal en schip vallen. Het bilateraal netwerken wordt een netwerken tussen de groten, zonder de kleinen. Een premier van een klein land mag misschien nog net tijdens het dessert aanschuiven.

Als ik kijk naar alle grote verworvenheden van de Europese Unie, van de eenheidsmarkt tot de euro en de uitbreiding, dan was dit het resultaat van een uitgekiende balans tussen de instellingen. De triangulaire verhouding tussen Commissie Europees Parlement en Raad is een fijnmazig systeem van checks and balances. De Commissie heeft daarin de specifieke taak om het initiatief te nemen. Zij is als het ware een 'melting pot' waarin nationale belangen en gevoeligheden worden afgewogen in een voorstel dat een gemeenschappelijk Europees belang weerspiegelt. Het is de taak van de Commissie om vervolgens voor dit voorstel draagvlak te zoeken in het Europees Parlement en de Raad.

Op grond van mijn eigen portefeuille moet ik dat vaak doen. Zowel het Directoraat Generaal Interne Markt als die voor Belastingen zijn échte kern-DG's. We moeten voorstellen maken en steun zoeken; we sleutelen vlijtig in de machinekamer van de Europese Unie. Het werk is politiek én erg praktisch want uiteindelijk gaat het om concrete dingen voor de burgers. Het interessante van Commissaris zijn is dat je negentig procent van de tijd bezig bent met inhoud.

Laat ik een voorbeeld noemen: de liberalisering van de postdiensten in Europa. De Noord Europese lidstaten zijn voor een snelle opening van de postmarkt, maar de Zuid Europese lidstaten kampen met de druk van sterke vakbonden en zijn afhoudend. Toch is het van belang om een sterke interne postmarkt te creëren. Modernisering van de postdiensten is nodig om bijvoorbeeld elektronische handel tot succes te maken.

De Europese Top van Lissabon heeft dit voorjaar, op instigatie van de Commissie, een belangrijk doel gesteld: "Europa moet binnen tien jaar de meest dynamische, concurrerende en kennis intensieve economie ter wereld hebben. Daarvoor dient een versnelde liberalisering van de markt voor gas en elektriciteit, vervoer en postdiensten". Kortom: de Raad in Lissabon ondersteunt en verschaft urgentie aan wat de Commissie op de agenda heeft gezet op grond van zijn initiatiefrecht.

De Commissie heeft daarom een voorstel gemaakt dat niet te snel gaat en niet te langzaam, en zelfs rekening houdend met de specifieke situatie van verschillende lidstaten. Zij moet als het waren een cultuurkloof tussen Noord en Zuid overbruggen. Geen enkele instelling kan dit doen in haar plaats. De Commissie kiest niet voor Noord of voor Zuid maar voor het algemeen Europees belang en probeert steun te zoeken in Parlement en Raad, hoe moeilijk dat ook is.

Als vierde voorwaarde voor Europese integratie schoof Van Miert "sterk politiek leiderschap" naar voren. Sterk leiderschap was er in het verleden vaak. Zo was er het koppel Monnet-Schuman dat de grondslag legde voor de Europese constructie. Of het koppel Schmidt en Giscard D'Estaing dat de basis legde voor de gemeenschappelijk monetair beleid. En natuurlijk het koppel Kohl Mitterrand dat Europa leidde door de jaren tachtig en negentig.

Dat leiderschap is in Europa van vandaag wel aanwezig maar diffuus en daarom minder herkenbaar. In plaats daarvan zijn er veel visies, meningen en vergezichten en trekt bijna elke regeringsleider, met een eigen toespraak, de brede contouren van de Europese integratie. Dit leidt tot veel "bilateralisme" zonder dragende visie.

Dit bilateralisme verandert de Europese Unie in een groot praat café waar onder de tafel akkoorden worden gesloten zonder dat er een middelpunt vliedende kracht is die het gemeenschappelijk belang identificeert.

Daarnaast dreigt de inter gouvernementele aanpak de bevoegdheden van de Commissie te verwaarlozen. Een voorbeeld is de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Deze functie ressorteert direct onder de Raad, terwijl van de Commissie ook wordt verwacht dat zij een gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid formuleert. Dit is op den duur onhoudbaar omdat het de taken van Commissie en Raad verwart. De President heeft terecht gesuggereerd dat de functie van Hoog Vertegenwoordiger zou kunnen worden geïntegreerd in de Commissie, zonder aanzien van de persoon in kwestie, die voortreffelijk werk doet.

Een sterke Commissie betekent ook de Commissie bereid moet zijn zichzelf grondig te hervormen. Het takenpakket van de instelling is de afgelopen jaren enorm uitgebreid, ook omdat het Europees Parlement en de Raad aandringen op initiatieven. Dit betekent dat er meer werk bijkwam zonder dat er meer middelen of meer personeel aan werd toegevoegd. Het gevolg van die aangroei was de ondermijning van de reputatie van de Commissie. Want wat waren de gevolgen? Veel programma's bleven onderbemand en werden niet goed uitgevoerd. Daarop moest de Commissie weer nieuwe experts van buitenaf aantrekken en werd het na verloop van tijd middelpunt van kritiek.

De Commissie moet kieskeuriger zijn. Ze moet zich toeleggen op de kerntaken, waartoe ik zeker de Interne Markt mag rekenen. Ze moet zich elke keer de vraag stellen: moeten we dit wel doen? En als we het niet kunnen doen, is het onze plicht

om het niet te doen. De Commissie moet daarom "neen" durven zeggen tegen het Parlement en de Raad als een verzoek niet houdbaar is.

De Commissie dient daarom nauwgezet te blijven kijken naar het begrip subsidiariteit. Dit begrip werd in het verleden vaak hoog in het vaandel geschreven maar door Raad en Europees Parlement weinig in de praktijk gebracht. Steeds moet de vraag zijn: kan dit niet op het niveau van de lidstaten zelf? Pas als een materie grensoverschrijdend is en beter op Europees niveau effectief kan worden geregeld, kan het voorwerp voor een initiatief zijn.

Maar in het algemeen geldt: "In der Beschränkung zeigt sich der Meister".

Het Deens referendum heeft laten zien dat subsidiariteit geen lege huls mag blijven. Sommige burgers voelen "té veel Europa" aan als bedreigend voor hun cultuur en identiteit. De toepassing van dit beginsel kan voorkomen dat Brussel te veel doet en de burgers in landen met een sterk natiegevoel de indruk krijgen dat de Europese instellingen "centralistische reflexen" vertonen.

De Commissie kan alleen geloofwaardig én krachtig zijn als ze zich toelegt op haar kerntaken: wetgeving, beleid maken en toezicht houden op de naleving van regels.

Ze moet bereid zijn om minder te doen maar het mindere beter te doen. Op die manier blijft zij ook in een uitgebreid Europa de spil van integratie.