

INTERNATIONALE

Spectator

Rusland van anti-imperialisme tot anti-terrorisme

De Europese respons op '11 september'

Europa tussen ratio en gevoel

Centraal-Europa op weg naar de Europese Unie

Subsidies uit EU-fondsen: toezicht en controle

Wordt 2001 een historisch jaartal?

Jaargang 55, nr 12, december 2001

Instituut Clingendael



Europese Beweging

 **Nederland**
*Europese Beweging
Nederland*

COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (Naamsestraat 59 Brussel).

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. de *Europese Beweging Nederland* (EBN).

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

A. van Staden (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
P. Hoebink, W. Hout, M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:
Particulier € 48,-
Instelling € 55,-
Student € 39,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 69,-
Instelling € 78,-
Student € 58,-

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 6,- excl. portokosten

ADVERTENTIE TARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV
Hans Koorn, telefoon 0592-376933

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk, fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud december 2001

YVAN VANDEN BERGHE

Rusland van anti-imperialisme tot anti-terrorisme 581

BOB VAN DEN BOS

Ook Europa ontwaakt uit Amerikaanse droom: op zoek naar een strategisch concept tegen terrorisme 583

JAN WOUTERS & FREDERIK NAERT

Het antwoord van de Europese Unie op '11 september': enkele kritische kanttekeningen 587

EPPO JANSEN

Europa tussen ratio en gevoel 592

J.W. VAN DER MEULEN

Centraal-Europa op weg naar de EU: regatta of doolhof? 597

JAN M.M. VAN DEN BOS & COEN J.J. VELDHIJZEN

Toezicht en controle op subsidies uit Europese structuurfondsen: ook na verbetering blijft waakzaamheid geboden 602

HARM J. HAZEWINKEL

2001 - een historisch jaartal? 608

RESPONS

BRAM BOXHOORN

Het einde van de NAVO? 611

NIELS VAN WILIGEN

Het Duitse Macedonië-debat: een weinig verheffende, maar noodzakelijke vertoning 613

FRANK VAN OORSCHOT

Dat vermaledijde gezonde eten 615

Repliek

J. KOL

Propagandistische toonzetting in discussie over landbouw 618

RESPONS

J.M.M. STASSEN

De landbouw het land uit? 619

BESPREKINGSARTIKEL

MAARTEN BRANDS

Van halve naar hele Europeanen 622

BOEKBESPREKINGEN

HAN MULDER OVER

Oral history van founding fathers Nederlands Europeabeleid 626

ERIK DIRKSEN OVER

Rusland onder Poetin 627

S. ROZEMOND OVER

Islam in Europa 629

GARETH DAVIES & HEIN VAN DEN BOS OVER

Mensenrechten en verdragen van de Europese Gemeenschap 630

GERRIT FABER OVER

Mensenrechten en Europese ontwikkelingssamenwerking 631

MAX GEVERS OVER

Het Chemische-Wapenverdrag: ondertekening, toetreding en uittredingsoptie 632

AGENDA

634

BOEKAANKONDIGINGEN

635

SUMMARIES

Rusland van anti-imperialisme tot anti-terrorisme

YVAN VANDEN BERGHE

DE LAATSTE JAREN BRACHT HET WESTEN NOG MAAR WEINIG aandacht op voor Rusland. De Russen hebben ons immers erg teleurgesteld. Na onze overwinning in de Koude Oorlog brachten we er democratie en vrije markt en legden we dus de basis voor welvaart en voor-spoed. Maar het liep helemaal mis, en omdat we daarmee niet geconfronteerd wilden worden, verdween Rusland geleidelijk aan uit ons beeld.

Rusland werd dus geen echte democratie. Boris Jeltsin, een voornaam lid van de communistische *nomenklatura*, was al president van Rusland toen Michail Gorbatsjov in december 1991 noodgedwongen de Sovjetunie ontbond. Hij regeerde weldra als een autocraat: tsaar Boris. In 1996 liet hij zich opnieuw tot president verkiezen. Dit gebeurde met hulp van het Westen, dat zodoende kon verhinderen dat de communist Gennadi Zjoeganov won. Hoogtepunt in Jeltsins regering vormden de beschieting en bestorming van het parlement in december 1993 en het zich toekennen – na een gemanipuleerde volksraadpleging – van een zeer grote presidentiële macht.

De aftakelende Jeltsin (hartpatiënt, alcoholicus) liet de meeste zaken op hun beloop en bekommerde zich – naar typisch Russische feudale traditie – helemaal niet om het welzijn van zijn onderdanen. Hij probeerde zo lang mogelijk aan de macht te blijven teneinde de invloed en de rijkdom van zijn corrupte familie en clan (*de Familie*) te vergroten. Toen Jeltsin de schijn van fysieke bekwaamheid tot regeren niet langer kon ophouden, benoemde *de Familie* in 1999 de onbekende ex-KGB-er, gewezen onderburgemeester van Sint-Petersburg en kortstondig hoofd van de nieuwe geheime dienst FSB, Vladimir Poetin, tot zijn opvolger. Alles zou blijven zoals het was en Poetin ondertekende meteen na zijn eedaflegging zijn eerste presidentiële decreet, waarin Jeltsin en zijn familie van iedere rechtsvervolging werden vrijgesteld.

Het economisch beleid van Jeltsin beperkte zich grotendeels tot het wegschenken van de grondstoffen en de interessante stukken van de economie aan vertrouwelingen en corrupte ondernemers, die weldra vanwege hun fenomenale rijkdom en invloed op het bestuur 'de oligarchen' werden genoemd. Hun opgang werd mogelijk gemaakt door de wetteloosheid en corruptie. De vrije markt was dan wel ingevoerd, maar de verouderde

zware industrieën werden door indirecte subsidies kunstmatig in leven gehouden. Daarom werd Rusland niet beschouwd als een volwaardige markteconomie en is het nog steeds niet toegelaten tot de Wereldhandelsorganisatie WTO. Dit kwam de corrupte bezitters van de beste brokken van de economie overigens goed uit. Op die manier konden ze hun monopolistische greep op Rusland behouden.

De Russen waren vanwege hun specifieke cultuur niet klaar voor de vrije markt. Zowel de produktiviteit als de investeringen namen snel af, waardoor het industriële kapitaal drastisch verouderde. Door de achteruitgang van het onderwijs slonk ook het menselijk kapitaal. De wankele banken waren niet in staat geld aan te wenden voor belangrijke investeringen, terwijl de Centrale Bank niet voldoende macht had hervormingen in de banksector door te voeren.

Het BNP daalde met 40% en de welvaart van de bevolking daalde navenant. Vooral de salarissen van de staatsdienaren – onder wie, naast ambtenaren, leraren, politie en militairen, ook het medisch personeel en uiteraard alle gepensioneerden – daalden enorm door de inflatie en het waardeverlies van de roebel. Door de financiële crisis van augustus 1998 verloor de roebel driekwart van zijn waarde.

Het onderwijs en het gezondheidssysteem verloederden. Ook het leger, een ander vroeger paradepaard, kwam in een crisissituatie wegens onvoldoende subsidiëring en een tekort aan rekruten. In zeer korte tijd ging het van kwaad tot erger: de levensverwachting daalde aanzienlijk, het alcoholisme nam gigantische vormen aan, een hardnekkige en kwalijke vorm van TBC kwam opzetten, aids en drugs verspreidden zich vrijwel ongeremd en het aantal zelfmoorden ging dramatisch omhoog. Hoewel huisvesting en verwarming nog steeds goedkoop zijn, verkeert driekwart van de Russen thans in minder goede materiële omstandigheden dan onder het communisme.

Jeltsin hield zich met dit alles nauwelijks bezig. Als toegevoegd deelnemer aan de G 7 beschouwde hij zich als een van de groten der aarde. Wat hij niet wilde zien, was dat het aanzien van Rusland daalde. Het overleefde dankzij de leningen van Wereldbank en IMF. Onder Jeltsin verkeerde Rusland in vreedzame coëxistentie met

het Westen en China, maar voerde het een nogal wispelturig buitenlands beleid: Irak en Servië genoten een zekere vorm van Russische bescherming toen het Westen zich tegen hen keerde. Voor de militairen, die de toorgang van het imperium en de implosie van de Sovjetunie nog niet hadden verwerkt, bleven de Verenigde Staten en de NAVO nog steeds de meest waarschijnlijke tegenstanders. Intussen liep de krijgsmacht een smadelijke nederlaag op in hun eigen Tsjetsjenië, dat meer autonomie eiste. Jeltsin voerde er sinds december 1994 een smerige en ongenadige oorlog, die in 1996 door het onderhandelings talent van zijn politieke tegenstrever generaal Lebed slechts tijdelijk kon worden onderbroken.

Poetin en de nieuwe Heilige Alliantie

Sinds *de Familie* hem aan de macht bracht, is de machtsbasis van Poetin niet wezenlijk groter geworden. De macht is over vele groepen verspreid en de president is nog steeds niet de voornaamste machtsfactor. Via alle mogelijke middelen tracht hij voortdurend zijn macht uit te breiden. Niet zelden meet hij zich het imago van een liberaal hervormer aan en probeert hij de controle over de talrijke bestuursorganen in het centrum en in de provincies in handen te krijgen. Dit lukt vooralsnog niet en omdat Poetin niet kan verkroppen dat de pers hierover bericht, probeert hij alle media onder zijn controle te krijgen.

Poetin slaagde er wel in twee belangrijke wetten door de *Doema* te jagen: de wet omtrent hervorming van het belastingstelsel en de wet op het privébezit van grond (exclusief landbouwgrond). De hervormingen van de geneeskunde, het onderwijs, de rechtspraak en het leger blijven maar vertraging oplopen. Poetin leverde geen fundamentele bijdrage tot economisch herstel. De stijging met 8,3% van het BNP in 2000 (en mogelijk 5,5% in 2001) is niet te danken aan de groei in investeringen, maar aan de stijging van de olie- en grondstoffenprijzen op de internationale markt. Rusland gaat nog steeds gebukt onder een buitenlandse schuld van 165 miljard dollar en het vermoeden is groot dat die schuld vanaf 2003 niet meer zal kunnen worden afgelost.

In december 1999 startte Poetin, toen nog eerste minister, een nieuwe oorlog in Tsjetsjenië onder het voorwendsel dat Tsjetsjeense terroristen huizenblokken in Moskou hadden opgeblazen. Aanvankelijk won Poetin de oorlog; de door nationalisme opgezweepte Russen beloonden hem door hem op 26 maart 2000 in de eerste verkiezingsronde met 52% van de stemmen tot president te kiezen. Zijn troepen slaagden er evenwel niet in volledig meester te worden in Tsjetsjenië. Weldra ontstond een verbeterde strijd, waarin beide partijen zich te buiten gingen aan schendingen van de mensenrechten en terreurdaden, die Poetins internationale reputatie zwaar schaadden.

Poetin volgt misschien onbewust het voorbeeld van Gorbatsjov die, omdat de binnenlandse macht hem ontglipte, prestige op het gebied van de buitenlandse politiek zocht. Ook Poetin hoopt door te scoren op het internationaal politiek toneel zijn prestige en macht in Rusland te vergroten. Poetin heeft een goed persoonlijk contact met westerse leiders, maar voelt toch dat steeds minder met Rusland rekening wordt gehouden. Hij werd niet gehoord in zijn protest tegen de uitbreiding van de NAVO en het raketschild. Daarom ook sloot hij in juli 2001 een twintigjarig vriendschapsverdrag met China, dat duidelijk bedoeld was als waarschuwing aan het adres van de Verenigde Staten.

Toen kwamen de verschrikkelijke gebeurtenissen van 11 september 2001. Door zich meteen solidair te verklaren met Bush jr. en een gemeenschappelijke strijd tegen het (islamitisch) terrorisme uit te roepen, hoopte Poetin zijn slag te slaan in verband met het raketschild en de NAVO en belette hij voortaan elke kritiek op zijn optreden in Tsjetsjenië. De president speelde meteen hoog spel: hij verklaarde zich een westerling en een Europeaan en zodoende een duidelijk lid van de 'beschaaft' wereld, die werd aangevallen door de islamitische 'barbaren'. Rusland koos dus voor het Westen. Met de NAVO werd op 3 oktober overeengekomen dat er over een mogelijke uitbreiding kon worden gesproken, op voorwaarde dat de alliantie zich in de richting zou begeven van een politieke organisatie waar Rusland lid van kon worden of er minstens een belangrijke rol in kon spelen.

Dacht Poetin aan zijn voorganger tsaar Alexander I, die na het Congres van Wenen op 26 september 1815, met Pruisen en Oostenrijk de Heilige Alliantie stichtte? De christelijke vorsten wilden vanuit hun morele waarden Europa beschermen tegen het kwaad. Is het Poetins droom in naam van de heilige oorlog tegen de terroristische islamieten samen met de Amerikanen Europa te beheersen en opnieuw de vruchten te plukken van de sovjetoverwinning op het nazisme?

Poetin speelt een gevaarlijk spel: hij laat Amerikaanse troepen toe in gebieden die tot de Russische invloedssfeer behoren, zoals Oezbekistan en Tadzjikistan. Misschien willen die er nooit meer weg? Mocht anderszits op de lange duur de Amerikaanse interventie in Afghanistan mislukken – wat niet geheel onwaarschijnlijk is – dan zouden de Amerikanen zich halsoverkop uit de regio kunnen terugtrekken en een nooit vertoonde chaos achterlaten. Russische troepen zouden dan moeten inspringen om in Oezbekistan en Tadzjikistan tegen het islamitisch fundamentalisme te strijden en vermoedelijk ook opnieuw in Afghanistan oorlog moeten voeren. ■

Over de auteur

DR. YVAN VANDEN BERGHE is hoogleraar in de diplomatieke geschiedenis aan de Universiteit Antwerpen.

Ook Europa ontwaakt uit de Amerikaanse droom

BOB VAN DEN BOS

Op zoek naar een strategisch concept tegen terrorisme

IS DE WERELD NA 11 SEPTEMBER VOORGOED VERANDERD? Of zijn we hardhandig wakker geschud en krijgen we eindelijk oog voor gevaren die allang bestonden?

Wat wel kón gebeuren, maar nooit zóu gebeuren, gebeurde tóch. De Verenigde Staten, en daarmee het Westen, zijn veel kwetsbaarder gebleken dan algemeen werd aangenomen. Het fundamentele gevoel van persoonlijke veiligheid is aangetast door de aanslagen en de dreigingen met poederbrieven. Honderden miljarden dollars voor defensie blijken niet toereikend om een aanval op het symbolische hart van de Amerikaanse samenleving te voorkomen. De terreur wordt beschouwd als een bedreiging van de *way of life*. De direct betrokkenen ondervinden de psycho-traumatische gevolgen. De economie wordt getroffen door een ernstig verlies van vertrouwen van investeerders en consumenten. En ook de politieke implicaties zijn onmiskenbaar: een gekrenkte nationale trots, oplevend nationalisme (*God bless America*) en een ongekende eensgezindheid achter de president om de terroristen met militaire, diplomatieke, justitiële en financiële maatregelen uit te schakelen.

Ook de rest van de wereld lijdt zware economische schade van de aanslagen. Vooral de meest kwetsbare staten worden getroffen door een scherpe afname van de export, investeringen, het toerisme en verlaging van de wereldmarktprijzen. Volgens de Wereldbank zullen er tienduizenden kinderen méér sterven in ontwikkelingslanden en worden zo'n 10 miljoen mensen tot een leven beneden de armoedegrens van 1 dollar per dag veroordeeld.¹ Uiteindelijk vallen er meer slachtoffers in de Derde Wereld dan in het doelwit, de Eerste Wereld.

Hoofddoel van president Bush jr. is het onschadelijk maken van de in tientallen landen opererende terroristische netwerken. Coalities smeden, militaire acties uitvoeren, banktegoeden bevroren en geheime inlichtingen uitwisselen zijn ongetwijfeld van urgent belang. Staten die de verderfelijke organisaties

bescherming bieden, worden terecht onder zware druk gezet en eventueel militair aangepakt. De terroristen moeten overal vogelvrij worden verklaard. De operaties tegen de Taliban in Afghanistan dienen als voorbeeld voor wat landen die terroristen gastvrijheid bieden, te wachten staat. De Amerikaanse regering geeft niet voor niets aan dat de strijd jaren gaat duren. De risico's zijn aanzienlijk: overtuigende resultaten kunnen te lang uitblijven, de brede coalitie kan uiteenvallen, gematigde regimes kunnen door radicale worden vervangen en de noodzaak kan zich opdringen militair in te grijpen in terroristische gastlanden als Irak of Somalië.

We moeten ons afvragen of de huidige benadering, hoe noodzakelijk ook, toch niet eerder een vorm van symptoombestrijding is. Zelfs indien bestaande terreurgroepen worden uitgeschakeld, kunnen er immers steeds weer nieuwe opduiken indien de achterliggende omstandigheden niet veranderen. Gezien de inmiddels wijd verspreide kennis van nucleaire, chemische, bacteriologische en biologische wapens en de structurele instabiliteit in grote delen van de wereld, is er alle reden voor het ontwerpen van nieuwe strategieën om tot vreedzamere verhoudingen te geraken. Naast de directe terreurbestrijding ontkomen we daarom niet aan een beleid dat de voedingsbodem voor politiek geweld wegneemt.

Diepere oorzaken

De diepere oorzaken van de recente rampen zijn complex en uiteenlopend van aard, maar onderling samenhangend. Een belangrijke wortel van het huidige kwaad is gelegen in de eeuwenoude, strikt gescheiden ontwikkeling van de religies en daaraan gerelateerde culturen. Wie de wereldkaart bekijkt, ziet een strakke geografische verdeling van godsdiensten, alsof het is afgesproken: deze mag dit hier geloven, en die dat dáár. Mensen worden in die ingekleurde plekken

veelal op massale schaal zeer eenzijdig geïnformeerd, en niet-geloven betekent veelal maatschappelijke uitsluiting wegens 'verraad' aan ouders, familie en cultuur. Gelovigen geloven niet, maar weten het zeker. Religieuze leiders hebben soms onevenredig veel gezag. Godsdiensten konden vreedzaam naast elkaar bestaan op basis van niet-inmenging in elkaars aangelegenheden.

Voor het eerst in de geschiedenis zijn we nu getuige van de grootschalige doorbreking van het isolement van godsdiensten en culturen. Waar religies elkaar tegenkomen binnen landsgrenzen, verdragen zij elkaar slecht, vooral als ze samenvallen met etnische en politieke scheidslijnen en er om de macht gestreden wordt. Zoals in Soedan, Nigeria of op de Molukken. Door de enorme intensivering van het vliegverkeer, de grote migratiestromen en de communicatierevolutie worden menselijke relaties mondiaal in korte tijd op een totaal andere leest geschoeid, zonder dat ze daarop zijn voorbereid. Integendeel, door de terreur in Amerika komen bijvoorbeeld christenen en islamieten ineens tot de schokkende ontdekking dat zij eigenlijk bar weinig van elkaar weten. Het eeuwenlange isolement wreekt zich in wederzijds onbegrip. Dit proces wordt versterkt doordat de extreme uitingen van een samenleving eerder opvallen dan de conventionele en alledaagse. Zo kan men gemakkelijk via de televisie een beeld van het Westen krijgen dat wordt gedomineerd door onbeschaafde uitingen van overmatig geweld, schaamteloos materialisme en ongebreidelde seks. Tegelijkertijd associëren wij de moslimlanden al snel met de steniging van overspelige vrouwen, het afhakken van ledematen en een verregaande dominantie van de mannen.

Wanneer onbegrip in haat omslaat, moet deze vaak mede verklaard worden uit onvrede met de eigen situatie. Die kan bijvoorbeeld berusten op een uitzichtloos leven in een omgeving van structurele armoede, politieke en economische uitsluiting, etnische en religieuze onderwerping. Het is niet toevallig dat het arme, multi-etnische, multi-religieuze en grotendeels autocratisch geregeerde Afrika als geen ander continent door politiek geweld wordt geteisterd. Het geloof kan onbedoeld bijdragen aan de frustraties. Wie als moslim gelooft in de absolute waarheid van de koran en er trouw naar leeft, vindt het moeilijk te verteren dat hij er in zijn moslimstaat zo slecht aan toe is. Democratische systemen zijn in islamitische landen uiterst schaars. Wie openlijk kritiek uit op de machthebbers, verdwijnt in het cachot of onder de grond. Fundamentalisten bepleiten geen democratie, maar ze keren zich slechts tegen hun regeringen als deze zich aan westerse belangen uitleveren, zoals bijvoorbeeld in Egypte, Saudi-Arabië of Algerije.

Een tekort aan middelen of verkeerde prioriteiten (buitensporige wapenaankopen) van de staat bieden

ruimte aan religieuze organisaties die wél over geld beschikken. In landen als Pakistan of Indonesië, waar de overheid zelf niet voor voldoende gratis onderwijs kan zorgen, kunnen islamitische bewegingen via een groot netwerk van koranscholen gemakkelijk kansarme jongeren mobiliseren. Het vermogen hiertoe is vaak voorbehouden aan mensen met een relatief hoog zelfbewustzijn door opleiding, afkomst en financiële middelen. Uit de persoonlijke achtergronden van de steenrijke Bin Laden en de academisch gevormde terroristen mag daarom niet worden geconcludeerd dat er geen relatie bestaat tussen politiek geweld en armoede. Bin Laden is uitstekend in staat gevoelens van de massa te verwoorden en om te zetten in haat tegen Amerika. In deze context kunnen betrekkelijk kleine groepen worden aangezet tot naar het paradijs leidende zelfmoordacties en daarmee de hele wereld in rep en roer brengen.

Wie heeft de leiding bij bestrijding?

Bij de directe bestrijding van terroristische organisaties ligt een leidende rol van de Verenigde Staten voor de hand. Te sterke Amerikaanse dominantie kan echter leiden tot scheve verhoudingen. Washington is bereid en in staat grote militaire verantwoordelijkheid te nemen en wenst daarbij maximale steun, maar minimale bemoeienis van bondgenoten. In de Golfoorlog trokken de Verenigde Staten alle initiatief naar zich toe, de overige landen mochten zich aansluiten. In de Afghanistan-operatie werden de bijdragen van de bondgenoten zeer beperkt gehouden. De slechte ervaringen met een gedeelde verantwoordelijkheid, zoals in Bosnië met de VN, en mogelijke dwarsliggerij van Europese landen, sterken de Amerikanen in hun voorkeur voor solistisch optreden. Het nadeel hiervan is, ook voor de Verenigde Staten zelf, dat zij daarmee het beeld van grote boosdoener in belangrijke delen van de wereld bevestigen. Het bombarderen van Afghanistan, met de onvermijdelijke burgerslachtoffers, leidde in de moslimlanden bepaald niet tot veel sympathie voor de strijd tegen het terrorisme. Door onvoorwaardelijke loyaliteit te eisen van de bondgenoten ('wie niet voor ons is, is voor Bin Laden') en hen slechts minimaal bij de operaties en de besluitvorming te betrekken, nemen de Amerikanen een groot politiek risico: de onontbeerlijke steun van de publieke opinie in de coalitie kan afbrokkelen naarmate de resultaten langer uitblijven.

Tot op zekere hoogte hebben de Europese bondgenoten deze stiefmoederlijke behandeling aan zichzelf te danken. Als het gaat om politieke eenheid en militaire capaciteit, kan de EU niet in de schaduw staan van de grote Atlantische partner. Het GBVB functioneert onvoldoende, vooral als grote internationale cri-

ses uitbreken waarbij de Verenigde Staten betrokken zijn. De traditionele verschillen in belangen, gebruiken, historische bindingen en binnenlandse politieke verhoudingen maken het altijd al moeilijk tot gemeenschappelijke gezaghebbende standpunten te komen. Zodra zich een grote internationale crisis aandient, komt er een nieuwe dimensie bij.

Europese profileringsdrang

Voor de grootste Europese landen en hun leiders doet zich bij zo'n crisis een 'unieke' kans voor om een rol op het wereldtoneel te spelen. De politieke ruimte ontstaat, omdat voor de Verenigde Staten Europa niet de EU is, maar het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk. De Britse premier laat zich graag de functie van adjunct-leider aanmeten, omdat dit statusverhogend werkt voor hemzelf en zijn land. Binnen de Europese verhoudingen is dit vooral belangrijk als compensatie voor de Britse eurosceptische reputatie en het niet-deelnemen aan de EMU. De Franse president en de Duitse bondskanselier hebben verkiezingen voor de deur en kunnen de internationale schijnwerpers goed gebruiken. De behoefte aan zichtbare onderonsjes van de regeringsleiders moet, behalve uit oprechte behoefte met elkaar zaken te doen, ook verklaard worden uit binnenlandse politieke omstandigheden. De grote internationale en Europese politiek is zeer mediagevoelig en statusbevestigend en wordt steeds meer beheerst door regeringsleiders ten koste van ministers van buitenlandse zaken, die dikwijls politieke rivalen zijn. Bovendien wordt het met een groeiende Europese Unie steeds moeilijker in internationale crisissituaties overeenstemming te bereiken over strategie, opzet en uitvoering van militaire operaties.

Krediet voor de EU

In veel Arabische, Afrikaanse en Aziatische landen overheersen sterke anti-Amerikaanse gevoelens en zouden de regeringen liever een actievere rol van de Europeanen zien. Van de Verenigde Staten is een beeld ontstaan van een economische en militaire supermogenheid die op weinig subtiele wijze haar wil aan de wereld tracht op te leggen. De EU heeft ondanks haar tekortkomingen op een aantal terreinen een betere reputatie dan de Verenigde Staten. Zij is de grootste donor op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulpverlening. De Amerikanen manifesteren zich op deze gebieden daarentegen minimaal. Waar de 15 EU-lidstaten te zamen goed zijn voor 0,33% van hun BNP, geven de Verenigde Staten slechts 0,1% van hun BNP aan officiële ontwikkelingshulp. Daarmee staan zij onderaan de DAC-lijst.²

De EU heeft bovendien een patroon van relaties op het terrein van politiek, handel en hulp, dat aangewend kan worden om een aantal dieper liggende oorzaken van terrorisme te lijf te gaan. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan de betrekkingen met de mediterrane landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten (het zogenoemde Barcelona-proces), het Cotonou-akkoord (met o.m. Afrikaanse staten) of het EU-ASEM-partnerschap (Europa-Azië), alsmede de hulprelaties van EU-lidstaten op bilaterale basis. Deze akkoorden bevatten een clausule die in dit opzicht een sleutelrol speelt en die in een politieke dialoog voorziet, o.m. over mensenrechten en goed bestuur.

Europees-Amerikaanse balans

Aldus hebben de Verenigde Staten en de Europese Unie duidelijk ieder hun sterke en zwakke kanten waar het gaat om de oplossing van wereldproblemen, zoals het terrorisme. Voor beide is het urgenter dan ooit om tot belangrijke bijstellingen te komen. De Amerikanen moeten meer 'Europees' en de Europeanen meer 'Amerikaans' beleid gaan voeren. Washington zou er goed aan doen zijn enge definitie van eigenbelang los te laten en op een veel breder terrein dan het politiek-militaire een wereldomvattende verantwoordelijkheid te nemen. De buitenlandse hulp dient niet langer vooral te bestaan uit wapenleveranties, maar uit substantiële bijdragen aan gezondheidszorg, onderwijs en goed bestuur in arme landen. Bovendien moeten de Amerikanen (met Europa) de bereidheid tonen tot concessies aan ontwikkelingslanden bij de liberalisering van de wereldhandel. Een aanwijzing dat de Verenigde Staten zich bewust worden van hun bredere verantwoordelijkheid was hun inschikkelijke opstelling bij de WTO-conferentie in Qatar in november jl. Ook heeft inmiddels in Washington het inzicht post gevat dat een actieve Amerikaanse bemiddelingsrol onontbeerlijk is om het Israëlisch-Palestijns conflict op te lossen. Het, overigens onjuiste, beeld in de islamitische landen dat de Verenigde Staten eenzijdig Israël steunen, trachte president Bush jr. te corrigeren door voor het eerst uitdrukkelijk voor een Palestijnse staat te pleiten. De Amerikanen beseffen maar al te goed dat voortdurend van de Israëlische en Palestijnse gewelddadigheden een zware wissel trekt op de bestendigheid van de brede coalitie tegen terrorisme.

De EU dient in het licht van de komende uitbreiding de consequenties te trekken uit haar eigen tekortschieten bij de Afghanistan-operatie en daarbij ook de Golfcrisis, het Midden-Oosten-conflict en Bosnië niet te vergeten. De beste methode om slagvaardig te worden zou communautarisering van het beleid zijn, waarbij de uitvoering grotendeels aan de Europe-

se Commissie wordt overgelaten. Gegeven de aard van buitenlandse politiek en de toegenomen profileringsmogelijkheden van Europese leiders is dit echter vooralsnog geen haalbare kaart. De enige manier om het Europees buitenlands beleid effectief te maken in een brede Unie, is het inbouwen van *flexibiliteit*. In een zich sterk uitbreidende Unie is het onmogelijk alle lidstaten op gelijke wijze bij alle belangrijke besluiten te betrekken. Dit wél doen betekent politieke verlamming en geringe invloed in de wereld. Er zal in elke crisis voortaan een mandaat gegeven moeten worden aan landen die bereid en in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen bij het oplossen van de crisis. In het verlengde hiervan is het urgent de defensiedimensie verder te ontwikkelen en de gemeenschappelijke Europese troepenmacht spoedig op de been te brengen.

Strategisch niveau en concept

De donderslag van 11 september heeft in wezen de schijnwerpers gericht op de grote problemen van onze tijd. Er zal zoveel mogelijk op strategisch niveau samengewerkt moeten worden met Rusland, China en andere relevante landen. Dat is verre van gemakkelijk. Het gedeelde belang van terrorismebestrijding kan niet betekenen dat bestaande meningsverschillen ineens van tafel zijn. Er zijn bovendien staten in de coalitie gehaald waar mensenrechten op grote schaal geschonden worden en de bevolking lijdt onder incompetent en corrupte regimes. In plaats van een boycot aan hun broek te krijgen, worden hun aanzienlijke steunbedragen in het vooruitzicht gesteld als dank voor bewezen diensten. Aldus draagt de coalitie tegen het terrorisme ertoe bij dat belangrijke oorzaken van dit verschijnsel juist in stand worden gehouden.

Het strategisch concept moet gericht zijn op het in goede banen leiden van het nieuwe 'ontmoetingspatroon' tussen godsdiensten en culturen. Uiteraard gaat

het daarbij ook om het beheersen van de grote verschillen binnen de religies en beschavingen. Kernpunt hiervan moet de verminderde aantrekkingskracht van alle vormen van fundamentalisme zijn. Wie vasthoudt aan de letterlijke betekenis van teksten die vele honderden jaren geleden werden opgesteld en deze opvatting wil opleggen of uitdragen, komt onherroepelijk en overal in botsing met de moderne tijd als resultaat van een beschavingsevolutie. Intensieve contacten moeten niet uit de weg worden gegaan. Indien deze geen bevredigende resultaten opleveren, dienen de fundamentalisten zoveel mogelijk te worden geïsoleerd.

Daarnaast zijn armoedebestrijding, het streven naar democratische hervormingen en effectief functionerende overheden onontbeerlijke elementen van elke mondiale strategie die gericht is op stabielere en vreedzamer verhoudingen. Dit vergt vooral van Amerikaanse kant een aanzienlijke beleidswijziging. De bereidheid hiertoe mogen we niet onderschatten. De ineenstorting van de Twin Towers heeft een relatie blootgelegd tussen het persoonlijk belang van de individuele Amerikaan en het welzijn van de rest van de wereld. Het ontwakken uit de *American Dream* moet ons nieuwe hoop geven. ■

Noten

- 1 Nota van de Voorzitter van de Wereldbank voor de ontwikkelingscommissie, 18 november 2001, Wereldbank.
- 2 OESO, Development Assistance Committee, *Figures for 2000*. Terwijl Europa steeds meer uitgeeft aan ontwikkelingsprojecten en humanitaire hulp, nemen de Amerikaanse bijdragen af. In de afgelopen 10 jaar is de bijdrage van Amerikanen van gemiddeld \$42 per persoon gedaald naar \$30. Giles Merrit, 'Wake up to the Perilous Cost of the Wealth Gap', in: *International Herald Tribune*, 3 oktober 2001.

Over de auteur

DRS BOB VAN DEN BOS is politicoloog en lid van het Europees Parlement voor D66.

Soon to be published
a Clingendael Essay on

**Terrorism and Counterterrorism
after 11 September
Insights and perspectives
(working title)**

In exploring backgrounds and effects of the September attacks in the United States, five members of the Clingendael research staff present analyses and questions concerning *Catastrophic terrorism* (Marianne van Leeuwen), *The UN and the scourge of terrorism* (Dick Leuridijk), *Business as unusual: counterterrorism in NATO and EU* (Peter van Ham), *Six war fronts against terrorism* (Frans Osinga) and *The Dutch defense forces and counterterrorism* (Kees Homan).

The Essay will be placed on the Clingendael website (www.clingendael.nl) in downloadable format. It may also be ordered by paying f 15,- (Euro 7,50) to giro account 924999 of the Clingendael Institute in The Hague. Please indicate the title: 'Terrorism'. For further information: Research Department Clingendael, # 31-70-3746605/622

Het antwoord van de Europese Unie op '11 september'

JAN WOUTERS & FREDERIK NAERT

Enkele kritische kanttekeningen

DE EUROPESE UNIE HEEFT MET EEN INDRUKWEKKENDE snelheid en dadendrang gereageerd op de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september 2001. Alleen al in september en oktober 2001 stonden twee bijeenkomsten van de Europese Raad en talrijke vakraden (van justitie en binnenlandse zaken tot transport) in het teken van de strijd tegen het terrorisme en werden tal van beslissingen en maatregelen genomen of met hoge prioriteit op de agenda geplaatst.¹ Hoewel dit dynamisme de Unie siert, kan men bij het Europese antwoord op '11 september' ook een aantal kritische kanttekeningen plaatsen. De volgende beschouwingen betreffen eerder de acties in hun totaliteit en beogen geen gedetailleerde analyse van afzonderlijke beslissingen en maatregelen.

Een goed vertrekpunt bieden de conclusies en het actieplan van de buitengewone Europese Raad van Brussel van 21 september 2001. De Europese Raad besluit hierin dat het terrorisme een 'waarlijke uitdaging voor de wereld en voor Europa' is en dat 'de strijd tegen het terrorisme meer dan ooit een prioritaire doelstelling van de Europese Unie zal zijn'. Daarop volgen vier luiken die elk verschillende facetten van het EU-optreden betreffen, nl. 'solidariteit en samenwerking met de Verenigde Staten'; 'het Europees beleid ter bestrijding van het terrorisme' (een actieplan ter uitvoering waarvan de Unie inmiddels een begin heeft gemaakt met maar liefst 79 acties);² 'het engagement van de Unie in de wereld' en 'de mondiale economische vooruitzichten'.³

De genomen of aangekondigde acties zijn, in de woorden van de Europese Raad, onderdeel van 'een gecoördineerde en interdisciplinaire aanpak die alle beleidssectoren van de Unie omvat'. Zij omvatten 1 een militaire dimensie; 2 maatregelen van politionele, justitiële en juridische aard; 3 internationale politieke samenwerking; en 4 de aanpak van de onderliggende oorzaken en de voedingsbodem van terrorisme. Hierna gaan we bondig in op elk van deze vier actie-

polen. Een vijfde, nl. verhoogde veiligheidsmaatregelen in de luchtvaart, komt hier niet nader aan de orde; zij resulteerden in concrete Commissievoorstellen,⁴ waarvan de informele Europese Raad van Gent van 19 oktober 2001 de 'onverwijldede goedkeuring' door de Raad vroeg.

Voorafgaand past nog de volgende opmerking. Een gecoördineerde en interdisciplinaire aanpak van het verschijnsel terrorisme lijkt inderdaad noodzakelijk en komt trouwens overeen met het ruime veiligheidsconcept dat thans – zeker in theorie – door alle Europese veiligheidsorganisaties (NAVO, OVSE, maar ook EU) wordt gehanteerd. In de Unie blijkt deze aanpak onder meer uit de aandacht voor conflictpreventie in het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en voor niet-militaire crisisbeheersing in de ontwikkeling van het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB). De vraag is evenwel in hoeverre deze geproclameerde aanpak ook metterdaad wordt gerealiseerd in de praktijk en of de EU thans voldoende onderneemt om de onderliggende oorzaken van het terrorisme weg te nemen.

Militair optreden

De reacties van de Unie en de lidstaten met betrekking tot het militaire aspect van terrorismebestrijding bieden een goede illustratie van de huidige stand van het EVDB. In de conclusies van de Europese Raad van 21 september neemt de Unie weliswaar een standpunt in over een militair optreden als reactie op de aanslagen van 11 september, maar tevens wordt zeer duidelijk gesteld dat de lidstaten van de Unie bereid zijn bij dergelijke acties, 'ieder naargelang zijn middelen', een rol te spelen. Dit is in die zin logisch, dat het EVDB weliswaar militaire opdrachten omvat, in het bijzonder de Petersbergmissies (sinds het Verdrag van Amsterdam opgenomen in art. 17.2 Unieverdrag), maar geen defensie in eigenlijke zin. Hoewel men de

aan de gang zijnde militaire campagne vanwege haar aard een vorm van crisisbeheer in de zin van de Petersbergtaken kan noemen, is de door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk formeel gehanteerde juridische grondslag zelfverdediging. Ook de NAVO heeft, door zich op art. V van het Verdrag van Washington te beroepen, het standpunt ingenomen dat het hier om zelfverdediging gaat. De stap naar een gemeenschappelijke defensie is derhalve door de Europese Raad, ook na 11 september, nog duidelijk niet gezet.⁵

Vanuit deze optiek lijken de bezwaren tegen de Duits-Frans-Britse minitop van 19 oktober 2001 te Gent, net vóór de Europese Raad aldaar zou worden gehouden, niet, althans niet geheel, terecht. Hetzelfde geldt voor de tweede mini-top van 4 november, in Londen in een op het laatste ogenblik licht uitgebreide samenstelling. Men kan een parallel trekken met wat in het kader van de NAVO is gebeurd: de NAVO heeft weliswaar (voor het eerst in haar geschiedenis) het fameuze artikel V van het Verdrag van Washington ingeroepen, maar de concrete militaire steun aan de Verenigde Staten wordt vooral verleend door afzonderlijke NAVO-lidstaten. Ongetwijfeld heeft ook dáár voorafgaand overleg plaatsgevonden tussen enkele nauwere bondgenoten. Het enige noemenswaardig collectief optreden van de NAVO is de inzet van enkele AWACS-vliegtuigen en een vlootonderdeel voor routineopdrachten die de Amerikanen normaliter vervullen, teneinde Amerikaanse middelen vrij te maken voor de eigenlijke gevechten. De Amerikanen lijken in deze crisis een vorm van *ad hoc*-coalitievorming te beoefenen, waarbij een beroep wordt gedaan op de multilaterale fora voor politieke steun, maar waarbij concrete steun vooral bilateraal op Amerikaans verzoek wordt geleverd.

Dit neemt niet weg dat de Europese Raad op 21 september 2001 uitdrukkelijk heeft besloten 'onder alle omstandigheden in onderling overleg op te treden' en dat hij het inzake de deelname van EU-lidstaten aan militaire acties noodzakelijk had geacht dat er 'nauw overleg met alle lidstaten van de Europese Unie' zou zijn. Het tijdstip en de locatie van het trilateraal onderonsje en de verklaring van de Franse president Chirac dat dit ingegeven was door 'raisons strictement militaires et qui ne concernent que nous',⁶ kunnen moeilijk anders worden gezien dan als signaal dat de drie grote lidstaten hun eventuele deelname aan militaire acties niet als een aangelegenheid van de Unie, maar van henzelf, beschouwen. Men kan zich afvragen of die houding niet een hypotheek legt op de verdere ontwikkeling van het Europese defensiebeleid. Het onderliggend *quid pro quo* van de solidariteitsverklaring, zoals vervat in de conclusies van 21 september, komt hierdoor immers onder druk te

staan: als de Unie zich geheel solidair verklaart met de Verenigde Staten en erkent dat zij het recht hebben 'terug te slaan', en alle lidstaten in die context hun bereidheid uitdrukken bij dergelijke acties een rol te spelen, moet daar wel een zeer nauw en voortdurend overleg tussen alle lidstaten tegenover staan. Anders zullen de lidstaten die zich door de groten in de kou gezet voelen, in de toekomst ongetwijfeld minder bereid zijn de Unie (en zichzelf in Unieverband) zo verregaand te profileren en te engageren. Het argument dat defensie geen Unie-bevoegdheid is, geldt trouwens slechts voorzover het alleen gaat om defensie *sensu stricto*. Dat is in dit geval twijfelachtig: de militaire acties gaan immers gepaard met humanitaire hulp, iets waar de EU duidelijk wél voor bevoegd is (en ook voor zal betalen). De doelstellingen van de campagne zijn bovendien grotendeels van politieke aard en vallen bijgevolg onder het GBVB. Daaruit blijkt overigens dat de operatie uit haar aard geen zelfverdediging is.

De huidige situatie roept ook een fundamentele vraag op. Stel dat de aanslagen niet in de Verenigde Staten hadden plaatsgevonden, maar in Brussel, Londen of Parijs. Is het denkbaar dat de EU hierop minder sterk en minder onderling solidair zou reageren dan nu? In een Unie waarin de integratie zo ver gevorderd is, waarin de lidstaten dezelfde fundamentele waarden delen en waarin de Unie instaat voor de bescherming van haar integriteit,⁷ lijkt dit ons onmogelijk. Gemeten aan de reactie op 11 september betekent dit in wezen dat de Unie moeilijk anders kan dan verder uitgroeien tot een volwaardige defensieorganisatie. Het is dan ook wenselijk dat het huidige artikel V van het Verdrag van Brussel (d.i. de wederzijdse bijstandsclausule, waarvoor de WEU thans nog instaat), zeker op termijn, in het Unieverdrag wordt geïntegreerd. Dit hoeft geenszins tot duplicatie te leiden ten aanzien van de collectieve verdediging binnen de NAVO, zoals blijkt uit de verhouding tussen WEU en NAVO terzake. Over de houdbaarheid van een onverkorte neutraliteit van een aantal lidstaten moet in dit verband ernstig worden nagedacht. In een aantal van deze lidstaten lijkt de discussie hierover trouwens op gang te komen.

De conclusies van de Europese Raad van 21 september 2001 maken daarnaast melding van de noodzaak het EVDB 'zo snel mogelijk operationeel te maken'. Dat is inderdaad dringend gewenst. Zelfs al zou zij het willen, de EU kan thans op militair vlak nog niet optreden. Dat bleek de laatste maanden nog in de crisis in Macedonië, waar de Unie een beroep moest doen op de NAVO om de veiligheid van EU- en OVSE-waarnemers te waarborgen. Gezien de stand van zaken is het twijfelachtig of zelfs een louter institutionele operationaliteit (d.w.z. het beschikken over

functionerende organen en besluitvormingsprocedures) nog in 2001 wordt bereikt. Zo is er – vooral vanwege de Turkse houding – nog altijd geen akkoord bereikt met de NAVO omtrent het ter beschikking stellen van NAVO-middelen aan de EU. Wat de operationele capaciteit betreft (d.w.z. het beschikken over de nodige inzetbare troepen en middelen), stond de 'Capabilities Improvement Conference' op het programma; ook daar bleek dat er nog veel werk aan de winkel is. Overigens staat de gretigheid waarmee bepaalde lidstaten willen deelnemen aan de door de Verenigde Staten geleide militaire campagne – het heeft veel weg van een opbod – in schril contrast met de nogal moeizame ontwikkeling van het EVDB.

Ten slotte rijst de vraag of het standpunt van de Unie inzake de rechtmatigheid van militaire acties correct is vanuit internationaalrechtelijk oogpunt. De VN-Veilighedsraad heeft naar aanleiding van de aanslagen weliswaar het recht op zelfverdediging bevestigd in zijn resoluties 1368 (12 september 2001) en 1373 (28 september 2001), maar heeft niet gezegd dat dit recht *in casu* toepasselijk is. Dat wekt weinig verwondering, aangezien het niet evident is de aanslagen zonder meer aan de Taliban toe te rekenen. De definitie van 'agressie' in resolutie 3314 van de Algemene Vergadering van de VN stelt weliswaar dat een staat schuldig is aan agressie wanneer hij substantieel betrokken is bij de activiteiten van groepen die handelingen verrichten equivalent aan een gewapende aanval, maar het Internationaal Gerechtshof interpreteerde dit in zijn *Nicaragua*-arrest zó, dat het leveren van wapens en het verlenen van allerlei steun onvoldoende zijn om van agressie te spreken.⁸ Zelfs als de aanval kan worden toegerekend aan de Taliban, blijft het militaire optreden onderworpen aan de vrij strikte regels inzake zelfverdediging. In het licht van de centrale rol van de Veiligheidsraad in het VN-veiligheidsstelsel, de tijd verstreken tussen de aanslagen en de militaire reactie (die op 7 oktober, d.w.z. 26 dagen later, van start ging) en de bereidheid van de Veiligheidsraad alle nodige maatregelen te treffen, was een duidelijk mandaat van de Veiligheidsraad stellig te verkiezen geweest. Dit geldt des te meer naarmate de militaire acties langer duren en het moeilijker wordt ze als zelfverdediging te kwalificeren. Misschien helpt een en ander het subtiele verschil te verklaren tussen de posities van de Europese Raad van 21 september en van 19 oktober 2001: op 21 september fundeerde de Europese Raad het recht van de Verenigde Staten 'terug te slaan' (zowel de Engelse als de Franse versie spreekt van een *riposte*) op Veiligheidsraadresolutie 1368, terwijl hij op 19 oktober de rechtmatigheid van de inmiddels gestarte militaire operaties in de eerste plaats op het VN-Handvest en pas daarna op de voornoemde resolutie baseert.⁹ Hoe dit ook zij, het is iet-

wat bizar dat de Europese Raad tegelijkertijd actie 'in het door de Verenigde Naties vastgestelde kader' vooropstelt én geweldgebruik dat daarmee steeds meer op gespannen voet staat, legitimeert.

De in de conclusies van 21 september gehanteerde uitdrukking 'recht om terug te slaan' is overigens bijzonder ongelukkig. Zelfverdediging is iets heel anders dan gewelddadige strafmaatregelen, en deze laatste zijn niet in overeenstemming met het internationaal recht. De term wordt in de conclusies van Gent gelukkig niet herhaald. Of de afdoende vaststelling in laatstgenoemde conclusies dat de acties 'gericht' zijn, standhoudt in het licht van de intensivering van de campagne daarna, lijkt op zijn minst voor discussie vatbaar. Men lette ook op de radicalisering in de toon inzake de aanpak van de daders van 11 september: op 21 september was het de bedoeling hen 'voor de rechter te brengen en te straffen', in Gent heet het dat het in Afghanistan het doel 'blijft' Al Quaeda (waarvan het daderschap bewezen wordt geacht) 'uit te schakelen' (*éliminer; élimination*). Waar plaatsen we dit alles in het internationaal recht en in de context van het VN-Handvest?

Politiële, justitiële en juridische maatregelen

De meeste door de Unie getroffen of aangekondigde maatregelen situeren zich op het vlak van de samenwerking tussen politie en justitie en op juridisch vlak. Dit wordt uiteraard vergemakkelijkt doordat in deze materie sinds de Europese Raad van Tampere (15-16 oktober 1999) al veel werk is verricht. De gebeurtenissen van 11 september lijken tot de nodige politieke druk te hebben geleid om dit proces nieuw leven in te blazen. Zo nam de Raad Justitie en Binnenlandse zaken op 20 september 2001 reeds een heel pakket maatregelen aan. De volgende dag droeg de Europese Raad de Raad op alle in Tampere overeengekomen maatregelen zo snel mogelijk uit te voeren. De verscheidenheid aan maatregelen is zeer groot en hier kunnen slechts enkele ervan kort worden besproken.¹⁰

De meest verregaande maatregel is ongetwijfeld het Europese aanhoudingsbevel. Al op 19 september 2001 kwam de Commissie met een voorstel voor een kaderrichtlijn om voor bepaalde misdrijven de uitleveringsprocedure – die ook tussen EU-lidstaten vaak nog een lastige aangelegenheid is – te vervangen door een Europees aanhoudingsbevel.¹¹ Dit is een ware revolutie in het licht van de klassieke, sterk op nationale soevereiniteit gerichte, beginselen inzake samenwerking tussen staten in strafzaken. Hoewel de Europese Raad van Gent aandrang op goedkeuring van deze kaderrichtlijn door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 6-7 december 2001, zal de tenuitvoerlegging van dit instrument wellicht enige tijd in beslag nemen, al was

het maar omdat in verscheidene lidstaten grondwetswijziging (het schrappen van het verbod van uitlevering van eigen onderdanen) nodig zal zijn.

Daarnaast omvatten de getroffen en te treffen maatregelen vooral het formuleren van een gemeenschappelijke definitie van terroristische misdaden; uitbreiding van het mandaat van Europol; gezamenlijke onderzoeksteams; verhoogde samenwerking tussen politiediensten, gerechtelijke autoriteiten en zelfs inlichtingendiensten; het opstellen van een lijst van terroristische organisaties; het aannemen van juridische instrumenten inzake witwassen van geld en bevrozen van tegoeden; de implementatie van bestaande internationale verdragen inzake terrorisme; het treffen van maatregelen tegen staten die niet meewerken in de strijd tegen de financiering van terrorisme; en steun voor het sluiten van een algemeen verdrag inzake terrorisme in de VN en het coördineren van de posities van de EU-lidstaten in dit verband.

Bij dit alles moet natuurlijk gewaakt worden voor de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden. Dat wordt in de conclusies van 21 september uitdrukkelijk vermeld. Deze bezorgdheid komt onder andere aan bod met betrekking tot de uitlevering van verdachten door lidstaten aan de Verenigde Staten. De Unie is bereid daarover met de Amerikanen te overleggen om uitlevering te vergemakkelijken, maar alleen in overeenstemming met de grondwettelijke regels terzake in de lidstaten. Dat slaat vermoedelijk niet alleen op de kwestie van eigen onderdanen, maar ook op het verbod (mede op grond van het EVRM) om uit te leveren voor misdaden waarop de doodstraf staat, tenzij garanties worden gegeven dat deze niet zal worden uitgesproken of op zijn minst niet zal worden uitgevoerd. Een nauwgezette toetsing van het hele pakket antiterrorisme-maatregelen aan de mensenrechtenstandaarden is onontbeerlijk om te vermijden dat deze laatste sneuvelen in naam van de strijd tegen het terrorisme. Gezien de snelheid waarmee EU-maatregelen thans behandeld worden, zullen NGO's, academici en andere geledingen van de *civil society* deze ontwikkelingen zeer alert moeten volgen.

Internationale politieke samenwerking

In zijn conclusies van 21 september roept de Europese Raad op tot een zo ruim mogelijke coalitie tegen het terrorisme. Daartoe verzoekt hij de Algemene Raad de relaties met derde landen systematisch te evalueren in het licht van hun steun aan de strijd tegen het terrorisme. Op 17 oktober 2001 besloot deze laatste de relaties van de Unie met de buurlanden van Afghanistan en met de landen van Centraal-Azië te intensiveren, de politieke dialoog met de Arabische landen voort te zetten en te streven naar hervatting

van het vredesproces in het Midden-Oosten. De laatste doelstelling werd al uitdrukkelijk in de conclusies van 21 september vermeld. In dit verband hebben reeds tal van bezoeken, in zeer verschillende vormen (soms ook door ministers of regeringsleiders van afzonderlijke lidstaten), aan Centraal-Azië, het Midden-Oosten en de Arabische wereld plaatsgevonden. Bovendien is er in de conclusies van de Raad van 17 oktober sprake van heel wat bijkomende stappen ter intensivering van de dialoog en de samenwerking met Afghanistans buurlanden. Zo wordt een samenwerkingsakkoord beoogd met Pakistan, alsmede financiële steun aan dat land. De Unie wil ook onderhandelingen starten met Iran over een handels- en samenwerkingsakkoord en de dialoog en samenwerking met India opvoeren.

In Gent werd ook besloten de gezamenlijke inspanningen met de Verenigde Staten op te voeren inzake non-proliferatie en exportcontroles voor wapens, alsook voor chemische, bacteriologische en nucleaire materialen. Dit is ongetwijfeld een noodzakelijke maatregel, maar men kan zich afvragen waarom hij alleen in het kader van de samenwerking met de Verenigde Staten wordt vermeld. Een multilateraal initiatief op VN-niveau ter versterking van de controle op ABC-wapens en van het toezicht op kerncentrales en radio-actief materiaal dringt zich op. De Europese Unie dient al haar invloed aan te wenden om de Amerikanen ervan te overtuigen dat ook zij belang hebben bij een dergelijke multilaterale aanpak.

Aanpak onderliggende oorzaken en voedingsbodem

In de conclusies van de Europese Raad van 21 september heet het nobel dat '[d]e integratie van alle landen in een rechtvaardig mondiaal systeem van veiligheid, welvaart en betere ontwikkeling [...] een voorwaarde voor een sterke en duurzame gemeenschap ter bestrijding van het terrorisme' is. Specifieke aandachtspunten die worden vermeld, zijn conflictpreventie en stabilisering, vooral in het Midden-Oosten, politieke dialoog en aandacht voor het vluchtelingenprobleem, en in het bijzonder het starten van een hulpprogramma voor Afghaanse vluchtelingen. Ter uitvoering daarvan zegde de Raad van 17 oktober 2001 voor 320 miljoen euro aan hulp voor de Afghaanse vluchtelingen toe. Al eerder had EU-Commissaris voor externe betrekkingen Chris Patten gewezen op het belang van herverdeling van de welvaart voor een effectieve bestrijding van het terrorisme.¹² De conclusies van Gent voegen hier weinig aan toe: zij stellen dat de Unie 'zich actiever [zal] opstellen in andere regio's van de wereld teneinde gunstige voorwaarden te scheppen voor een rechtvaardige wereld die in het teken staat van veiligheid, welvaart,

democratie en ontwikkeling’.

Vergelijkt men deze vage verklaringen met de gedetailleerde actiepunten voor de strafrechtelijke bestrijding van terrorisme en de versterking van de interne veiligheid van de Unie, dan is van een grondige aanpak van de voedingsbodem van het terrorisme tot nu toe nog geen sprake. Dit kennelijk onevenwicht lijkt ons onhoudbaar. De EU moet, als zij een werkelijk allesomvattende aanpak van het terrorisme voorstaat, dringend een evenwichtig en gedetailleerd actieplan uitwerken om de onderliggende oorzaken en voedingsbodem van het terrorisme aan te pakken. Dat lijkt ons meer in overeenstemming met de beginselen van het VN-Handvest – die bevordering van economische vooruitgang en ontwikkeling voor alle landen omvatten – dan het uitspreken van ‘bijzonder krachtige steun’ aan militaire operaties.

Conclusie

De Unie heeft met grote snelheid en voortvarendheid op de gebeurtenissen van 11 september gereageerd. Het aantal door haar ondernomen acties en maatregelen is indrukwekkend. Hoewel de Unie hiervoor lof verdient, zijn haar initiatieven niet op alle punten evenwichtig en/of voldragen. Dit geldt vooral voor de wijze waarop de EU omgaat met de militaire dimensie en met de onderliggende oorzaken en de voedingsbodem van het terrorisme. Ondanks herhaaldelijke wijzigingen naar het kader van de VN ligt de nadruk in de EU-acties zeer sterk op repressie en preventie van terroristische aanslagen in een korte-termijnperspectief en vooralsnog veel minder op het ontwikkelen van een werkelijk multilateraal optreden onder VN-auspiciën en een in VN-verband betrachten van duurzame internationale vrede en veiligheid en een rechtvaardiger internationale economische orde. Toegegeven, dit is een werk van lange adem, maar het is juist op dit terrein dat de Unie met haar bestaande instrumentarium veel meer kan doen dan wat ze tot op heden heeft ondernomen. ■

Noten

- 1 De EU heeft hiervoor een bijzondere *sub-site* aangemaakt, die een voortdurend bijgewerkt overzicht biedt van haar acties na ‘11 september’: zie <http://www.europa.eu.int/geninfo/keyissues/110901/index.htm>
- 2 Zie de lijst in bijlage bij de Nota van het Voorzitterschap van 16 oktober 2001 (doc. 12800/01), die een ‘road map’ van 64 actiepunten groepeerd, waarvan verscheidene verder thematisch zijn opgesplitst.
- 3 De informele Europese Raad van Gent van 19 oktober 2001 voegde hieraan maatregelen betreffende de dreiging van biologische en chemische wapens toe. Het gaat vooral om verhoogde waakzaamheid bij de betrokken nationale diensten en een nauwe samenwerking tussen deze diensten onderling en tussen de lidstaten.
- 4 Zie de opsomming van deze maatregelen in de mededeling van de Commissie van 10 oktober 2001, ‘The repercussions of the terrorist attacks in the United States on the air transport industry’, COM(2001)574, punten 24-27.
- 5 Krachtens artikel 17.1 Unieverdrag kan de Europese Raad besluiten tot een gemeenschappelijke defensie. In dat geval moet hij de lidstaten aanbevelen een daartoe strekkend besluit aan te nemen overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.
- 6 Zie *Le Monde en ligne*, 20 oktober 2001.
- 7 Art. 11.1, eerste streepje, Unieverdrag.
- 8 Internationaal Gerechtshof, arrest van 27 juni 1986 (*merits*), *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua/Verenigde Staten), *I.C.J. Rep.*, 1986, blz. 14, para. 195.
- 9 Dezelfde dubbele legitimatie wordt gegeven in de verklaring van de Europese Conferentie van 20 oktober 2001, d.w.z. daags na de Europese Raad van Gent. Deze verklaring gaat uit van de EU-lidstaten, de 13 kandidaat-lidstaten, alsmede Rusland, Oekraïne en Moldavië.
- 10 Voor een overzicht, zie de in noot 2 vermelde lijst onder het kopje ‘justice and home affairs Council’. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen regelgevende en operationele maatregelen.
- 11 COM(2001)522.
- 12 Interview in de *Financial Times*, 17 september 2001.

Over de auteurs

JAN WOUTERS is hoogleraar internationaal recht en recht van de internationale organisaties aan de Katholieke Universiteit Leuven.

FREDERIK NAERT is assistent aan het Instituut voor Internationaal Recht van de Katholieke Universiteit Leuven.

Europa tussen ratio en gevoel

EPPO JANSEN

BIJ HET BEGIN VAN DE EUROPESE EENWORDING WERD tevergeefs getracht ook de Britten erbij te betrekken. Een van de hartstochtelijkste voorstanders van die eenwording, de Belgische minister van buitenlandse zaken Paul Henri Spaak, deed zijn uiterste best zijn Britse collega Anthony Eden enthousiast te maken. Getergd slaakte deze na een heftige discussie ten slotte de kreet: 'I feel in my bones that we are not Europeans.' Spaak repliceerde: 'That is a funny place to have your thinking.'

Bones versus thinking

'Bones' tegenover 'thinking', gevoel tegenover ratio. In veel opzichten beheerst die tegenstelling nog steeds het Europese debat, waarbij geconcludeerd kan worden dat uiteindelijk de ratio het meestal wint van het gevoel. De Britten bieden zelf natuurlijk het beste voorbeeld. Zij hebben een traditie ontwikkeld om op het laatste moment in de laatste wagon van de Europese trein te springen, wanneer zij eenmaal hebben geconstateerd dat die trein echt gaat rijden. Toch hebben eigenlijk alle EU-landen in meer of mindere mate met deze tegenstelling te maken.

Je zou kunnen zeggen dat de ratio bijna steeds pleit voor verdergaande integratie, terwijl het gevoel eerder noopt tot een behoudende, defensieve opstelling. Het hart is conservatief, zo schreef de Leidse oud-hoogleraar Huib Drion al. Het gevoel laat de natie-staat, met zijn nestwarmte en vertrouwdeheid, niet graag los. De ratio daarentegen dwingt tot grensoverschrijdende afspraken, die deze natie-staat juist uithollen.

In die zin kun je het hele Europese integratieproces zien als één lange onderhandeling tussen ratio en gevoel. Natuurlijk speelt dit ook bij veel andere politieke processen. Maar specifiek voor de Europese eenwording is de bijna permanente, vrijwillige overdracht van brokken soevereiniteit. Het is telkens of een deel van je 'nationale zelf' wordt overgeheveld naar een

nog onbestemd 'Europees wij'. Logisch dat het gevoel daarbij tegenstribbelt. Het feit dat de ratio echter meestal overwint, maakt de Europese integratie met haar uit het niets geschapen bestuurslaag juist tot een verschijnsel waarvan in de geschiedenis nauwelijks voorbeelden zijn te vinden.

Natuurlijk is zowel gevoel als ratio in dit proces geen constante, maar worden zij door interne en externe factoren beïnvloed. Dreiging van buiten heeft de bereidheid tot integratie vaak in een stroomversnelling gebracht en de weerstand hiertegen verminderd. Het afnemen van die dreiging, zoals na de val van de Berlijnse muur, doet deze weerstand vaak weer opleven. De aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september jl. hebben echter weer als impuls gewerkt voor intensievere Europese samenwerking. Daarbij heeft de ratio het grote voordeel dat zij telkens wordt ondersteund door de ratio die in het eenwordingsproces zelf zit ingebouwd. De Duitsers hebben de term *Sachzwang* voor. De ene integratie roept de andere op, zij 'smaakt steeds naar meer'. Toen de eenwording goed bleek te werken bij kolen en staal, lag het voor de hand deze uit te breiden naar het gehele terrein van de economie. Van daaruit drong zich integratie op van sociaal en milieubeleid e.d. En nu, als logisch uitvloeisel van het voorafgaande, komt de Europese munt.

Een aardig concreet voorbeeld bieden de belastingen. In het verleden heeft hier lange tijd een taboe bestaan op harmonisatie (afgezien van BTW en accijnzen, die direct met de werking van de interne markt samenhangen). De nationale schatkist was heilig. Nu de Economische en Monetaire Unie echter een feit is, wordt een zekere harmonisatie op sommige fiscale terreinen, zoals dat van de bronbelasting, onmisbaar geacht, om het *level playing field* goed te laten functioneren. Om dezelfde reden wordt bepleit dat de EU-lidstaten hun begrotingsbeleid nauwer op elkaar afstemmen. Ook de pensioenen – tot voor kort beschouwd als een puur nationale aangelegenheid – worden nu geacht onderwerp van gezamenlijke zorg

te zijn. In sommige kringen wordt zelfs gemeend dat de euro nooit succesvol zal zijn, indien daaromheen geen politieke unie groeit. De Tweede Pijler (buitenslands en veiligheidsbeleid) en Derde Pijler (vreemdelingenzaken; misdadbestrijding) zijn trouwens in een geheel andere context aanzetten in die richting.

Maar een politieke unie is moeilijk los te denken van een Europese federatie, en zóver is het gevoel kennelijk nog lang niet. In mindere mate geldt dit voor een aantal korte-termijnprojecten. Hoewel de euro 'van ons allemaal' is, zal het bijbehorend gevoel waarschijnlijk pas na de invoering op gang komen, zoals ook een uniform Europees rechtsbewustzijn en een Europese defensiesaamhorigheid nog ontbreken. Maar vermoedelijk zal hier de ratio het gevoel wel over de streep trekken.

Nationale staat en federale staat

Interessant maar niet van groot belang blijft de vraag of het gevoel ooit zou kunnen kantelen van de nationale staat naar een federale staat, waarbij een situatie als in de Verenigde Staten zou ontstaan (rechterhand op de borst bij het aanhoren van het Europese volkslied). Dat is niet aannemelijk, ook al omdat Europa waarschijnlijk zijn rijkdom aan culturen zal blijven koesteren. Ook zonder dat is een Europese federatie echter zeer wel denkbaar als staatkundige constructie die het best de belangen van de afzonderlijke delen behartigt. Of men die delen dan als 'natie' of 'deelstaat' aanduidt, of met een nog uit te vinden term, is niet zo belangrijk. Een 'federatie van naties', zoals men het in Parijs noemt, is natuurlijk eigenlijk een *contradictio in terminis*. Maar als het betekent dat een land zijn eigen grondwet, taal, voetbal of monarchie behoudt, waarom niet?

Veel deskundigen gaan ervan uit dat de nationale staat ten eeuwige dage onvervangbaar is als bron van politieke beleving. Wie constateert hoe de recente crisis in het CDA dagenlang onze media heeft beheerst, moet wel erkennen dat Europa daarbij bloede- en kleurloos afsteekt. Typerend voor de kracht van de natie-staat of, zo men wil, voor de zwakte van Europa is dat, terwijl we wel slagen in een gemeenschappelijk optreden in Macedonië, problemen binnen de EU als Baskenland en Noord-Ierland geheel ontglippen aan de greep van Europa.

Een belangrijke complicatie die voor de burger het zicht op Europa belemmert, is dat de nationale politiek sterk de neiging heeft tot overbelichting van de nationale staat en onderbelichting van Europa. In zekere mate is dat een gevolg van het feit dat het om nationaal gekozen politici gaat, die voor hun overleving weer afhankelijk zijn van zulke verkiezingen. Maar er is ook nog een psychologische factor, die niet

onderschat mag worden. Erkenning van de betekenis van Europa – en dat geldt niet alleen voor politici maar net zo goed voor veel Haagse ambtenaren – leidt automatisch tot relativering van de eigen betekenis. Dit proces van ontkenning levert voor de burger een vertekende perceptie van de internationale werkelijkheid op. Terwijl minstens 35% van onze regelgeving al afkomstig is uit Brussel, moet hij blijven geloven dat we het allemaal zelf in Den Haag hebben bedacht. Daarnaast wordt falend beleid graag toegeschreven aan Brussel en worden Europese successen nogal eens op het eigen conto bijgeschreven. Zo wordt de Europese onwetendheid van de burger naarstig gekoesterd.

Prachtige voorbeelden van deze ambivalentie biedt de recente Miljoenennota. De Raad van State is er in zijn advies opvallend kritisch over. Aangezien die kritiek zich richt op iets dat zo illustratief is voor de Haagse situatie, loont het de moeite daar even bij stil te staan. Eerst stelt de Raad onomwonden vast: 'Als het om financiën gaat wordt de Nederlander een Europese burger zoals de inwoners van alle Euro-landen', om te vervolgen: 'Het vertrouwen in de publieke zaak is, zeker in Nederland, langdurig gekoppeld geweest aan vertrouwen in het eigen muntstelsel. Nu dat stelsel verdwijnt rust op de overheid de taak om het vertrouwen in de Europese publieke zaak, waar mogelijk te stimuleren. Er is derhalve alle aanleiding om juist in de rijksbegroting en Miljoenennota serieus in te gaan op samenhang, verwevenheid en onderlinge afhankelijkheid van Europees en nationaal beleid, niet alleen waar het gaat om verplichtingen maar ook waar het gaat om belangen en invloed. De Raad heeft uit de stukken helaas de indruk gekregen dat de regering de kansen van het moment grotendeels ongebruikt laat en het komende begrotingsjaar beschrijft in termen die te weinig verwantschap vertonen met wat de burgers zullen ervaren.'

Volgt een aantal concrete voorbeelden. In de begroting van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt, aldus de Raad, 'bij het bespreken van belangrijke beleidsonderwerpen als herziening van het stelsel van gezondheidszorg, de toelating van nieuwe geneesmiddelen, de voedselveiligheid en het drugsbeleid niet gerefereerd aan Europese aspecten. Hetzelfde is het geval met het mobiliteitsbeleid (kilometerheffing) van Verkeer en Waterstaat. Ook de uiteenzettingen inzake het fiscale milieu en energiebeleid missen de referentie met Europa. Op de Europese aspecten van het belastingbeleid wordt in de Miljoenennota en in de begroting van Financiën niet ingegaan.' Tot zover 's lands hoogste adviescollege. De Rotterdamse hoogleraar Van Schendelen sprak in *NRC Handelsblad* van een 'onterechte show van Haagse autonomie'.

De burger en Europa

Dat alles draagt natuurlijk niet bij aan de Europese bewustwording van de burger. Ook de media verzui- men vaak de Europese dimensie aan te geven, hoe relevant die ook is. Vraagstukken als de liberalisering van de energiemarkt, het post- en treinverkeer worden regelmatig behandeld zonder dat wordt vermeld dat deze liberalisering uitvloeisel is van Brusselse besluiten. Bij analyses van het begrotingssaldo en de staatsschuld wordt veelal niet verwezen naar de afspraken die hierover in EMU-verband zijn gemaakt. De Brusselse en de Haagse journalistiek lijken vaak twee werelden, die onafhankelijk van elkaar opereren. Dat op het Binnenhof tegen de 250 mediavertegen- woordigers aanwezig zijn en in Brussel slechts een dertigtal uit Nederland, werkt de overbelichting van het Haagse gebeuren sterk in de hand. Typerend is ook dat men het in Hilversum nog steeds niet aan- durft met een *Brussel Vandaag* of desnoods *Brussel deze week* in zee te gaan. Ook zal men de Europese vlag maar zelden aantreffen op officiële gebouwen naast de Nederlandse vlag.

De situatie in de andere EU-landen is niet wezen- lijk verschillend, al scoort Nederland wel vrij hoog in de onverschilligheid. Nergens bestaat bij de gemiddel- de burger een warm gevoel jegens de Europese inte- gratie. Het nog steeds waardevolle argument dat de eenwording de beste 'vrede-smachine' is die ooit op dit continent is uitgevonden, werkt nauwelijks meer bij de huidige generaties.

Ongetwijfeld zou een democratischer structuur de burger dichter bij Europa brengen. Daar is al heel veel over geschreven. Meer macht voor het Europees Par- lement, meer meerderheidsbesluiten, meer openbaar- heid, enz., het zouden allemaal verbeteringen zijn. Toch blijft de vraag hangen of onverschilligheid jegens de Europese integratie niet voor een groot deel voortvloeit uit onduidelijkheid van dit project. Na bijna vijftig jaar eenwording bestaat er nog steeds geen overeenstemming over het einddoel. Gaan we af op een federatie, een Verenigde Staten van Europa, of blijft het zwaartepunt liggen bij de nationale staat in een op essentiële onderdelen intergouvernementele structuur?

Het is begrijpelijk dat regeringen in Europa tot nu toe steeds deze fundamentele keus uit de weg zijn gegaan. Het argument was dat indien deze kwestie op scherp zou worden gezet, er zoveel onenigheid en gekrakeel zou losbreken, dat iedere vooruitgang zou worden geblokkeerd. Alleen door het probleem uit de weg te gaan, was het 'Europa van de kleine stappen' mogelijk. Daarbij gaat het om een pragmatische bena- dering, waarbij men elkaar telkens vindt op een con- creet punt, dat zich veelal vanuit de actualiteit

opdringt. Geen inspirerende aanpak en zeker niet één die veel enthousiasme bij de burger vermag los te maken.

Bij de Europese treinreis wordt vaak met veel moeite overeenstemming bereikt over het volgende station, maar blijft het einddoel van de rit in het onzekere. De routebeschrijving ontstaat als het ware onderweg. Voor de burger zou het allemaal veel beter te volgen zijn, als hij te voren een routebeschrijving zou krijgen uitgereikt, waarmee hij bij iedere etappe kan zien hoeveel dichter hem dit bij het eindstation brengt. Dan zou hij zich ook eerder identificeren met de reis. Het spoorboekje, waar hij tot nu toe vanuit Europa mee werd geconfronteerd, bevatte in feite slechts één zin: 'We zien wel waar we uitkomen.'

Heel kort door de bocht kun je het ook anders zeggen: Nederland als nationale staat is een afgerond produkt, ook al moet het nog wel dagelijks worden gerepareerd. Voor de burger is herkenbaar waar die reparaties vereist zijn en hoe ze worden aangebracht. Europa daarentegen is een produkt in wording, waar- aan dagelijks verder wordt gebouwd, op uiteenlopen- de lokaties. Die bouw is voor de burger echter moei- lijk te plaatsen en te overzien, omdat hij niet weet wat het eindprodukt is. Dit verschil draagt belangrijk bij tot de mist die tussen de burger en Europa hangt.

De vraag wordt steeds nijpender of Europa op deze manier kan voortgaan zonder het eigen project te vloeren. De ratio waarvan in het begin van dit artikel sprake was, heeft zich tot voor kort steeds vereenzel- vigd met de integratie van de kleine stappen. De komst van de euro in onze portemonnaie en zeker de naderende uitbreiding van de EU moeten ons echter doen afvragen of de ratio nu niet eist dat het einddoel eindelijk wordt gedefinieerd. Een integratieproces waarbij straks misschien 28 landen zijn betrokken, kan het niet zonder helderheid stellen. In dit verband is het goed te herinneren aan wat T. Nijhuis schreef in de *Internationale Spectator* van september jl.: 'Onze- kerheid over de toekomstige ordening en de eigen plaats daarbinnen vormen een belasting voor het proces van Europese integratie en zijn mede de oorzaak van de veelbeklaagde tendensen van renationalisering en nationale navelstaarderij.'¹

Toch maar een federatie?

Is dit al een probleem met vijftien landen, bedreigend voor het integratieproces zelf wordt het in een Unie die tot de grenzen van de Oekraïne rijkt. Delors, Fischer, Chirac, Jospin e.a. hebben er blijk van gege- ven de gevaren van die bedreiging te onderkennen, maar veel verder is men nog niet gekomen. In ieder geval ligt het idee van een federatie weer op de teken- tafel. Het lijkt, gezien wat er op de EU afkomt, het

enig realistisch model. Daarbij moet worden verwacht en aanvaard dat een aantal landen niet bereid of in staat zal zijn die weg te gaan. De consequentie is dan dat een beperkte groep – de staten van de EMU liggen voor de hand – een federatie aangaat die lossere betrekkingen onderhoudt met de landen die hier niet aan mee willen doen.

Drie argumenten pleiten in het bijzonder voor een federatie. Ten eerste zal de al genoemde *Sachzwang* binnen de EMU een vérgaande integratie afdwingen, al was het alleen maar omdat een succesvolle euro het op den duur moeilijk zal kunnen stellen zonder een politieke unie. Het tweede argument is ontleend aan het beeld dat oud-premier Lubbers placht te schetsen van de Europese eenwording: 'Het is fietsen door rul zand.' Welnu, met de uitbreiding van de Unie komt er nog eens heel veel rul zand bij. Er zal dus harder getrapt moeten worden, wil de fiets niet tegen de grond gaan. Indien de wijze van besluitvorming van de 'oude' Unie grotendeels blijft gehandhaafd – het Verdrag van Nice laat op dit punt weinig illusies – ligt verlamming van de besluitvorming voor de hand. Een vlucht naar voren is het enige redmiddel.

Een slagvaardige Unie met goed management is dan alleen denkbaar met een sterke Europese Commissie van beperkte omvang, die uitgroeit tot een Europese regering, en met een volwaardig Europees Parlement, dat – eventueel in combinatie met een Senaat – het laatste woord heeft bij wetgeving. Alleen zo, lijkt het, kan de fiets zijn snelheid behouden. Daarbij is het natuurlijk aannemelijk dat de vorming van een EMU-federatie de vorming van die andere, meer landen omvattende federatie minder actueel maakt. Het aanvaarde concept van de meerdere snelheden maakt dit gelukkig mogelijk.

Het derde argument sluit aan op het tweede. Het 'democratisch gat' in de huidige Europese besluitvorming kan alleen effectief worden gedicht via de totstandkoming van een federatie. Indien die besluitvorming blijft zweven tussen de nationale en Europese bestuurslaag, zoals nu het geval is, zal de democratische controle steeds gebrekkig zijn. Alleen via een herschepping van de *Trias Politica* op Europees niveau, dus de klassieke machtscheiding, kan dit gebrek worden opgeheven. Er bestaan mooie theorieën over het zogenoemde *sui generis*-karakter van de Europese eenwording, maar die kunnen natuurlijk nooit een alibi opleveren voor een permanent democratisch tekort.

Toegegeven, op het ogenblik lijkt dit allemaal nog volstrekt onwaarschijnlijk. Toch is onloochenbaar dat de bewijzen ten gunste van een federatie zich opstapelen. Koen Koch stelt in het septembernummer van de *Internationale Spectator* het volgende vast: 'De halve eeuw van Europese integratie heeft geleid tot

zo'n uitholling van de nationale soevereiniteit, dat de lidstaten van de EU niet meer als soevereine staten te beschouwen zijn.'² Onmiskenbaar stelt de nationale staat veel minder voor dan in de hoofdsteden nog wordt gepretendeerd (zie het hiervóór aangehaald advies van de Raad van State).

Nationale belangen zijn er natuurlijk nog wel. Maar het ligt voor de hand dat deze op den duur steeds meer zullen convergeren. Kijk naar Frankrijk. Zou De Gaulle ooit akkoord zijn gegaan met een Europese Centrale Bank in Frankfurt? Stellig niet. Nederland moest aanvankelijk weinig hebben van politieke samenwerking tussen de EU-landen en meer recentelijk van een eigen Europese defensie-inspanning. Inmiddels wordt in Den Haag het belang daarvan niet meer in twijfel getrokken. Als men ervan uitgaat dat de Europese eenwording een vorm van overleven betekent binnen de zogeheten globalisering, is het logisch te aanvaarden dat het nationaal belang vaak het best behartigd wordt via formulering en verdediging van het Europees belang.

In dit verband loont het Dominique Moïsi, adjunct-directeur van het Franse Instituut voor Internationale Betrekkingen, te citeren. In een artikel in *NRC Handelsblad* van 21 juni jl. zegt hij: 'EU-lidstaten hebben tot nu toe de Europese eenwording steeds verder gebracht via het behartigen van hun eigen nationale belangen. Elke staat had iets unieks aan te bieden [...] Maar als het de Europese staten nu ernst is een gezamenlijke externe identiteit te scheppen, dan moeten ze een deel van hun "uniekheid" opofferen. Dat is een moeilijke maar wel noodzakelijke exercitie, willen de Europese vertegenwoordigers op het terrein van het buitenlands beleid dezelfde geloofwaardigheid en dezelfde invloed krijgen als bijvoorbeeld op het terrein van de handel en concurrentie [...] Positief gezien betekent de opoffering van een deel van het verschil dat elk land meer gewicht krijgt, want alleen een verenigd Europa zal door de Verenigde Staten of China serieus worden genomen.'³ Het afstaan van waarden op het niveau van de nationale bestuurslaag betekent dus toegevoegde waarde op dat van de Europese bestuurslaag.

In veel ogen zal het om een volstrekt ongeloofwaardig scenario gaan. Het gevoel, aldus deze redenering, zal de nationale staat nooit loslaten. Vaak beroept men zich op het ontbreken van één Europees volk, om aan te tonen dat een Europese federatie een hersenschim is. Dat lijkt een demagogisch argument. Neem Spanje. De Catalanen voelen zich over het algemeen eerder Catalanen dan Spanjaarden. Als Real Madrid in de *Champions League* verliest van Bayern München, lachen heel wat inwoners van Barcelona zelfs in hun vuistje. Toch wil de overgrote meerderheid van de Catalanen absoluut niet uit het Spaanse

staatsverband treden, dat in de praktijk neerkomt op een federatie. Met die constructie worden hun belangen in de wereld immers uiteindelijk het beste gediend. Zou het met de volken van Europa niet net zo kunnen vergaan? Het feit dat de weg naar een federatie in Spanje in omgekeerde volgorde is afgelegd – van boven naar beneden – lijkt daarbij wat de belangenbehartiging betreft geen wezenlijk verschil te maken.

Vergeten wordt wel eens dat het strakke keurslijf van de nationale staat in Europa veelal een kort verleden heeft. Dat noopt tot enige relativering waar het gaat om het verondersteld eeuwig voortbestaan van die staat. Pas in de negentiende eeuw ontwikkelt hij krachtig zijn profiel, o.a. in het kader van de opkomende industrie, voor de bescherming waarvan goed afgebakende grenzen met douanes vereist waren. Daarvóór was de verankering van de natie-staat vaak gebrekkig, zoals een vergelijking van atlasen aantoonde.

Ook gevoelens kunnen veranderen. Generaties kunnen moeilijk over zichzelf heenkijken. Wie weet hoe een nieuwe generatie politici straks tegen Europa zal aankijken? Wat zal het effect zijn van het toenevende multiculturele karakter van onze samenleving op de beleving van de nationale staat? Welke dreigin-

gen, die de loop van het integratieproces wellicht sterk beïnvloeden, staan ons nog te wachten?

Het is al weer jaren geleden – nog vóór Paars 1 – dat in de Tweede Kamer een interruptiedebatje plaats had tussen de toenmalige fractieleider van de VVD, Frits Bolkestein, en zijn collega van D66, Hans van Mierlo. Bolkestein: 'Ik heb gisteren gezegd dat wie nog streeft naar het ideaal van een federaal Europa [...] niet meer van deze tijd is.' Van Mierlo: 'Voorzitter, misschien is het wel iemand van de toekomst.' ■

Noten

- 1 Ton Nijhuis, 'Duitsland: een onmachtige macht?', in: *Internationale Spectator*, september 2001, blz. 435-439.
- 2 Koen Koch, 'De valse tweedeling van federalisme en intergouvernementalisme: terughoudendheid als traditie in Nederlands Europees beleid', in: *Internationale Spectator*, september 2001, blz. 429-434.
- 3 Dominique Moïsi, 'Nationale soevereiniteit verlamt Europese politiek', in: *NRC Handelsblad*, 21 juni 2001.

Over de auteur

Eppo Jansen was hoofd van het Voorlichtingsbureau van het Europees Parlement in Nederland.

Nieuw in de Clingendael Notitie reeks

Notitie 16

Een einde aan de Europese integratie? Kanttekeningen bij het staatscentrisch paradigma in het integratiedebat

Door J.Q.Th. Rood

Prijs: f 20,- (Euro 9,09)

Hoe bestendig is het Europese integratieproces? In de twijfel hierover wordt vaak verwezen naar de sterke - en, zo wordt gesteld, aan kracht winnende - intergouvernementele aspecten van dit proces. Nog immer beheerst door de (grote) lidstaten, ontbreekt het de Europese Unie aan een effectief centraal gezag, waardoor de integratie een voortdurend risico van stilstand en terugval loopt. Deze redenering, die kenmerkend is voor het huidige debat over de komende uitbreiding van de EU en de noodzaak tot vaststelling van haar politieke finaliteit, is geënt op het staatscentrisch paradigma van de integratie. Volgens deze opvatting zal het integratieproces pas vervolmaakt zijn bij de vestiging van een supranationale staatsstructuur op Europees niveau. Maar omwille van zelfbehoud zullen de lidstaten een dergelijke evolutie trachten te voorkomen.

Dit paradigma wordt in deze notitie aan de hand van een viertal mogelijke 'einden' van de Europese integratie kritisch besproken. Daarbij wordt de stelling betrokken dat het integratieproces zijn kracht ontleent aan een dynamisch samenspel van intergouvernementele en supranationale elementen. Bezien vanuit dit perspectief is de Unie krachtiger en robuuster dan op grond van een staatscentrisch perspectief wordt verondersteld. De implicatie hiervan is bovenal dat pogingen tot radicale institutionele c.q. constitutionele hervorming van de EU eerder kwaad dan goed zullen doen.

J.Q.Th. Rood is hoofd van de afdeling onderzoek van Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht. Deze notitie is een bewerkte versie van zijn oratie.

Deze notitie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 20,- per notitie op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Notitie 16'. Informatie bij de afdeling onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070-3746605-606.

Centraal-Europa op weg naar de EU: regatta of doolhof?

J.W. VAN DER MEULEN

DE UITSPRAKEN VAN DE EU-LEIDERS IN GÖTEBORG, 16 JUNI 2001, over EU-uitbreiding waren bedoeld om zowel in eigen kring als in Centraal-Europa meer duidelijkheid te brengen. Het toetredingsproces, zo luidde het in paragraaf 9 van de conclusies, is 'niet meer ongedaan te maken'. Als de voortgang bij de onderhandelingen gecontinueerd zal worden, zullen de meest succesvolle kandidaat-landen de gesprekken eind 2002 kunnen afronden en in 2004 al lid worden. Hoewel de EU met deze verklaring tegemoet is gekomen aan het verlangen van de Centraal-Europese landen eindelijk eens een datum gepresenteerd te krijgen, is de twijfel niet weggenomen. De onzekerheid over de *tijdstippen* heeft plaatsgemaakt voor onzekerheid over de vraag *welke landen* voldoende succesvol geacht zullen worden om in 2004 toe te treden. De vrees groeit dat de EU haar eigen criteria dusdanig stringent zal interpreteren, dat bepaalde landen nog jarenlang in de wachtkamer zullen moeten blijven. Ook over de houding van de eigen bevolking van de Unie heerst twijfel. Het is de vraag of bij referenda over de toetreding de kiezers in alle gevallen voor een meerderheid zullen zorgen.

Voor de tien Centraal-Europese landen die lid willen worden, geldt het zogeheten regatta-model, dat inhoudt dat elk kandidaat-land op grond van zijn eigen verdiensten lid wordt. Aangezien een deel van de onderhandelingsdossiers pas in het begin van 2002 serieus aan de orde zal komen – in het bijzonder geldt dit voor de landbouw – kan in dit stadium nog niet met voldoende stelligheid worden voorspeld welke landen tot de eerst uitverkorenen zullen behoren. Wel is inmiddels uit de EU-rapportage gebleken dat sommige landen in Brussel een betere indruk hebben achtergelaten dan andere. Een van de kandidaten die vrijwel voortdurend goede cijfers krijgen, is *Hongarije*. In het Commissierapport van november 2000 werd het geclassificeerd als een land dat reeds over een functionerende markteconomie beschikt (één van de economische toelatingscriteria) en dat het bestand zal zijn tegen de concurrentiedruk op de EU-binnenmarkt (een tweede criterium) als het bestaande her-

vormingstempo gehandhaafd blijft. *Polen* en *Estland* kregen een vergelijkbare beoordeling. De meeste overige Centraal-Europese landen moesten meer of aanzienlijk meer hervormingen doorvoeren. *Bulgarije* voldeed nog aan geen van de economische criteria, terwijl hekkensluiters *Roemenië* 'te weinig voortgang' had gemaakt.*

De rapportages van het Europese Parlement komen qua toonzetting min of meer met de verslaggeving van de Commissie overeen. Ook hier krijgt Hongarije, dat inmiddels 22 van de 31 onderhandelingsdossiers heeft afgerond, welwillende beoordelingen, al blijven er dingen bestaan die duidelijk beter moeten. Hieronder vallen de toestanden in de gevangenissen, de behandeling van de Roma, de inflatiebestrijding en de hervorming van de gezondheidszorg. En ook in het Europese Parlement heerst over Roemenië twijfel. De betrokken rapporteur, lady Nicholson of Winterbourne, heeft in het bijzonder het schromelijk gebrek aan pleegzorg voor kinderen aan de orde gesteld.¹ Naast deze formele rapporten zijn er ook de beoordelingen die afzonderlijke politici of diplomaten nu en dan uitspreken. Premier Blair leek najaar 2000 een speciale voorkeur te hebben voor de vier Visegrad-landen, dus Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië. Tijdens een toespraak in Warschau tot de betrokken premiers verklaarde hij: 'Slechts weinig landen leverden een zo grote bijdrage aan de val van het fascisme en de sovjetdictatuur in Europa als u gedaan hebt. Thans willen wij u in de EU hebben.'² Een tegengesteld geluid, althans wat Polen betreft, liet in juni de Zweedse EU-ambassadeur Gunnar Lund horen. Volgens hem lag Polen bij de onderhandelingen duidelijk achter bij andere kandidaat-landen. 'Wij zijn hier bezorgd over. Polen is een groot en uiteraard belangrijk kandidaat-land. We zouden graag willen dat het snellere vorderingen maakt dan het tot dusver heeft gedaan.'³

De reacties van de Centraal-Europeanen op de EU-kritiek lopen uiteen. Slowakije, dat er alles aan gelegen is tegelijk met Tsjechië de EU binnen te komen (hoewel het land aanzienlijk later aan de onderhandelingen mocht beginnen), accepteert de negatieve opmerkingen

* Inmiddels zijn op 11 november jl de nieuwe voortgangsrapporten van de Europese Commissie verschenen. Hoewel in de conclusies veelvuldig de term 'voortgang' wordt gebezigd, blijken alle kandidaten nog aanzienlijke tekortkomingen te vertonen, in het bijzonder wat betreft het vermogen aan het *acquis* uit te voeren.

geduldig en probeert zoveel mogelijk een coöperatieve indruk te wekken. Daarentegen protesteerden de Tsjechen hevig toen ze in het Commissierapport van 2000 niet werden gerekend tot de landen die een functionerende markteconomie zijn, maar tot de landen die als zodanig beschouwd kunnen worden. Volgens de regering in Praag maakte de Commissie zich schuldig aan stemmingmakerij en zou er geen sprake van kunnen zijn dat Tsjechië in een lagere categorie valt dan Estland, Polen en Hongarije, die volgens de Commissie wél een functionerende markteconomie hebben. Ook Bulgarije, dat de positie van hekkensluiter kennelijk niet met de Roemenen wil delen, reageerde heftig toen de Commissie achterstanden bij de privatisering ontwaarde. Premier Kostov sprak van een onverdiende en oneerlijke kapitteling. Inderdaad valt er soms het een en ander op de rapportages af te dingen. Zo ligt Tsjechië nog steeds voor op Polen en Hongarije als gelet wordt op zaken als het BNP per hoofd, of de structuurconvergentie-indicator die een instelling als de *Deutsche Bank* hanteert. Maar dit terzijde.

Aanpassingsperioden

Ook wat betreft de onderhandelingen variëren de opvattingen per land. Vooropgesteld moet worden dat de ruimte voor het behalen van spectaculaire resultaten gering is. De onderhandelingen hebben vooral het karakter van technische uiteenzettingen over de onderdelen van het *acquis communautaire*, alsmede over het vermogen van het kandidaat-land het betrokken onderdeel in te passen in de eigen wetgeving en – veel belangrijker – in de praktijk te brengen. Uitgangspunt van de EU hierbij is dat Centraal-Europa vroeger of later het totale *acquis* zal moeten overnemen en dat er hoogstens in uitzonderlijke gevallen over overgangstermijnen kan worden gepraat. Dat bepaalde EU-landen voor zichzelf ook aan overgangstermijnen denken, is gebleken bij het dossier over het vrij verkeer van werknemers. Duitsland en Oostenrijk hebben hier een aanpassingsperiode van zeven jaar bedongen, om de eigen arbeidsmarkt tegen de verwachte toevloed van goedkope arbeidskrachten te kunnen beschermen.

Mogelijkheden voor Centraal-Europa om invloed op het eindresultaat uit te oefenen doen zich ook voor wanneer het *acquis* onduidelijk is, of wanneer de EU-partners onderling van mening verschillen over de interpretatie. Een bekend voorbeeld is het Schengen-*acquis* over de afschaffing van controle op de binnengrenzen, waarvan een deel nooit is gepubliceerd. Maar hoe dan ook, een herhaling van begin jaren '70, toen onderhandeld werd over de Britse toetreding tot de EG en er vaak tot diep in de nacht werd gepalaverd over zaken als de bijdrage tot het budget, de import van suikerriet en de toegang tot de Britse markt van zuivelprodukten uit Nieuw-Zeeland, valt ditmaal niet te verwachten.⁴

Sinds het afsluiten van de Europa-akkoorden, begin jaren '90, zijn veel van de handelsproblemen tussen Centraal-Europa en de EU inmiddels ook al geregeld.

De meeste kandidaat-landen zijn dan ook opmerkelijk inschikkelijk. Hoewel even werd gevreesd dat ze met lange lijsten overgangstermijnen zouden komen, is dit in de praktijk erg meegevallen. Ettelijke kandidaten hebben de onderhandelingen zelfs beschouwd als een onderlinge wedstrijd in het zo spoedig mogelijk afronden van zoveel mogelijk dossiers. In het bijzonder Hongarije heeft prioriteit aan snelheid willen geven, en legde zich daarom al in een vroeg stadium neer bij de EU-eisen inzake vrij verkeer van werknemers. (De Tsjechen volgden op 26 oktober 2001.)

Het enige kandidaat-land dat serieus de mogelijkheid van het stellen van lastige eisen en het voeren van langdurige onderhandelingen heeft overwogen, is Polen geweest. Geconfronteerd met een publieke opinie die slechts met een kleine meerderheid vóór toetreding is, en die vermoedelijk niet akkoord zal gaan met toetreding tegen elke prijs, formuleerde de regering-Buzek een aantal ingrijpende voorwaarden. Zo zou de aankoop van Poolse grond door buitenlanders gekoppeld moeten worden aan een overgangstermijn van zo'n 18 jaar, zouden Poolse burgers onmiddellijk na toetreding toegang tot de West-Europese arbeidsmarkten moeten krijgen en zouden de Poolse boeren directe subsidies uit Brussel moeten ontvangen. De vraag was natuurlijk of deze eisen onbeperkt gehandhaafd moesten worden. Met het oog hierop kwam het Centrum voor Internationale Betrekkingen in Warschau, dat geleid wordt door de voormalige ambassadeur in Duitsland Janusz Reiter, met vijf scenario's.⁵ Deze luiden:

- 1 snelle toetreding onder de optimale voorwaarden: zonder concessies aan de EU en na succesvolle onderhandelingen over overgangstermijnen;
 - 2 snelle toetreding ten koste van enkele door Polen gewenste overgangsperioden (bijv. over de aankoop van landbouwgrond), maar met minimale overgangsperioden die in Polens nadeel zouden zijn (bijv. over Poolse werknemers);
 - 3 snelle toetreding ten koste van enkele door Polen gewenste overgangsperioden, en met forse concessies wat betreft overgangsperioden die door de EU zijn geopperd; te denken valt aan Poolse uitsluiting van het gemeenschappelijk landbouwbeleid;
 - 4 toetreding op een later tijdstip, als prijs voor inwilliging van de Poolse eisen betreffende overgangstermijnen en voor het niet-accepteren van de EU-eisen inzake overgangsperioden; en
 - 5 toetreding op een later tijdstip, als prijs voor inwilliging van de Poolse eisen, maar zonder EU-concessies betreffende overgangstermijnen in het nadeel van Polen; een later en onvolledig lidmaatschap.
- Reiter benadrukte dat Polen vermoedelijk niet de keus had tussen 'vroegtijdig maar minder voordelig' en 'later

en voordeliger'. Een strategie die uitstel van toetreding als prijs accepteert voor betere voorwaarden, zou hoogstwaarschijnlijk mislukken. Anderen wezen erop dat het moeilijk is te beoordelen wat 'voordelig' en wat 'minder voordelig' is. Zo betoogde afgelopen zomer een Poolse econoom dat bij overgangperiodes voor het vrije personenverkeer sprake is van een onlogische rolverdeling. Terwijl Warschau er alles aan gelegen zou moeten zijn het uitreizen van werknemers te beperken (omdat Poolse werknemers die in West-Europa een baan zoeken veelal jong, goed opgeleid en daarom waardevol zijn voor Polen zelf), zou Duitsland dergelijke werknemers juist moeten verwelkomen (al was het slechts om hun bijdragen aan de Duitse pensioenfondsen).⁶

Weinig zicht op de voor- en nadelen, en weinig keus wat betreft de onderhandelingsstrategie: een zekere neerslachtigheid lijkt onontkoombaar. De media doen het nog steeds vóórkomen alsof er alle ruimte is voor gewiekste onderhandelaars om het onderste uit de kan te halen. Een Poolse krant kwam in april met een uitgebreid profiel van de Poolse onderhandelingsdelegatie in Brussel, waarvan de leden min of meer werden ingedeeld in harde en zachte onderhandelaars. Maar geleidelijk wint de overtuiging veld dat de kandidaten, ook al zijn hun pogingen aan de toelatingscriteria te voldoen nog zo indrukwekkend, in laatste instantie geheel van de luimen van de huidige lidstaten afhankelijk zijn. Het verwarrende is dat er in feite twee typen toelatingscriteria bestaan, nl. de 31 hoofdstukken van het *acquis communautaire*, waarover onderhandeld wordt, en daarnaast de politieke en economische criteria van Kopenhagen, die de basis vormen voor de rapporten van de Commissie. In theorie is het dus mogelijk, zo constateerde onlangs een Poolse commentator, dat de EU de 31 dossiers met een kandidaat-land afsluit, maar tegelijk de toetreding afwijst op grond van tekorten in de democratie, of de bescherming van minderheden, of de rechtsstaat. De complicatie hierbij is bovendien dat de inzichten hierover kunnen veranderen: 'Niemand kan voorzien hoe onmatig in dit opzicht de verwachtingen van de EU-landen over twee, drie jaar zullen zijn', aldus de auteur.⁷ Deze opvatting leek gesteund te worden door de gebeurtenissen in Slowakije in augustus 2001: diplomaten uit de EU-landen deelden de Slowaakse regering mee dat de toetreding tot de EU in gevaar zou komen als de Hongaarse minderheidspartij SMK uit de coalitie zou treden.⁸

Duitsland en Oostenrijk

Behalve van de EU zijn de Centraal-Europeanen naar eigen gevoelen ook sterk afhankelijk van de voorkeuren en specifieke belangen van de afzonderlijke lidstaten. Ze zijn vooral gefixeerd op Duitsland en Oostenrijk. De regering in Berlijn wordt beschouwd als de instantie die bij machte is het toetredingsproces te versnellen, of in

elk geval stagnatie tegen te gaan. Van de Oostenrijkers, die de uitbreiding met enige bezorgdheid tegemoet zien, wordt gevreesd dat ze de uitbreiding onder bepaalde omstandigheden zelfs willen blokkeren.

Feit is dat er tussen Wenen en enkele kandidaat-landen een paar gevoelige bilaterale problemen bestaan. Voor een deel betreffen deze dezelfde onderwerpen die bij de onderhandelingen moeilijk liggen: vrij verkeer van werknemers, milieu, enz. Daarnaast wordt – duidelijkste voorbeeld – de sfeer tussen Oostenrijk en Tsjechië bedorven door de nieuwe Tsjechische kerncentrale Temelin, gelegen dichtbij de grens met Oostenrijk. De bouw van dit complex – dat oorspronkelijk van sovjet-makelij is, maar door Amerikaanse bedrijven is voltooid – gaf de Oostenrijkers (die in 1978 met kernenergie zijn gestopt) aanleiding tot heftige protesten. In 2000 legden actiegroepen het grensverkeer lam, dit op initiatief van de Opper-Oostenrijkse deelstaatregering in Linz en met steun van de drie grote partijen. De Oostenrijkse regering blokkeerde een tijdlang de EU-onderhandelingen met Tsjechië over de hoofdstukken energie en milieu. En hoewel beide landen eind 2000 in Melk, door bemiddeling van EU-commissaris Verheugen, tot een afkoelingsperiode besloten, kan het conflict vrijwel elk moment opnieuw acuut worden. In oktober 2001 onderstreepte kanselier Schüssel dat hij niet akkoord zal gaan met afronding van de EU-onderhandelingen met Praag over het energiehoofdstuk als er niet eerst een bevredigende regeling voor Temelin komt.

De relaties zijn bovendien zwaar belast door het feit dat Tsjechië in februari 2000 als enig kandidaat-land de politieke relaties met Wenen bevroor naar aanleiding van de toetreding van de ultrarechtse FPÖ tot de Oostenrijkse regering. Praag deed in feite hetzelfde als Oostenrijks EU-partners, maar de begeleidende uitspraken van premier Zeman (die zijn land aanpreeft als 'een eiland van democratie in Centraal-Europa') zorgden in de Alpenrepubliek voor extra misnoegen. Een ander conflictpunt vormen de zogeheten Beneš-decreten: de maatregelen van president Beneš in 1945 over de verdrijving en onteigening van Duitstaligen die in Tsjechoslowakije woonachtig waren. Ook in Duitsland eisen organisaties van *Vertriebenen* intrekking van deze decreten. De Duitse regering tekende echter in 1997 met Praag een verklaring waarin gesteld werd dat de relaties niet belast zouden worden met 'uit het verleden stammende politieke en juridische kwesties'. Daarentegen nam het Oostenrijkse parlement in 1999 een resolutie aan waarin intrekking van de decreten werd geëist.⁹

Vergelijkbare problemen bestaan met Slovenië. Ook hier bevindt zich een kerncentrale waarvan de veiligheid door Oostenrijkse politici wordt betwijfeld. Bovendien houden de Slovenen vast aan de Avnoj-decreten, die na 1945 eveneens voorzagen in verdrijving en

onteigening van Duitstaligen. Organisaties van *Vertriebenen* eisen dat Wenen het Sloveense EU-lidmaatschap tegenhoudt zolang die decreten niet ongedaan zijn gemaakt. Onder deze omstandigheden hebben de Oostenrijkse pogingen om met de aangrenzende kandidaatlanden (Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië) en ook Polen nauwere samenwerkingsverbanden aan te gaan, weinig succes. De formule van 'strategisch partnerschap', die minister van buitenlandse zaken Ferrero-Waldner eerder dit jaar bezigde, klonk de buurlanden wel erg ambitieus in de oren. En hoewel elke hulp bij toetreding op prijs wordt gesteld, rees niettemin het vermoeden dat het initiatief ofwel is voortgekomen uit frustratie over de straffen die de EU-partners in 2000 aan Wenen uitdeelden, ofwel een poging is het oude Oostenrijkse leiderschap in de regio nieuw leven in te blazen, ofwel bedoeld is om het toetredingsproces op Oostenrijkse voorwaarden te doen verlopen. Een combinatie van deze drie elementen is eveneens denkbaar.

Duitsland wordt daarentegen vaak als de steun en toeverlaat bij de toetreding beschouwd. De zichtbare aanwezigheid van tal van Duitse ondernemingen en organisaties, alsook de vestigingen van de Konrad Adenauer Stiftung (CDU) en Friedrich Ebert Stiftung (SPD) in enkele Centraal-Europese hoofdsteden, lijken borg te staan voor de Duitse betrokkenheid. Centraal-Europese politici reizen veelvuldig naar Berlijn en proberen daar nieuwe steunbetuigingen van hun Duitse collega's los te krijgen. Opvallend was dat de nieuwe Poolse premier Leszek Miller een bezoek bracht aan kanselier Schröder, nog voordat zijn kabinet het vertrouwen in het parlement had gekregen. 'We kunnen ons niet voorstellen dat Polen niet zal behoren tot de eerste groep van landen die het lidmaatschap van de Unie verwerven', verzekerde Schröder zijn gast.¹⁰

Intussen zal het de politieke leiders in Centraal-Europa echter niet zijn ontgaan dat de Duitse redenen zich voor toetreding in te zetten, nu niet bepaald vleidend zijn. 'Zonder EU-lidmaatschap zou het hervormingsproces van markteconomie en democratie kunnen falen', meende in 1997 de minister belast met Europese zaken van de deelstaat Brandenburg, Hans-Otto Bräutigam.¹¹ Het gevaar bestond dat zonder EU-toetreding Centraal-Europa het toneel zou worden van (gewelddadig) nationalisme, alsmede van politieke en economische chaos. Minister van buitenlandse zaken Fischer drukte zich kort na zijn aantreden nog kernachtiger uit: 'Die Osterweiterung der EU wird letztendlich kommen müssen, weil sonst ein gewaltiger Schlamassel [gedonder, ellende] in Ostmitteleuropa droht.'¹² Korte tijd later betoogde Fischer echter dat het zaak was dat voor Duitsland de kosten van uitbreiding beperkt zouden blijven. Een oplossing voor de netto bijdragen aan de EU noemde hij een voorwaarde voor de succesvolle afronding van het proces.¹³ Deze neiging de redenen voor uitbreiding *ex negativo* te formuleren, heeft uiteraard

het grote risico dat de steun onder de bevolking verder zal afnemen. Als Centraal-Europa inderdaad zo instabiel is, moet het dan werkelijk in de degelijke EU-familie worden opgenomen?, vraagt het merendeel van het Duitse publiek zich af. Begrijpelijkerwijs waren de Centraal-Europese regeringen dan ook weinig gelukkig met de suggestie van EU-commissaris Verheugen, september 2000, om de kwestie van EU-uitbreiding eventueel bij referendum aan de Duitse kiezers voor te leggen.¹⁴

Publieke opinie

Hoe staat het in Centraal-Europa zelf met de steun onder de bevolking? Het zal weinig verbazing wekken dat door de lange duur van de onderhandelingen, die eerder het karakter hebben van voldongen EU-feiten dan van een proces van geven en nemen, het enthousiasme sterk is gedaald. Nog steeds blijken bij opiniepeilingen de voorstanders in de meerderheid, maar deze meerderheid bestaat voornamelijk uit mensen die geen alternatief voor het lidmaatschap weten, en zich daarom bij toetreding hebben neergelegd. Onderwijl groeit het aantal tegenstanders; in Polen bedraagt het inmiddels ruim een kwart van de bevolking. De kans is groot dat naarmate regeringen vaker toegeven aan de begrijpelijke neiging pijnlijke sociale en economische hervormingen toe te schrijven aan 'de voorwaarden van de EU', het kamp van de neen-zeggere verder zal toenemen.

Ook onder politici en politieke partijen bestaat grote twijfel. De Poolse parlementsverkiezingen van september 2001 leverden een parlement op dat voor een kwart bestaat uit partijen die weinig of zelfs helemaal niets voor het lidmaatschap voelen: de twee boerenpartijen en de Liga van Poolse gezinnen. Deze combinatie van agrariërs, nationalistische en roomse fundamentalisten zal in elk geval waken tegen de gevreesde uitverkoop van Poolse belangen. Ook in Tsjechië nemen de geluiden van scepsis toe. Oppositieleider Klaus heeft – net als zijn idool Margaret Thatcher – altijd al bedenkingen jegens de EU gehad. In april 2001 kwam buitenland-specialist Jan Zahradil met een discussiestuk waarin werd gewezen op alternatieven voor het lidmaatschap, waaronder een Zwitserland-status of toenadering tot de Verenigde Staten. In Hongarije heeft premier Orbán bij herhaling onderstreept dat er ook 'leven buiten de EU' is. De Slowaakse regering – overigens zwaar gekapitteld door de EU vanwege corruptie en wanbesteding van EU-subsidies – is onomwonden voorstander gebleven. Een deel van de coalitie maakt echter weinig kans de verkiezingen in 2002 te overleven en met een terugkeer van de populist Meciar moet ernstig rekening worden gehouden.

Te midden van deze twijfels en onzekerheden zou het voor de hand liggen als Centraal-Europese landen inclusief aanpalende EU-lidstaten naar iets meer onderlinge solidariteit zouden streven. De metafoor van de regatta mag dan een zeker wedstrijdelement introduce-

ren, maar sluit een goede en sportieve onderlinge verstandhouding niet uit. Nu moet meteen geconstateerd worden dat er, ook al voordat minister Ferrero-Waldner met haar 'strategisch partnerschap' kwam aanzetten, ettelijke initiatieven voor Centraal-Europese samenwerking waren gelanceerd, zonder erg veel resultaat. Er bestaat een 'Trilaterale' met Oostenrijk, Slowakije en Hongarije als partners. Een andere 'Trilaterale' verbindt Italië, Slovenië en Hongarije. In de zogeheten Weimardriehoek participeren Duitsland, Frankrijk en Polen. Daarnaast is er het – uit de zogeheten Pentagonale voortgekomen – Centraal-Europees Initiatief (CEI), waar 17 landen deel van uitmaken. Voorts moet de Centraal-Europese Vrijhandelsassociatie (CEFTA) worden genoemd, bestaande uit Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië.

De meeste perspectieven biedt echter, zoals het er nu naar uit ziet, de Visegrad-groep: Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië. Dit initiatief, oorspronkelijk afkomstig van president Havel, startte in februari 1991 met een verklaring over een gemeenschappelijke en geïntegreerde benadering van de pan-Europese integratie. Plaats van samenkomst van de drie betrokken staatshoofden (Tsjechoslowakije was nog één staat) was de ruïne van het Visegrad-kasteel bij Boedapest, waar op 19 september 1335 een ontmoeting plaatsvond tussen de Hongaarse koning Karel Robert van Anjou, de Poolse koning Casimir en de Boheemse koning Jan van Luxemburg. Ook toen waren vrede en samenwerking in Centraal-Europa het belangrijkste agendapunt.

Na 1991 heeft de Visegrad-samenwerking lange tijd gestagneerd, ondanks aanmoedigingen vanuit West-Europa en enkele samenkomsten met vertegenwoordigers van de Beneluxlanden. De redenen varieerden van het uiteenvallen van Tsjechoslowakije, het isolement van Bratislava, het gebrek aan belangstelling van de Tsjechische premier Klaus en de preoccupatie van Polen en Hongarije met het lidmaatschap van EU en NAVO. Maar sinds het vertrek van Meciar als premier van Slowakije, oktober 1998, is het proces nieuw leven ingeblazen.¹⁵ Het is de partners nu niet langer te doen om hooggestemde verklaringen van staatshoofden, maar om allerlei vormen van praktische samenwerking, variërend van de gezamenlijke aanpak van illegale migratie en autodiefstallen tot gemeenschappelijke trainingsprogramma's voor diplomaten en pogingen de *brain drain* in de regio te voorkomen. Hoewel de mate van succes in dit stadium nog moeilijk valt te bepalen, is duidelijk dat dit nieuwe initiatief, dat mede is bedoeld als de opmaat voor solidair optreden van het viertal in de toekomstige EU, het toetredingsproces sterk zou kunnen vergemakkelijken.

Rijp voor terugkeer naar Europa?

In oktober 1994 sprak premier Kok tegenover de Poolse

president Wałęsa de hoop uit dat de voorwaarden voor de toetreding van Polen tot de Europese Unie nog vóór het einde van de eeuw vervuld zouden kunnen worden. De tijden zijn veranderd. Terwijl zeven jaar geleden nog euforie heerste over de herwonnen vrijheid, Westelijke politici benadrukten dat de betrokken landen ten spoedigste hun rechtmatige plaats in de Europese samenwerkingsverbanden dienden in te nemen en deze landen zelf met enthousiasme hun 'terugkeer naar Europa' bezongen, ligt thans eerder de nadruk op de talrijke obstakels die nog moeten worden weggeruimd. Het onvermijdelijke gevolg is ongeduld in Centraal-Europa en incidentele twijfel in de EU over de 'Europa-rijpheid' van de regio. Een der gevolgen van het gebrek aan meetbare toelatingscriteria is dat er binnen de EU voortdurend nieuwe voorwaarden worden geformuleerd. Nu eens klinken er dreigende geluiden op als het Slowaakse kabinet lijkt aan te sturen op het vertrek van de Hongaarse minderheidspartij in de coalitie, dan weer valt de schijnwerper op de verwaarlozing van een deel van de Roemeense jeugd. Niettemin is deze fase voor beide partijen zeer leerzaam. Centraal-Europa heeft gemerkt dat de EU méér is dan een grote grabbelton. West-Europa heeft zich kunnen voorbereiden op de toetreding van enkele lastige nieuwe partners. ■

Noten

- 1 *Report on Romania's application for membership of the European Union and the state of negotiations*, European Parliament, 24 juli 2001, A5-0259/2001.
- 2 Ik geef hier de versie van het Slowaakse blad *SME*, 7 oktober 2000.
- 3 *Uniting Europe*, 2 juli 2001, blz. 1.
- 4 U. Kitzinger, *Diplomacy and Persuasion. How Britain Joined the Common Market*, Londen: Thames and Hudson, 1973, blz. 126.
- 5 *Najważniejsze wyzwania polskiej polityki europejskiej*, Warschau: Centrum Stosunków Międzynarodowych, *Raporty i Analizy* 3/01.
- 6 M. Góra, 'Okresy przejciowe: fobie i zdrowy rozsądek', in: *Rzeczpospolita*, 29 juni 2001.
- 7 W. Sadurski, 'Jakiej Polski Unia potrzebuje', in: *Rzeczpospolita*, 16 oktober 2001.
- 8 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16 augustus 2001.
- 9 Zie A. Suppan, 'Missgünstige Nachbarn', in: *Europäische Rundschau*, 2000/4, blz. 33.
- 10 *Rzeczpospolita*, 25 oktober 2001.
- 11 *Tagesspiegel*, 16 juli 1997.
- 12 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10 augustus 1998.
- 13 *Süddeutsche Zeitung*, 10 oktober 1998.
- 14 *Süddeutsche Zeitung*, 5 september 2000.
- 15 P. Lukac, 'Visegrad Co-operation - Ideas, Developments and Prospects', in: *Slovak Foreign Policy Affairs*, voorjaar 2001, blz. 15 en 16.

Over de auteur

DRS J.W. VAN DER MEULEN is als medewerker voor Centraal- en Oost-Europa verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael.

Toezicht en controle op subsidies uit Europese structuurfondsen

JAN M.M. VAN DEN BOS & COEN J.J. VELDHIJZEN

Ook na verbetering blijft waakzaamheid geboden

ER ZIJN IN NEDERLAND PROBLEMEN GESIGNALEERD MET DE besteding van subsidies uit structuurfondsen van de Europese Unie. De berichtgeving gaat vooral over de gelden uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) en de rol van de minister van sociale zaken en werkgelegenheid (SZW) bij beheer en toezicht. Ook de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is nu onder vuur komen te liggen over de besteding van ESF-gelden. Het rapport van de commissie-Koning spreekt van een slordige uitvoering op alle niveaus, van het ministerie van SZW tot en met de decentrale uitvoerders.¹ Eind juli heeft de Europese Commissie besloten Nederland een financiële correctie van circa 200 miljoen euro op een einddeclaratie van ESF-gelden voor de periode 1994-1996 op te leggen, een ongekend hoge korting toegemeten aan een lidstaat van de Unie. Welke problemen zijn er en welke stappen worden gezet om herhaling tegen te gaan?

EU-structuurbeleid

De EU beoogt met haar structuurbeleid de verschillen tussen ontwikkelingsniveaus van regio's en de achterstand van de minst bedeelde regio's te verkleinen.² Om dit doel te kunnen bereiken, beschikt zij over financiële instrumenten: de structuurfondsen.³ Uit deze fondsen worden projecten medegefinancierd die bijdragen aan de uitvoering van structuurbeleid. Deels zijn dit nationale doelstellingen gericht op scholing en opleiding, deels zijn het regionale doelstellingen gericht op de ontwikkeling van regio's met een achterstand.

Het EU-structuurbeleid wordt telkens voor een meerjarige periode vastgesteld. In de periode 1994-1999 ontving Nederland een bedrag van zo'n 2,3 miljard euro uit de structuurfondsen. Uitgangspunt bij de financiering van structuurfondsprojecten is dat de lidstaten een bijdrage leveren: de cofinanciering. In dezelfde periode bedroeg de cofinanciering van Nederland 2,3 miljard euro.

Ook bij de uitvoering van structuurfondssubsidies is sprake van vérgaande samenwerking tussen Brussel en de lidstaten. In vakjargon wordt gesproken van 'gedeeld beheer': de Europese Commissie en de lidstaten

voeren deze subsidies als het ware samen uit. Wel blijft de Europese Commissie eindverantwoordelijk jegens het Europees Parlement voor de uitvoering van dit deel van de EU-begroting. De verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden, alsmede de eisen die de Europese Commissie aan de uitvoering stelt, zijn vastgelegd in Europese verordeningen. In overleg met de Europese Commissie zet iedere lidstaat een *eigen uitvoeringsorganisatie* op, rekening houdend met de eigen staatsrechtelijke regels en gebruiken. Aangezien het vaak om regionaal beleid gaat, worden structuurfondssubsidies ook voorbereid en uitgevoerd 'in partnerschap' met de betrokken decentrale en particuliere instanties. In vergelijking tot andere lidstaten is in Nederland sprake van een vérgaande delegatie van taken op het gebied van beheer, controle en toezicht naar het decentrale niveau.⁴ In de periode 1994-1999 waren vooral de provincies, de landelijke organisatie van Arbeidsvoorziening en de regionale besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA) hiermee belast.

Deze uitvoering 'in partnerschap' met de betrokken instanties op decentraal niveau laat echter onverlet dat alleen de lidstaat door de Europese Commissie financieel aansprakelijk wordt gesteld voor een juiste besteding van de structuurfondssubsidies en een goed financieel beheer van de hiermee gemoeide gelden. Dit vertaalt zich in Nederland in een verantwoordelijkheid voor de betrokken ministers.⁵ Om dit laatste te waarborgen en dus claims te voorkomen, zijn adequate toezichtsstructuren, ook op nationaal niveau, nodig. Bovendien moet de lidstaat, conform het beginsel van gemeenschapstrouw (ex art. 10 EG-Verdrag) de nodige algemene en bijzondere maatregelen treffen om de nakoming van EU-verplichtingen te waarborgen.

Gesignaleerde problemen bij de uitvoering

De Algemene Rekenkamer heeft sinds 1995 geregeld onderzoek gedaan naar de uitvoering van projecten gesubsidieerd uit structuurfondsen in Nederland. Uit haar onderzoeken kwam telkens naar voren dat de Neder-

landse regering *weinig zicht* heeft op de mate waarin Europese subsidies juist en nuttig worden besteed. Eind 2000 publiceerde de Algemene Rekenkamer een overkoepelend onderzoek naar het toezicht en de evaluatie van de structuurfondsen in Nederland in de periode 1994-1999.⁶ Dit rapport richtte zich vooral op de verplichtingen die uit het structuurfondsbeleid voor Nederland voortvloeien en de betrokkenheid van de verantwoordelijke ministers hierbij. Het rapport geeft een beeld van de achtergronden van vele uitvoeringsproblemen met Europese subsidies die thans het middelpunt van politiek debat zijn. De hieronder weergegeven voorbeelden zijn ontleend aan dit onderzoek. Achtereenvolgens komen aan de orde: de verantwoordelijkheidsverdeling bij de uitvoering, het toezicht op de uitvoering op regionaal niveau, de controle op de uitvoering en de kwaliteit en het gebruik van beleidsevaluaties.

Een belangrijk deel van de uitvoering van structuurfondssubsidies is neergelegd bij de provincies. In de pe-

Algemene Rekenkamer en de EU

Nederland draagt thans jaarlijks circa 5,5 miljard euro af aan de EU. Dit is voor het overgrote deel publiek geld dat wordt opgebracht door de Nederlandse belastingbetaler. Het beheer en de besteding van dit geld moet dan ook zowel bij de Europese Commissie als in iedere lidstaat goed gecontroleerd worden. Dat zelfde geldt voor de subsidiegelden die Nederland van de EU ontvangt. In 1998 bedroegen deze subsidies in totaal ongeveer 2 miljard euro. Deze betreffen vooral gelden voor de ondersteuning van landbouwbedrijven en in veel mindere mate subsidies voor structuurfondsprojecten en voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën. Het zijn vooral de lidstaten die voor een goede controle op het beheer van deze gelden moeten zorgen.

De controle op de begrotingsuitvoering door de Europese Commissie wordt uitgevoerd door de Europese Rekenkamer. Naast reguliere onderzoeken in het kader van haar jaarverslag controleert de Europese Rekenkamer steekproeven van uitgaven, committeringen en ontvangsten om uitspraken te kunnen doen op het niveau van de Europese Unie als geheel. Zij is niet toegerust om de controle in alle vijftien lidstaten afzonderlijk uit te voeren en over alle afzonderlijke lidstaten uitspraken te doen. Daarbij is bovendien sprake van grote verschillen tussen de lidstaten in de wijze waarop zij invulling geven aan het toezicht op en de uitvoering van het EU-beleid. Hier ligt dus een taak voor de nationale rekenkamers. De Algemene Rekenkamer heeft dit uitgewerkt in een controlestrategie op het EU-terrein gericht op het versterken van het financieel management van de EU met als één van de twee hoofdpijlers het op orde brengen van het 'eigen huis' in Nederland. Door over haar bevindingen regelmatig te rapporteren, wil de Algemene Rekenkamer regering en Tweede Kamer voorzien van informatie die zij kunnen gebruiken om verbeteringen te realiseren, zowel in Nederland als in Brussel.

riode 1994-1999 zijn de afspraken tussen provincies en de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en Economische Zaken (EZ) hierover vastgelegd in de zg. *decentralisatiebrieven*, waarmee de ministeries beoogden ook de financiële aansprakelijkheid van de lidstaat jegens de Europese Commissie in belangrijke mate door te schuiven naar de decentrale uitvoering. Als gevolg hiervan zijn deze brieven niet altijd door de provincies ondertekend en hebben enkele provincies voorbehouden gemaakt. Verder bleken de opgestelde afspraken niet waterdicht. Door deze gang van zaken is onduidelijkheid ontstaan over de financiële aansprakelijkheid, bijvoorbeeld als de Europese Commissie al gedane uitgaven niet erkent, zoals nu met het ESF het geval is.

Kijken we op *regionaal niveau*, dan valt een grote *diversiteit* op in de *uitvoering* van de structuurfondssubsidies in de periode 1994-1999. Voor de uitvoering van de regionale doelstellingen zijn programmasecretariaten ingesteld. Sommige van deze secretariaten zijn een commissie volgens de Provinciewet, andere zijn een lichaam in het kader van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, soms zijn zij ingesteld als particuliere organisatie en er is ook een programmasecretariaat zonder rechtspersoonlijkheid. Aangezien niet in alle gevallen duidelijk is door welke organisatie eventuele financiële risico's worden gedragen, is er van weinig transparantie sprake. Daardoor is ook voor het ministerie niet altijd duidelijk bij wie het verhaal kan halen als zich problemen voordoen. Zo hebben in Zuidoost-Brabant de partners (provincie Noord-Brabant, gemeente Eindhoven, gemeente Helmond, het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, RBA) zich er bij overeenkomst toe verbonden financiële risico's bij uitvoering van het programma gezamenlijk te dragen. Hoe eventuele financiële claims verdeeld worden over de partners, is echter niet aangegeven. Dit is risicovol, aangezien bij problemen de feitelijke vaststelling van de aansprakelijkheidsverdeling veel tijd kan kosten óf zelfs onmogelijk is.

Voor het toezicht op de uitvoering van het EU-structuurfondsbeleid op regionaal niveau moeten zg. *Comités van Toezicht* worden ingesteld. In de periode 1994-1999 hadden deze comités onder meer tot taak de projecten goed te keuren, de uitvoering van het programma te evalueren en er zonnig over te adviseren. In de comités zitten in de meeste gevallen vertegenwoordigers van de provincies, de RBAs, de betrokken ministeries, de Europese Commissie, werkgevers- en werknemersorganisaties, en eventueel betrokken gemeenten. Anders dan op grond van hun taken kan worden verwacht, bleken deze Comités van Toezicht in de praktijk weinig actief te zijn. Zij waren beperkt inhoudelijk geïnteresseerd en vooral gericht op de volledige uitputting van EU-gelden. Volgens het ministerie van LNV lukte het de Comités van Toezicht niet zich vooral te richten op de strategische zaken rondom de uitvoering van de programma's. Zij maakten maar weinig gebruik

van de informatie over de voortgang van de programma's uit evaluaties en rapportages om de uitvoering te volgen en om eventueel maatregelen te nemen. De evaluaties en rapportages kwamen in een derde van de gevallen helemaal niet op de vergaderingen aan de orde. Waar ze wel aan de orde kwamen, werden ze in bijna alle gevallen alleen ter kennisgeving aangenomen. Slechts in enkele gevallen werd er gevolg gegeven aan de uitkomsten van een evaluatie, bijvoorbeeld door overheveling van geld, tussenmaatregelen of het aanpassen van procedures.

Gezien de eindverantwoordelijkheid van de ministers moeten zij een beeld hebben van de wijze waarop op regionaal niveau de besteding van de EU-structuurfondsgelden wordt gecontroleerd: de *zg. tweedelijnscontrole*. In de periode 1994-1999 was de invulling van de tweedelijnscontrole door de ministeries van EZ en LNV vrij afstandelijk. De *zg. reviews* van de werkzaamheden van de accountant van de provincie door de accountantsdienst van het ministerie bleven beperkt tot één controlebezoek per jaar per regio. De uitkomsten van de reviews wezen echter herhaaldelijk op tekortkomingen. Zo bleek bij één project de uitvoerder dezelfde persoon te zijn als de accountant die de verklaring afgaf. Deze aanpak van de tweedelijnscontrole bood de ministeries van EZ en LNV onvoldoende mogelijkheden zich een zelfstandig oordeel te vormen over de toereikendheid van de controle in de regio's, een oordeel dat zij gezien hun eindverantwoordelijkheid wel moeten hebben.

In verband met een door Nederland ingediende *ESF-einddeclaratie* over 1994-1996 heeft de Europese Commissie onlangs bij het ministerie van SZW aangedrongen op uitvoering van een onafhankelijke en representatieve controle van vijf procent van de totale subsidie op lidstaatniveau.⁷ Het ministerie verkeerde tot dan in de veronderstelling dat met de verplichte verklaring door de externe accountant bij de einddeclaratie van de afzonderlijke projecten hieraan voldaan was. Hoewel de Europese Commissie een controle van een steekproef van 200 projecten uit de periode verlangde, kwam de accountantsdienst van SZW medio 2001 met een rapport gebaseerd op een controle van slechts 45 projecten. Op basis van de resultaten van deze controle op lidstaatniveau heeft de Europese Commissie Nederland een financiële correctie opgelegd van 200 miljoen euro voor de uitvoering van ESF-doelstelling 3 in de periode 1994-1996.

Wat betreft de eisen aan de beleidsinformatie die de decentrale uitvoerders moeten verstrekken aan de Europese Commissie, dient te worden gekeken naar het *zg. Enig Programmeringsdocument (EPD)*, waarin de basis wordt gelegd voor de uitvoering van een structuurfondsprogramma. Er staan ook de eisen vermeld waaraan de beleidsinformatie over de uitvoering moet voldoen en wanneer de rapportages en evaluaties moeten verschijnen. Een probleem was dat het EPD vaak een slecht vertrekpunt vormde voor de beleidsinformatie die op bepaalde momenten dient te worden opgeleverd. In

de EPD's uit de periode 1994-1999 waren weinig gekwantificeerde beoogde effecten opgenomen. In de lijsten met indicatoren voor de maatregelen waren soms de beginwaarde en de verwachte effecten niet ingevuld. Hiermee werd het moeilijk op een later tijdstip de financiële en inhoudelijke voortgang te beoordelen. In de meeste gevallen werden de rapportages en evaluaties tijdig opgeleverd. Het schortte echter vaak aan de kwaliteit. De jaarrapporten van de regio's bevatten soms geen geplande resultaten/effecten, waardoor er ook geen vergelijking tussen planning en realisatie mogelijk was. Daar waar wél verschillen geconstateerd werden, waren de verklaringen hiervoor beperkt en weinig beleidsmatig. Ook ontbraken vaak geïntegreerde of vergelijkbare overzichten per regio van de financiering van projecten uit meer dan één structuurfonds. Daardoor kan er moeilijk een samenhangend beeld verkregen worden van de voortgang van programma's die vanuit verscheidene structuurfondsen worden gefinancierd. De evaluaties bevatten veelal uitgebreide financiële informatie, maar veel minder informatie over wat hun toegevoegde waarde zou moeten zijn: inhoudelijke verklaringen voor de verschillen tussen geplande en gerealiseerde effecten. In slechts enkele evaluaties werd een oordeel gegeven over het *nut* van het structuurfondsprogramma. In de evaluaties zou veel meer nadruk gelegd moeten worden op de gegevens op grond waarvan gevoerd beleid kan worden beoordeeld en eventueel kan worden bijgestuurd.

Het *gebruik* van de *beleidsinformatie* uit de regio's door de ministeries bleek zeer beperkt te zijn. De ministeries van EZ en SZW gaven géén reactie op de jaarrapporten en evaluaties die zij toegestuurd kregen vanuit de regio's. SZW vond dat de uitvoering van regionale programma's ook een regionale kwestie is en dat het beeld dat daaruit naar voren komt te versnipperd is om er lessen uit te trekken voor het landelijke beleid; LNV reageerde evenmin op de ontvangen evaluaties en jaarrapporten, maar verspreidde wel een samenvattende notitie onder de regio's naar aanleiding van de evaluaties. Die notitie laat zien dat een overkoepelende blik op de evaluaties uit de regio's wel degelijk zinvol kan zijn. Hieruit kwam onder meer naar voren dat de achterstanden bij de uitvoering van de programma's deels te wijten waren aan de aanvankelijk beperkte beschikbaarheid van nationale cofinanciering. Verder bleek het moeilijk betrouwbare sociaal-economische cijfers te verkrijgen, aangezien de afbakening van de regio's niet samenvalt met administratieve (gemeente-)grenzen.

Recente ontwikkelingen en verbeteringen

Welke stappen zijn of worden gezet om al deze problemen aan te pakken? Belangrijk in dit verband zijn de discussies die eind jaren '90 in Brussel hebben plaatsgevonden ter voorbereiding van de verordeningen en uitvoeringsvoorschriften voor de nieuwe structuurfonds-

periode 2000-2006. Voorschriften voor beheer, controle en toezicht zijn aanzienlijk aangescherpt.⁸ Dit deels dank zij initiatieven om het (intern) functioneren van de Europese Commissie te versterken (zoals het *Sound*

den, is één van hen aangewezen als aanspreekpunt. Dit heeft tot de volgende verdeling van verantwoordelijkheden over de diverse Nederlandse bewindspersonen geleid:

EPD	Structuurfonds	Verantwoordelijke bewindspersonen	Aanspreekpunt
Doelstellingen			
<i>Doelstelling 1 (ontwikkeling en structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand)</i>			
Flevoland	EFRO, EOGFL-O, FIOV, ESF	staatssecretaris EZ, ministers LNV en SZW	staatssecretaris EZ
<i>Doelstelling 2 (economische en sociale omschakeling van de in structurele moeilijkheden verkerende zones)</i>			
Noord-Nederland	EFRO	staatssecretaris EZ	staatssecretaris EZ
Oost-Nederland	EFRO	minister LNV en staatssecretaris EZ	minister LNV
Zuid-Nederland	EFRO	staatssecretaris EZ en minister LNV	staatssecretaris EZ
Steden	EFRO	minister GSI *	minister GSI
<i>Doelstelling 3 (aanpassing en modernisering van het beleid en de systemen op het gebied van onderwijs, opleiding en werkgelegenheid)</i>			
landelijk met uitzondering van doelstelling 1-regio's	ESF	minister SZW	minister SZW
Communautaire initiatieven (kleinere structuurfondsprogramma's die onder leiding staan van de Europese Commissie)			
Equal	ESF	Minister SZW	minister SZW
Leader+	EOGFL-O	Minister LNV	minister LNV
Urban	EFRO	Minister GSI	minister GSI
Interreg IIIa	EFRO	staatssecretaris EZ	staatssecretaris EZ
Interreg IIIb	EFRO	Minister VROM **	minister VROM
Interreg IIIc	EFRO	Minister VROM	minister VROM
Aanpassing van de visserijstructuur			
EPD Visserij	FIOV	minister LNV	minister LNV

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 813, nr. 1
 * GSI = Grote-Steden- en Integratiegebied
 * VROM = Volksgezondheid Ruimtelijke Ordening & Milieu

and Efficient Financial Management [SEM-2000] van de Commissie zelf), deels op basis van ontwikkelingen uit de oude structuurfondsperiode (zoals de opstelling van de belangrijke Financiële controle-verordening uit 1997). Deze aanscherping heeft mede te maken met de overplaatsing van ambtenaren binnen de Europese Commissie. Zodoende werden de medio jaren '90 opgebouwde ervaringen bij de versnelling van de afwikkeling van de einddeclaratie van de lidstaten in het kader van de landbouwsubsidies (de Belle-verordeningen)⁹ opnieuw ingezet op het gebied van de structuurfondsen.

Naar aanleiding hiervan zijn ook in Nederland verbeteringen aangebracht in de opzet van *beheer, controle en toezicht* van de structuurfondsen. Zo zijn de taken en verantwoordelijkheden van de in Nederland betrokken instanties verduidelijkt en vastgelegd in een afzonderlijk Kamerstuk.¹⁰ In plaats van ministers te koppelen aan afzonderlijke structuurfondsen, is er voor de nieuwe periode voor gekozen ministers verantwoordelijk te stellen voor de programma's, die beleidsinhoudelijk op hun terreinen liggen. Bij geïntegreerde programma's, waarbij verscheidene bewindspersonen verantwoordelijkheid dragen voor specifieke deelgebie-

Hiernaast zijn enkele andere vakdepartementen inhoudelijk betrokken bij diverse programma's en als zodanig lid van hun Comité van Toezicht.¹¹

Volgens de regering wijst het aanspreekpunt de *zg. beheer- en betaalautoriteit* aan (lees: de belangrijkste de-centraal uitvoerende instantie).¹² Het aanspreekpunt verzorgt verder de coördinatie van de werkzaamheden op rijksniveau, is eerste contactpunt voor de Europese Commissie, verzorgt de rapportering aan de Staten-Generaal en geleidt informatie door naar de Europese Commissie. De bewindspersonen zijn op hun beurt op rijksniveau verantwoordelijk voor de inhoud van het programma en, indien niet gedelegeerd, de uitvoering ervan. Ook in het geval van delegatie blijft het desbetreffende ministerie eindverantwoordelijk voor toezicht en controle. Het ministerie is lid van het Comité van Toezicht en wordt geacht de voortgang van het programma te bewaken.¹³ De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het ministerie en de aangewezen beheer- en betaalautoriteiten is vastgelegd in convenanten. Hierin zijn uitgewerkte bepalingen opgenomen over onder meer toezicht, *monitoring*, controleaspecten, verslagverplichtingen, alsmede onregelmatig-

heden en het verhalen van financiële aansprakelijkheid die verwijtbaar is aan de beheer- en betaalautoriteit. Kortom, de verdeling en uitwerking van taken en verantwoordelijkheden bij de uitvoering van de nieuwe periode van structuurfondssubsidies is sterk verbeterd.

Wat betreft het toezicht zijn, in tegenstelling tot de periode 1994-1999, diverse bepalingen opgenomen in de communautaire verordeningen voor de nieuwe periode. Zo is thans bepaald dat de lidstaat de algemene verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering, het toezicht en een doeltreffende aanpak van de bijstandpakketten. Verder is de beheer- en betaalautoriteit onder meer verantwoordelijk gesteld voor de doeltreffendheid en deugdelijkheid van het beheer, de uitvoering van het programma, het opstellen van financiële en statistische gegevens en het jaarverslag hierover, alsmede voor het eventueel aanpassen van het programma. Het Comité van Toezicht dient in te stemmen met iedere wijziging van het programma. Dit comité moet verder de criteria voor de selectie van de te financieren acties goedkeuren en met het jaarverslag over de uitvoering instemmen. Het oefent toezicht uit op de verrichte werkzaamheden en evaluatie van de vorderingen (in het bijzonder op basis van de tussentijdse evaluatie). De Europese Commissie zelf dient het jaarverslag goed te keuren en voorstellen te ontwikkelen voor toezichtindicatoren.

Van grotere invloed op de uitwerking van toezicht van de minister in de nieuwe programmaperiode zal wellicht het wetsvoorstel-*Toezicht Europese Subsidies* (TES) zijn.¹⁴ Met dit voorstel – dat begin oktober 2001 in de Tweede Kamer met algemene stemmen is aangenomen – worden voor de verantwoordelijke minister bevoegdheden gecreëerd in geval dat decentrale bestuursorganen EU-subsidies ontvangen of bij beheer, controle en toezicht op deze EU-subsidies betrokken zijn. Zo krijgt de minister een inlichtingenrecht bij de desbetreffende bestuursorganen, een aanwijzingsbevoegdheid indien problemen bij beheer/controle/toezicht dreigen te ontstaan, en een verhaalsrecht wanneer financiële correcties door de Europese Commissie worden opgelegd die verwijtbaar zijn aan het decentrale bestuursorgaan. Verder wordt het decentrale bestuursorgaan verplicht de minister op de hoogte te stellen van de ontvangen EU-subsidie en de gestelde voorwaarden daarbij. De achtergrond van dit wetsvoorstel is gelegen in het feit dat bij de uitvoering of besteding van EU-subsidies door decentrale bestuursorganen alleen de lidstaat door de Europese Commissie financieel aansprakelijk kan worden gesteld voor problemen. Met het indienen van dit wetsvoorstel heeft de regering in feite haar verantwoordelijkheid op dit gebied – deels vanwege het beginsel van gemeenschapstrouw – erkend.

Ook wat betreft controle zijn de specifieke verantwoordelijkheden nader uitgewerkt in de nieuwe communautaire verordeningen. Zo is de beheer- en betaalautoriteit belast met de interne controle om na te gaan

of de uitvoering doeltreffend is en of de geldstromen doorzichtig zijn. Zij zorgt ervoor dat de bewijsstukken over de uitgaven beschikbaar zijn en voorkomt en corrigeert onregelmatigheden. De controleautoriteit ziet toe op een regelmatig verloop van de acties, controleert de systemen en verricht controles ter plaatse, voorkomt en corrigeert onregelmatigheden en inbreuken en certificeert de uitgaven en geeft bij de afsluiting een verklaring over de regelmatigheid van de uitgaven af. De Europese Commissie is verantwoordelijk voor verificatie van de doeltreffendheid van de controlesystemen (zij kan controles ter plaatse verrichten). Afgesproken is dat Commissie en lidstaat meer gaan regelen op basis van bilaterale afspraken (met inbegrip van de controles ter plaatse).

Van groot belang voor de controlerende werkzaamheden is dat de Europese Commissie thans nog slechts betalingen doet – afgezien van een initieel voorschot van 7% – op basis van declaraties van *werkelijk betaalde* en door de lidstaat *gecertificeerde* uitgaven. In de periode 1994-1999 werd nog gewerkt met een systeem van voorschotten en een einddeclaratie, in principe voorzien van een accountantsverklaring. Het nieuwe systeem van financieel beheer lijkt minder gevoelig voor onregelmatigheden en fraude, en vereist een andere aanpak van zowel de beheer- en betaalautoriteit als de controleautoriteit. Evenals voor de vorige periode wordt verwacht dat de controleautoriteit (in dit geval de programma-accountant van de beheer- en betaalautoriteit) de einddeclaratie van een programma certificeert op basis van een onafhankelijke en representatieve controle van vijf procent van de totale subsidie op lidstaatniveau.

Ook op het gebied van de controle op EU-subsidies heeft de Nederlandse regering de nationale wetgeving kort geleden aangescherpt. Gelijktijdig met de behandeling van het wetsvoorstel-*TES* heeft zij de *Achtste wijziging op de Comptabiliteitswet* bij de Tweede Kamer ingediend. Met het voorstel krijgt zowel de verantwoordelijke minister als de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid controle bij de ontvangers van EU-subsidies, uit te oefenen.¹⁵ Ook voor dit wetsvoorstel vormt de reikwijdte van de financiële aansprakelijkheid van de minister de aanleiding, alsmede het feit dat de Europese Rekenkamer al langere tijd over een dergelijke bevoegdheid beschikt. Evenals het wetsvoorstel-*Toezicht Europese Subsidies* is deze wijziging van de *Comptabiliteitswet* begin oktober 2001 met algemene stemmen door de Tweede Kamer aanvaard. Op basis van deze nieuwe bevoegdheden behoort een betere controle op de besteding van structuurfondssubsidies tot de mogelijkheden.

Bij de uitvoering van de nieuwe periode van de structuurfondsen zal vooral de *tussentijdse evaluatie* van de programma's van groot belang zijn. Juist dan dient een inhoudelijke beoordeling plaats te vinden. Deze evaluatie is volgens de communautaire verordeningen de verantwoordelijkheid van de lidstaat in samenwerking met de Commissie, die het belang van de evaluatie

beoordeelt. Zo'n tussentijdse evaluatie dient door een onafhankelijke beoordelaar te worden uitgevoerd en door het Comité van Toezicht te worden onderzocht. Op basis hiervan kunnen voorstellen voor aanpassing van de bijstandpakketten worden gedaan. In de periode 2000-2006 is ook nieuw de zg. *prestatiereserve*. Vóór 31 maart 2004 zal de Europese Commissie aan die programma's met een toereikend prestatieniveau een reserve van 4% van de structuurfondsgelden per lidstaat toekennen.¹⁶ In overleg tussen Commissie en lidstaat zullen hiervoor indicatoren worden afgesproken. Op basis van deze ontwikkelingen mag worden verwacht dat een meer inhoudelijke discussie gaat plaatsvinden over de effecten van structuurfondsprojecten. In dit verband is ook van belang het feit dat bij het aannemen van het wetsvoorstel-Toezicht Europese Subsidies de Tweede Kamer bij amendement heeft bepaald dat de minister jaarlijks de Tweede Kamer dient te rapporteren over de van decentrale bestuursorganen ontvangen informatie over EU-subsidies, voorwaarden, prestaties, uitvoeringsverslagen en evaluaties. Dit amendement sluit aan bij de afspraken die de aanspreekpunten voor de structuurfondsprogramma's hebben gemaakt over de wijze waarop de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd over de uitvoering van de nieuwe structuurfondsperiode.¹⁷ Met andere woorden, de voorwaarden voor inhoudelijke en beleidsmatige afweging van de uitvoering van de structuurfondsprogramma's en van resultaten van de gesubsidieerde projecten zijn thans grotendeels vastgelegd.

Blijvende risico's

Al met al blijkt een aantal van de problemen met de uitvoering van EU-structuurfondssubsidies bij het begin van de nieuwe periode 2000-2006 *in opzet* ondervangen. De voorwaarden voor succesvolle programma's zonder forse financiële correcties door de Europese Commissie zijn beter dan voorheen. Het is thans afwachten in hoeverre deze voornemens in de praktijk verwezenlijkt zullen worden. Gelet op de complexiteit van de uitvoeringsorganisatie en de Nederlandse keuze voor een sterk gedecentraliseerde opzet, zal de uitvoering risicovol zijn. Daarom blijft waakzaamheid geboden. ■

Noten

- 1 Commissie-Koning, *Rapport onderzoek subsidies Europees Sociaal Fonds, programmaperiode 1994-1999*, 27 augustus 2001.
- 2 Zie art. 158 EG-Verdrag.
- 3 Het betreft de volgende structuurfondsen: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Europees Sociaal Fonds (ESF), Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O) en Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).
- 4 Zie hiervoor hoofdstuk 5 ('Europese vergelijking') van het rapport *EU-structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand* (Tweede

- Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 546, nrs 1-2).
- 5 Eerstverantwoordelijke ministers voor de periode 1994-1999: minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor ESF, minister van Economische Zaken voor EFRO en minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voor EOGFL-O en FIOV.
- 6 *EU-structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand*, a.w. noot 4.
- 7 Conform art. 3 van de zg. Financiële controle-verordening van de Europese Commissie (2064/1997).
- 8 Belangrijke structuurfondsverordeningen voor de periode 2000-2006 zijn: de Algemene verordening (1260/1999), de Plattelandsontwikkeling-verordening (1257/1999), de FIOV-verordening (1263/1999), de EFRO-verordening (1783/1999), de ESF-verordening (1784/1999), de Subsidieerbare kosten-verordening (1685/2000), de Beheers- en controle-verordening (438/2001) en de Financiële correctie-verordening (448/2001).
- 9 Verordeningen 1287/1995 en 1663/1995.
- 10 Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 813, nr 1.
- 11 Bij de structuurfondsdoelstellingen betreft het: LNV bij EPD Noord-Nederland, EZ bij EPD Steden, SZW bij EPD's Noord-, Oost- en Zuid-Nederland. Bij de communautaire initiatieven betreft het slechts Interreg III (grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking ter stimulering van een harmonische en evenwichtige ontwikkeling en ruimtelijke ordening in Europa). In dit kader zijn de ministeries van Verkeer en Waterstaat (V&W), LNV en EZ bij Interreg IIIb en van EZ bij Interreg IIIc betrokken.
- 12 Als beheers- en betaalautoriteit zijn aangewezen: provincie Flevoland voor EPD-Flevoland; Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) voor Noord-Nederland; provincie Gelderland voor Oost-Nederland; en provincie Noord-Brabant voor Zuid-Nederland.
- 13 Verder verzorgt het verantwoordelijke ministerie de rapportages aan de Europese Commissie, die zijn opgenomen in de communautaire verordeningen en, in samenwerking met de provinciale autoriteiten, de beantwoording van controlerapporten van de Europese Commissie en Europese Rekenkamer.
- 14 Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 572, nrs 1 e.v.
- 15 *Ibid.*, 27 571, nrs. 1 e.v.
- 16 Art. 44 van de Algemene verordening (1260-1999).
- 17 Ieder najaar zal de Tweede Kamer een overzicht worden gestuurd waarin de totale omvang van de voor dat jaar begrote en de in het voorgaande jaar gerealiseerde en begrote geldstromen is aangegeven. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 813, nr 2)

Over de auteurs

DR J.M.M. VAN DEN BOS is sinds 1995 projectleider Europa bij bureau Europees en Rijksbreed Doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer. In die functie is hij onder meer belast met de coördinatie van het EU-onderzoek en de ondersteuning van de bestuurlijke activiteiten van de Rekenkamer op het EU-terrein.

DRS C.J.J. VELDHUIZEN is senior onderzoeker bij het bureau Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de Algemene Rekenkamer en maakte deel uit van het onderzoeksteam 'EU-structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand'.

2001 - een historisch jaartal?

HARM J. HAZEWINKEL

ER ZIJN VAN DIE JAARTALLEN, DIE IN DE GESCHIEDENIS VOORTleven: 1648, 1789, 1848, 1914. In zo'n jaar vonden gebeurtenissen plaats die – zo niet op dat moment zelf dan toch later – van vérstrekkende betekenis voor de ontwikkeling der mensheid zouden blijken te zijn. Zal 2001 na de dramatische gebeurtenissen in de Verenigde Staten van 11 september ook tot dat rijtje gaan behoren?

Als men de krantenkoppen uit de direct daarop volgende dagen en weken moet geloven, is dat zeker het geval. 'De 21^{ste} eeuw is dinsdag 11 september begonnen', schreef *de Volkskrant* twee dagen later, en Arnold Heertje ging in *Het Parool* nog verder: 'De wereld na 11 september 2001 is voorgoed gescheiden van de geschiedenis er voor.'¹ Maar zijn de aanslagen, de angst voor terrorisme, het Amerikaanse optreden in Afghanistan en alle daarmee verbonden gebeurtenissen op zich zelf voldoende om van 2001 een jaartal te maken dat de tand des tijds zal doorstaan?

Dit is natuurlijk niet geschreven om de omvang van het gebeuren van 11 september te relativiseren. Zeker – een dergelijke gebeurtenis heeft de wereld nooit eerder en niet op die schaal gezien. Voor de tijdgenoten zijn dit momenten om nooit te vergeten. Maar in het verleden hebben er meer schokkende en zelfs schokkender gebeurtenissen plaatsgevonden. Ze hebben op een moment de wereld de adem doen inhouden – voor zover die zich er bewust van was, want dat is natuurlijk het grote verschil met vroeger eeuwen: alles wat op duizenden kilometers afstand gebeurt, vindt op vrijwel hetzelfde moment zijn weg naar onze huiskamers. Dat hoeft nog *niet* in te houden dat de gebeurtenis, of de gevolgen ervan, meer dan één generatie in het collectief geheugen zullen blijven voortleven.

Terrorisme

Terrorisme is en was niet nieuw: 'De stad', schreef een Engelse bezoeker, was 'volstrekt verlamd door angst. De *upper classes* leefden weer als in de dagen van de *Commune*. Zij durfden niet naar de theaters, de restaurants, de deftige winkels in de Rue de la Paix te gaan of uit rij-

den te gaan in het Bois waar Anarchisten vermoed werden achter iedere boom'.² De auteur spreekt over 1892.

Aan het eind van de negentiende eeuw werd niet alleen Frankrijk, maar werden ook andere landen in Europa en Amerika getroffen door een reeks terroristische aanslagen uit anarchistische hoek. Op 8 november 1892 werd in Parijs een bom ontdekt die ontplofte op het politiebureau, waarbij zes politieagenten omkwamen. Niemand wist waar de volgende bom zou vallen en de reactie in Parijs werd hierboven beschreven. Geruchten gingen rond dat kerken waren ondermijnd, cyaankali in de waterreservoirs was gegoten en anarchisten zich in koetsen hadden verborgen om tijdens de rit de inzittenden te vermoorden of te beroven. Troepen werden samengetrokken in de voorsteden, toeristen trokken weg, hotels stonden leeg, bussen reden zonder passagiers, theaters en museums werden gebarricadeerd.

Precies een jaar later werden bij een bomaanslag in het Teatro Lyceo in Barcelona 22 personen gedood en 50 gewond. Op 9 december 1893 werd een bom gegooid in de Chambre des Députés in Parijs. De dader werd gepakt en op 5 februari 1894 terechtgesteld, maar zeven dagen later ontplofte een bom bij het Gare Saint Lazare; nog meer bomaanslagen volgden. Deze lijst zou gemakkelijk aangevuld kunnen worden, maar dit artikel is niet bedoeld als geschiedenis van de anarchistische terreur van de jaren negentig van de negentiende eeuw, ook buiten Frankrijk en Spanje.³

Toch bleven de regeringen opmerkelijk rustig onder deze golf van anarchistische aanslagen, waaraan ook nog eens twee gekroonde hoofden, twee presidenten en een minister-president ten slachtoffer vielen.⁴ Na 1900 maakte niemand buiten Spanje of delen van Latijns-Amerika zich nog serieus zorgen over het anarchisme. Bij het uitbreken van de oorlog in 1914 nam de Franse minister van binnenlandse zaken niet eens de moeite de (vooral anarchistische en anarcho-syndicalistische) revolutionairen, die lang waren beschouwd als gevaar voor de staat, te arresteren, hoewel de politie toch juist met het oog op zo'n doel jarenlang lijsten had bijgehouden.⁵

Dat alles was een eeuw geleden; de wereld heeft sindsdien grotere verschrikkingen gekend en dat heeft natuurlijk ook zijn invloed gehad. Maar ook recentere aanslagen, op kleinere schaal, en niet alleen tegen Amerikaanse doelen, zoals in Beiroet of Nairobi, vonden minder weerslag. Toen nog pas twee jaar geleden, op 9 en 13 september 1999, in Moskou door aanslagen twee flatgebouwen werden vernietigd, waarbij respectievelijk 94 en 118 doden vielen, werd de wereld misschien wel geschokt, maar de wereldgeschiedenis niet wezenlijk beïnvloed. In latere geschiedenisboeken zullen ze hoogstens een voetnoot zijn.

Slachtoffers

Het aantal slachtoffers is in elk geval niet bepalend voor de vraag of een gebeurtenis zal voortleven of niet, nog daargelaten de boutade dat één dode een ongeluk of een misdrijf, duizend doden een ramp en tienduizend misdrijven een statistiek zijn. Om een ander voorbeeld te noemen: op 1 november 1755 werd Lissabon door een verschrikkelijke aardbeving verwoest, waarbij waarschijnlijk 30.000 mensen omkwamen. De schok was, ook figuurlijk, zó groot, dat het volgens vele schrijvers uit die tijd en daarna van mondiale betekenis was. Voltaire, Rousseau, Goethe en Kant verbonden aan deze ramp vervaagende gevolgtrekkingen, niet in de laatste plaats over de vraag of in deze wereld door de Almachtige alles wel goed was ingericht.⁶ Toch zal de aardbeving van Lissabon thans, tenminste buiten Portugal, slechts in beperkte kring werkelijk nog bekend zijn. Bij aardbevingen denkt men eerder aan die van 1906 in San Francisco of eventueel Skopje in 1962, hoewel het dodental daar (in beide gevallen c. 1.000) beperkter bleef.⁷

Omgekeerd, de ondergang van de *Titanic* leeft nog steeds zozeer in de verbeelding voort, dat daaraan diverse, al dan niet geslaagde, films zijn gewijd. De ramp met het luchtschip *Hindenburg* uit 1937 geeft nog steeds aanleiding tot allerlei publikaties, waarin diverse complottheorieën, zonder veel basis, de ronde doen.⁸ Maar de lijst van volstrekt vergeten rampen is veel langer.

Invloed

De gebeurtenis *zelf* is dus niet maatgevend als het gaat om de vraag of die gebeurtenis zich in het collectief geheugen zal vastzetten. Bepalend is veel eerder de vraag of de gevolgen ook op langere termijn een blijvend karakter hebben. Daarbij kan het gaan om concrete politieke of economische veranderingen, maar ook om het denken van de mensheid. In dat verband is de vergelijking met de ramp van Lissabon wellicht meer op haar plaats dan die met de anarchistische dreiging van het einde van de negentiende eeuw. Voor Voltaire, maar voor hem niet alleen, maakte het natuurgeweld, dat zo-

veel onschuldige slachtoffers eiste, een einde aan het vooruitgangdenken dat daarvoor zo geheerst had. Zijn gedicht, waarin hij afstand nam van de gedachte 'dat alles goed was', kende reeds in het eerste jaar van verschijnen zo'n twintig uitgaven.⁹

Dit gevoelen, dat de wereld anders beschouwd moet worden, is ook na de gebeurtenissen van 11 september herkenbaar, en in dit opzicht zou het wel kunnen zijn dat op dat moment een aanzet is gegeven voor een ommekeer in het westerse, meer in het bijzonder het Amerikaanse denken. Sinds 2001 is twijfel gerechtvaardigd of we nog leven in die veilige wereld waarin we ons waanden – zonder te beseffen dat we daarin op een eiland leefden. Daarbij is de bedreiging met miltvuur wellicht nog invloedrijker dan de zelfmoordaanvallen op New York en Washington. Als dit gevoel zich voortzet, zou van een keerpunt kunnen worden gesproken, zelfs al wordt het jaartal 2001 zelf daaraan later niet meer direct verbonden.

Gevolgen

Een andere reden waarom een gebeurtenis zich in de lijst van jaartallen – die thans in de geschiedenis toch al in diskrediet is geraakt – vastzet, wordt uiteraard gevormd door de al dan niet directe politieke, militaire of economische gevolgen. De moord op een Habsburgse aartshertog in Sarajevo zou reeds lang net zo vergeten zijn als de hierboven gememoreerde reeks aanslagen, ware het niet dat daarna de Eerste Wereldoorlog was uitgebroken. Maar niemand zal beweren dat die oorlog gevoerd werd *vanwege* een dode aartshertog. Het is de wijze waarop de grote mogendheden op die daad reageerden, die Franz Ferdinand zijn plaats in de wereldgeschiedenis heeft bezorgd.

Het Amerikaanse optreden tegen Afghanistan en de speurtocht naar Osama Bin Laden hebben echter – althans tot nog toe – de min of meer algemene instemming van de wereld, inclusief de meeste islamitische landen. De kans dat een groot gewapend conflict als gevolg daarvan zal uitbreken, is vooralsnog gering. Natuurlijk blijft de mogelijkheid van massale volksbewegingen, het instorten van bestaande regimes, altijd aanwezig, maar dan betreden we wel het terrein van de speculatie. Over de economische gevolgen op langere termijn valt uiteraard op dit moment nog niets te zeggen.

Omgekeerd kunnen de dreiging van terrorisme en de noodzaak tot gezamenlijk optreden daartegen, wel invloed hebben op de solidariteit tussen staten. In die zin hebben die commentatoren die stellen dat de Koude Oorlog pas in 2001 definitief ten einde kwam, wellicht niet helemaal ongelijk. In elk geval is de behoefte bij de wereldmogendheden om de handen ineen te slaan, lange tijd niet zo groot geweest. De wereldgeschiedenis leert overigens dat een dergelijke solidariteit meestal

niet langer duurt dan het bestaan van de dreiging die haar in het leven heeft geroepen.

Continuïteit

Het zou een doodoener zijn te zeggen dat de gebeurtenissen van 11 september en daarna, inclusief de dreiging van biologische oorlogvoering (wat dan ook de oorsprong van de miltvuurbrieven moge zijn) een grote indruk hebben gemaakt op de wereld en op Amerika in het bijzonder. De gevolgen zullen zich ongetwijfeld op vele terreinen doen gevoelen. In het denken van tijdgenoten zal die dag, niet in de laatste plaats door de indringende wijze waarop de beelden bij ieder in de huiskamer zijn gebracht, niet meer weg te denken zijn. Dat de economische groei althans op korte termijn zal afnemen, wordt reeds algemeen voorspeld, maar daar zijn ook wel andere redenen voor aan te wijzen. Dat de burgerlijke vrijheden – denk aan de identificatieplicht en verdergaande bevoegdheden voor de politie – onder druk zullen komen te staan, is een bekend gevolg van een dergelijke dreiging. Maar al deze ontwikkelingen zijn van alle tijden, en raken, zodra de dreiging is verdwenen en een 'normale' situatie weergekeerd, ook weer snel in het vergeetboek. De gevolgen blijven soms, maar de aanleiding raakt in het vergeetboek. Wie verbindt de *zomertijd* nog met de oliecrisis van 1973?

De gebeurtenissen van 11 september 2001 zijn verschrikkelijk en *tijdgenoten* zullen ze nimmer vergeten. Maar het is nog te vroeg om te zeggen dat de wereld er definitief door is veranderd. ■

Noten

- 1 Zie voor een overzicht van uitspraken en krantenkoppen uit die dagen: *Historisch Nieuwsblad*, jrg. 10, nr 8 (oktober 2001), blz. 8.
- 2 Ford Maddox Ford, *Return to Yesterday*, Londen, 1931, blz. 107, geciteerd in Barbara Tuchman, *The Proud Tower: A portrait of the world before the War: 1890-1914*, Londen, 1966, blz. 88.
- 3 Vgl. Tuchman, a.w. noot 2, blz. 63-113.
- 4 Keizerin Elizabeth van Oostenrijk-Hongarije, koning Umberto I van Italië, de presidenten Sadi Carnot van Frankrijk en McKinley van Amerika en premier Cánovas van Spanje – om van de reeks mislukte aanslagen niet te spreken.
- 5 Eric Hobsbawm, *The Age of Empire, 1875-1914*, New York, 1987, blz. 100.
- 6 Zie Wolfgang Breidert (Hrsg.), *Die Erschütterung der vollkommenen Welt*, Darmstadt, 1994.
- 7 Ook in andere gevallen, zoals in Jedo (Tokio) in 1730 of in de Chinese provincie Kansoe in 1920, 1927 en 1932, stierven meer, in elk geval meer dan 100.000 mensen. Maar dat was toen (en misschien ook nu) ver weg.
- 8 Vgl. Rick Archbold, *Hindenburg. An illustrated history*, New York, 1994, blz. 203-204.
- 9 Voltaire, *Poème sur le désastre de Lisbonne ou Examen de cet axiome «Tout est bien»*, geciteerd in Breidert, a.w. noot 6, blz. 61-73.

Over de auteur

DRS H.J. HAZEWINDEL is werkzaam op het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Zojuist verschenen

Clingendael A-4 publikatie

Partijvorming in Centraal-Europa

Door J.W. van der Meulen

De partijvorming in Centraal-Europa is nog volop in beweging. Van veel partijen valt bovendien de identiteit moeilijk vast te stellen. Vaak houdt de oprichting van een partij meer verband met de ambities van individuele politici dan met politieke of maatschappelijke tegenstellingen. Aangezien de Westeuropese indeling in christen-democratische, sociaal-democratische, liberale en conservatieve stromingen in Centraal-Europa slechts op beperkte schaal mogelijk is, zal ook het toekomstig functioneren van de Centraal-Europese partijen in het Europees Parlement problemen kunnen opleveren.

Tot deze conclusies komt J.W. van der Meulen, als medewerker voor Centraal-Europa verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Zijn beknopte studie begint met een korte historische achtergrondschets, waarna gepoogd wordt aan de hand van een aantal criteria het huidige partijenlandschap in Hongarije, Polen, Tsjechië en Slowakije in kaart te brengen.

Deze Clingendael A-4 publikatie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. Na overmaking van f 15,- (Euro 7,50) op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'partijvorming' wordt de publikatie toegezonden. Informatie is beschikbaar bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622.

Het einde van de NAVO?

BRAM BOXHOORN

N.a.v.: Peter van Ham, 'Veiligheid en cultuur, of waarom de NAVO teloorgaat', in: *Internationale Spectator*, oktober 2001, blz. 480-487.

ELK BUITENLANDS BELEID WORDT GEVOED DOOR BINNENLANDSE politieke overwegingen. Deze stelling is niet bijster omstreden en zowel in theoretische als in praktische zin veelvuldig uitgewerkt. Van Ham komt in zijn artikel over het naderend einde van de NAVO, in het oktobernummer van dit blad, met een variant op deze opvatting: omdat de Amerikaanse en Europese samenlevingen cultureel verschillend zijn, moeten deze verschillen uiteindelijk ook negatieve gevolgen hebben voor de Amerikaans-Europese samenwerking. De NAVO zou daar wel eens het slachtoffer van kunnen worden. Van Ham is niet de eerste die zich waagt aan deze voorspelling ('de NAVO is klinisch dood', zo konden wij al eens eerder in de *Internationale Spectator* lezen) en is hoogstwaarschijnlijk ook niet de laatste.

Het uitreiken van de NAVO-overlijdensakte krijgt zo langzamerhand iets pathetisch. Het gespeculeer over het mogelijk einde van de NAVO dateert van het begin van de jaren '90. Het einde van de Koude Oorlog betekende namelijk in veler ogen ook automatisch het einde van de NAVO. Tegen wie moest de NAVO 'ons' immers nog verdedigen? Welke taken bleven er over voor deze organisatie? Konden deze niet beter door andere instellingen worden verricht? Vaak werd in dit verband de uit de periode van ontspanning voortgekomen OVSE aangehaald, die een minder beladen betekenis had voor de voormalige vijanden aan de andere kant van het IJzeren Gordijn.

Nu, ruim tien jaar en een paar bloedige Balkanoorlogen later, stelt Van Ham wederom de vraag of de NAVO wel overlevingskansen heeft. Zijn invalshoek verschilt echter met het gezichtspunt van ruim tien jaar geleden. Bij hem gaat het om iets anders. Hij voorziet een sombere toekomst voor het bondgenootschap vanwege de verschillen in aard van de sociaal-economische systemen aan beide kanten van de Atlantische Oceaan. Deze vormen een potentiële bron van verwijdering binnen het bondgenootschap. Dat er verschillen zijn, zal geen verstandig mens durven ontkennen. Er is voldoende literatuur voorhanden om deze verschillen te illustreren. Zo beweert Thomas Friedman dat door de invloed van

de globalisering de verschillen wellicht nog groter zijn.¹ Hij constateert een aanzienlijke kloof tussen de *impact* van de 'globalisering' in de Verenigde Staten en elders in de wereld, inclusief Europa ('Globalisation: US as an uninvited guest'). Ook in de recente discussie in *Foreign Affairs*, tussen Anthony Blinken en Dominique Moïsi, wordt hierop gewezen.² Maar is met de constatering dat er verschillen zijn in maatschappijvorm en een daarbij behorend patroon van waarden en normen, ook de conclusie gerechtvaardigd dat de NAVO nog maar een kort leven beschoren is? Het lijkt mij een al te haastige en onjuiste conclusie.

In het kort plaats ik de volgende kanttekeningen. Allereerst: hoe groot zijn de verschillen nu eigenlijk? Worden ze niet te academisch uitvergroot? In Europese ogen lijken de Verenigde Staten soms een wat ruwere (en rauwere) samenleving dan Europa. Maar het hangt er wel vanaf wáár de Europese toeschouwer staat: een Friezin in de staat Minnesota, waar zich een sterk Scandinavische invloed doet gelden, zal tot een ander oordeel komen dan een Siciliaanse die in dezelfde staat neerstrijkt. Beide entiteiten, de Verenigde Staten en Europa, zijn in feite zo divers in hun maatschappelijke ordening en culturele bagage, dat het bijna niet mogelijk is tot steekhoudende generalisaties te komen, behalve natuurlijk – en dat is geen kleinigheid in deze chaotische wereld – dat beide democratisch zijn geordend. Daar komt bij dat Europa al gedurende een flink aantal decennia beïnvloed wordt door 'de' Amerikaanse populaire cultuur ('soft power'). Niet voor niets voert Frankrijk al decennialang een taaie (en vergeefse?) strijd tegen de verderfelijke invloed van de *Anglo-Saxons*.³ Dit verschijnsel kan betreurd worden, maar kan in ieder geval moeilijk bijdragen tot een verdere verwijdering van de twee continenten. Toenadering, eerder dan verwijdering, niet alleen op alledaags gebied (voeding, kleding, enz.), maar ook op het gebied van intellectuele trends (of grillen), lijkt eerder van toepassing.

De andere mogelijke bron van verwijdering die Van Ham constateert, de (moeizame) opbouw door de EU van een GBVB en EVDB, gaat wel van een zéér optimisti-

sche veronderstelling uit. De 'G' in GBVB staat voorlopig vooral voor 'gecoördineerd', en het zou van enig realisme getuigen te erkennen dat er op korte termijn niet al te veel van kan worden verwacht. In de situatie na 11 september, die Van Ham niet in zijn artikel kon verwerken, blijkt wederom de verdeeldheid aan Europese kant. De Europeanen kibbelen erop los zonder regie of richting. Ieder voor zich, lijkt het parool. Opnieuw blijkt dat het systeem van een roulerend voorzitterschap van de Unie, naast de Commissievoorzitter en de 'coördinator buitenland' Solana, geen garantie is voor succes op het gebied van buitenlands beleid. Steun van de Europese landen voor de Verenigde Staten in de huidige crisis komt óf op bilaterale basis, óf – in zeer bescheiden mate – in het kader van de NAVO (maritieme ondersteuning en AWACS) tot stand. Van de EU komt vooral diplomatieke steun, die, laat daar geen misverstand over bestaan, erg nuttig is. Maar de invloed van de post-neutrale lidstaten (Zweden, Finland) doet zich zeker gelden.

Van Hams opmerkingen over de (binnenlandse) cultuurverschillen tussen de Verenigde Staten en Europa en de daaruit volgende verwijdering met vermeende desastreuze gevolgen voor de NAVO vormen echter niet de kern van het probleem. De kern van de verschillen tussen de Amerikanen en Europeanen ligt mijns inziens meer op het gebied van de 'harde' machtspolitieke verhoudingen in de transatlantische betrekkingen. De huidige positie van de Verenigde Staten, vaak uitgedrukt in een versleten metafoor ('de laatste supermacht', of 'hypermacht' voor de francofone taalgemeenschap), is géén zelfgezochte positie. Die positie is tot stand gekomen als (onbedoeld) gevolg van de uitkomst van de Koude Oorlog. Mede daardoor hebben de Verenigde Staten een andere kijk op de wereld en andere uitgangspunten in hun buitenlands beleid verwerkt dan de EU. De Verenigde Staten wisten overigens na 1989 niet onmiddellijk goed raad met hun nieuwe status. De politieke partijen in de Verenigde Staten waren – en zijn tot op zekere hoogte – nogal verdeeld over de vraag waar de Verenigde Staten staan in de internationale betrekkingen. Zelfs binnen de conservatieve kring van Amerikaanse politici, die zowel aanhangers binnen de Democratische als de Republikeinse partij omvat, is er geen eensluidende opvatting te vinden. De denkbeelden van de voormalige voorzitter van de Senaatscommissie buitenlandse zaken, Jesse Helms, vinden zowel steun binnen zijn eigen Republikeinse partij als bij sommige Democratische afgevaardigden. Richard Haass, hoofd beleidsplanning van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken, heeft de Verenigde Staten wel eens treffend omschreven als een 'reluctant sheriff'. Het parool van de regering-Clinton luidde: géén overhaaste interventies elders in de wereld, eerst afweging van nationale prioriteiten (en opiniepeilingen!). Ondanks de onzekerheden in het Amerikaanse optreden in het afgelopen decenni-

um hebben de Verenigde Staten, toen het er werkelijk op aankwam, de Europese bondgenoten op onzelfzuchtige wijze bijgestaan in een onzekere en riskante periode in hun recente geschiedenis, toen Europa getroffen werd door het uiteenvallen van Joegoslavië.

Over het algemeen wensten de Europeanen na 1989 het 'vredesdividend' snel te gelde te maken. Defensiebudgetten in Europa stonden – en staan nog steeds – onder grote druk. Dit aspect, de uiteenlopende opvattingen tussen de EU en de Verenigde Staten over (de prijs voor) veiligheid, is een politiek struikelblok van de eerste orde. Veel van de frictie tussen de Verenigde Staten en de EU is te herleiden tot dit politiek verschil in inzicht tussen Europeanen en Amerikanen. Een vertrouwd thema in de transatlantische betrekkingen, namelijk de hoogte van de defensieuitgaven, keert hiermee terug.⁴

Conclusie: dát er culturele verschillen zijn tussen de Verenigde Staten en Europa is aannemelijk. Maar de onmiddellijke relevantie van Van Hams betoog over de sociaal-economische verschillen voor een mogelijk einde van de NAVO overtuigt niet. Verschillen in machtspolitieke uitgangspunten en mogelijkheden zijn een meer voor de hand liggende bron van ergernis en mogelijke verwijdering tussen Europa en de Verenigde Staten (en Canada?). Vreemd overigens dat, naar analogie van de vervlechting van de Franse en Duitse economieën als basis voor het Europese integratieproces, met geen woord wordt gerept over de huidige vervlechting in het transatlantisch economisch verkeer als bindend element tussen Noord-Amerika en Europa. ■

Noten

- 1 Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree. Understanding Globalization*, Anchor Books, 1st ed. 2000.
- 2 *Foreign Affairs*, jrg. 80: no 3 (mei/juni 2001) en no 4 (juli/augustus).
- 3 De invloed van de Amerikaanse populaire cultuur op de generatie jongere Europeanen gaat ver terug, tot vóór de bevrijding van Europa door (onder meer) de Amerikanen. De invloed nam na 1945 sterk toe. Zie bijv. Reinhold Wagnleitner, 'American Cultural Diplomacy, Hollywood, and the Cold War in Central Europe', in: *Rethinking Marxism*, jrg. 7, no 1 (voorjaar 1994), blz. 31-46. Een verwante ontwikkeling betreft één van de onafwendbare gevolgen van het Europese eenwordingsproces, namelijk de toenemende homogenisering van de Europese culturen zelf. In sociaal-economisch opzicht groeien de EU-lidstaten volgens alle statistieken al jaren naar elkaar toe. Op cultureel gebied, in brede zin gebruikt, is verdere homogenisering een onafwendbaar proces, tenzij de EU uiteenvalt.
- 4 Zie Alan Tonelson, 'NATO Burden Sharing: Promises, Promises', in: *The Journal of Strategic Studies*, jrg. 23, no 3 (september 2000), blz. 29-58.

Over de auteur

BRAM BOXHOORN is directeur van de Atlantische Commissie.

Het Duitse Macedonië-debat: een weinig verheffende, maar noodzakelijke vertoning

N.a.v. Jeroen Bult, 'Het Duitse Macedonië-debat: een weinig verheffende vertoning', in: *Internationale Spectator*, oktober 2001, blz. 502-508.

NIELS VAN WILLIGEN

IN DE *INTERNATIONALE SPECTATOR* VAN OKTOBER JL. HEEFT drs J. Bult een helder artikel geschreven over het debat dat afgelopen zomer in het Duitse parlement ontstond naar aanleiding van de vraag of de *Bundeswehr* moest deelnemen aan de NAVO-operatie *Essential Harvest* in Macedonië. De auteur geeft een goed overzicht van de moeilijke weg die de regering van kanselier Schröder moest afleggen, voordat Duitse soldaten naar de Balkan konden afreizen. Bult wijst terecht op de twisten tussen regering en oppositie en de verdeeldheid binnen vrijwel alle politieke partijen (inclusief de regeringspartijen SPD en de Groenen). Van een snelle beslissing, zoals in Nederland het geval was geweest, was in Duitsland geen sprake. In de slotbeschouwing van zijn bijdrage benadrukt Bult dat het Macedonië-debat in Duitsland door binnenlandse politieke motieven werd gemotiveerd en dat zowel de onenigheid binnen en tussen de partijen, als de tactisch-strategische fouten van Schröder ertoe hebben geleid dat Duitsland een uiterst zwakke indruk heeft gemaakt op zijn bondgenoten. Ten aanzien van deze laatste twee punten wil ik hier enige opmerkingen maken.

Dat binnenlandse politieke motieven in het Macedonië-debat een grote rol speelden, lijkt geen twijfel. Het gehele debat neer te zetten als een 'weinig verheffend partijpolitiek steekspel' doet echter onrecht aan een aantal goede argumenten die gedurende het debat naar voren werden gebracht. De belangrijkste argumenten van de 'dissidenten' binnen de SPD en de tegenstanders van de Duitse deelname aan *Essential Harvest* binnen CDU en FDP sneden wel degelijk hout en waren niet alléén ingegeven door binnenlandse politieke motieven of de Duitse *Kultur der Bescheidenheit* en de *Antihegemonialinstinkten*, waar Bult in zijn artikel de nadruk op legt. De tegenstanders van deelname aan de NAVO-operatie binnen de drie genoemde partijen brachten ten aanzien van het militaire aspect van deelname een aantal steekhoudende argumenten naar voren: binnen de

SPD had men problemen met het mandaat van de troepenmacht, de FDP bekritiseerde de termijn van dertig dagen, terwijl de CDU éerst meer geld voor de financieel gekwelde *Bundeswehr* wilde zien. Genoemde drie argumenten richtten zich alle op de vraag of de NAVO in de eerste plaats en de *Bundeswehr* in de tweede plaats de opdracht *überhaupt* konden uitvoeren. Die vraag was meer dan legitiem.

Ten aanzien van het mandaat waren de twijfels gerechtvaardigd in die zin dat de NAVO een relatief licht bewapende troepenmacht naar een uiterst explosieve regio stuurde. Secretaris-generaal Robertson benadrukte zich hiervan bewust te zijn en de NAVO liet er op haar beurt geen enkele twijfel over bestaan dat de troepenmacht onmiddellijk huiswaarts zou keren op het moment dat er tussen de Macedonische regering en de Albanese rebellen grootschalige vijandelijkheden zouden uitbreken.¹ Over de vraag of dat ook werkelijk gebeurd zou zijn (wat voor de NAVO een groot gezichtsverlies zou hebben betekend), valt te twisten. Door deze eenzijdige optie met zoveel nadruk naar de voorgrond te schuiven, liet de NAVO in ieder geval duidelijk blijken dat de troepenmacht niet over escalatiedominantie zou beschikken. Dat wil zeggen dat in geval van problemen alléén de optie van terugtrekken reëel zou zijn geweest, want de middelen om direct het initiatief weer terug te nemen, waren er niet. De SPD-dissidenten vroegen zich terecht af, of dit een goede uitgangspositie was. Uiteindelijk is de operatie soepel verlopen, maar dat was bij aanvang verre van zeker.

Kritische vragen konden ook gesteld worden naar aanleiding van de duur van de operatie, wat vooral binnen de FDP een belangrijk punt was. Voor het uiteindelijke doel van het NAVO-optreden, de inzameling van ongeveer 3.000 wapens, waren dertig dagen voldoende, mits de betrokken partijen zich aan het staakt-het-vuren hielden. Dat had te maken met het beperkt en symbolisch karakter van de wapeninzameling, voor het

UÇK een verre van grote aderlating. Hoewel er naar zeggen van de NAVO uiteindelijk rond de 3.875 wapens werden ingeleverd, is het zeer naïef te geloven dat er niet een 'reservevoorraad' achter de hand is gehouden. Of deze voorraad het door de Macedonische regering genoemde aantal van 60.000 stuks haalt, is natuurlijk de vraag.² Desalniettemin is het inmiddels ontbonden UÇK ongetwijfeld in staat zich op korte termijn opnieuw te organiseren en de wapens op te pakken, ondanks het relatieve succes van de NAVO-missie. Om dat te voorkomen zijn een zekere stabiliteit en een geloofwaardige politieke dialoog in Macedonië van doorslaggevend belang. Dát doel kon onmogelijk in dertig dagen worden bereikt.

Een tweede missie, die vorm heeft gekregen in de in eerste instantie door Duitsland geleide operatie *Amber Fox*, was nodig om het ontstaan van een machtsvacuüm te voorkomen en de stabiliteit van het land te waarborgen. Op het moment dat de FDP-Bondsdagleden vraagtekens zetten bij de duur van de operatie, was het nog verre van zeker dat *Amber Fox* er zou komen. Terecht beklagden zij zich over het feit dat de NAVO zich aanvankelijk alleen richtte op de wapeninzameling en te weinig oog had voor de ontwikkelingen op langere termijn. Het (toch al geringe) effect van de wapeninzameling zou teniet zijn gedaan als er na de dertig dagen een machtsvacuüm was ontstaan door een haastig vertrek van de troepenmacht.

Terwijl SPD en FDP zich met hun argumenten richten op de vraag of de NAVO het op de juiste wijze aanpakte, legde de CDU de nadruk op de eigen *Bundeswehr*. Het Duitse militaire apparaat wordt geplaagd door aanzienlijke tekorten, zoals Bult zelf al aangeeft. Het grootste deel van de *Bundeswehr* is niet geschikt voor de eisen die de 21ste eeuw aan haar stelt en de krijgsmacht dient dan ook structureel hervormd te worden. Het vragen van extra geld om in ieder geval de kosten van *Essential Harvest* eruit te halen, was dan ook géén kwestie van halsstarrigheid, zoals Bult beweert, maar eerder een kwestie van noodzaak.

Dat de hierboven genoemde argumenten gebruikt werden als wapens in het binnenlands politiek steekspel doet geen afbreuk aan hun geldigheid. Door de goede afloop van *Essential Harvest* kloppen de NAVO-landen zich op de borst en lijken te vergeten te zijn dat het succes verre van vanzelfsprekend was. De Duitse parlementariërs onderkennen daarom niet pas hun verantwoordelijkheid op het moment dat ze vóór Duitse deelname aan de operatie stemden, maar door voorafgaand aan die beslissing kritische kanttekeningen te plaatsen.

Wat mijn *tweede opmerking* betreft: Bults conclusie dat het debat in de Bondsdag en de door hem vermeende tactisch-strategische fout van Schröder (de kanselier heeft niet *linea recta* zijn adhesie betuigd aan de vor-

ming van een vredesmacht in Macedonië, omdat ook hij twijfelde aan het mandaat en de termijn van dertig dagen) de status van Duitsland als 'meest prominente Europese mogendheid' geschaad zou hebben, deel ik niet. Ten eerste kunnen we ons afvragen of we überhaupt wel over zo'n status kunnen spreken. Op economisch gebied misschien wel, op militair gebied (en daar hebben we het nu toch over) betwijfel ik dat ten zeerste.

Ten tweede hebben de andere 'prominente Europese mogendheden' (laat ik hier voor het gemak het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk noemen) geen enkele reden zichzelf ten aanzien van hun relatief soepel verlopen besluitvorming inzake de Macedonië-operatie in de handen te wrijven en vervolgens Duitsland te bekritisseren. De door Bult genoemde Duitse *Kultur der Bescheidenheit* en *Antihegemonialinstinkten* worden immers niet alleen gedragen door de Duitsers zelf, maar voor een groot deel gevormd door de gevoeligheden bij de Europese bondgenoten ten aanzien van de Duitse positie binnen Europa. Iedere manifestatie van Duitse militaire macht wordt nog altijd met argusogen bekeken. Daarnaast is Duitsland niet het enige Europese land dat zijn buitenlands en veiligheidsbeleid niet in overeenstemming heeft weten te brengen met de eisen van de jaren '90. Vrijwel alle Europese leden van de NAVO hebben problemen met het omvormen van hun krijgsmacht en de achterstand in de ontwikkeling van een Europese interventiemacht in 2003 kan onmogelijk alleen op het conto van Duitsland geschreven worden.³

Ten slotte heeft Duitsland met een soepel verlopen debat in de *Bundestag* ten aanzien van de deelname aan *Amber Fox* laten zien dat het wel degelijk snel een beslissing kan nemen. De vraag of dat debat juist te snel is gegaan (zonder het stellen van al te kritische vragen) óf dat de opzet van de nieuwe NAVO-operatie simpelweg duidelijker en beter in elkaar zit, moet nog beantwoord worden. ■

Noten

- 1 *Die Welt*, 23 augustus 2001.
- 2 *Berliner Zeitung*, 27 september 2001.
- 3 Zie voor een uitvoerige analyse van de stand van zaken: C. Homan, B. Kreemers, F. Osinga, *De militaire staat van de Europese Unie*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2001.

Over de auteur

DRS N.J.G. VAN WILLIGEN is historicus en verricht te Berlijn met een beurs van de NAVO (NATO fellowship) onderzoek naar de Duitse positie in de ontwikkeling van de Europese Veiligheids- en Defensie Identiteit (EVDI).

Dat vermadelijde gezonde eten

FRANK VAN OORSCHOT

N.a.v. J. Kol, 'Waarheen met de Landbouw', in: *Internationale Spectator*, september 2001, blz. 440-446.

EN, WAT HEEFT U VANDAAG ZOAL GEGETEN? BROOD, yoghurt, lasagna, pindakaas, 'n stukje vlees, chocola, aardappelen, misschien een kant-en-klaar maaltijd? U heeft toch wel goed gelezen wat er op het etiket stond? Anders haalt u misschien het eind van dit artikel niet. De laatste tijd vraag je je af wat je eigenlijk nog kunt eten, sterker nog: of je zelfs nog wel *kunt* eten zonder ziek te worden. De pers meet voedselcrises breed uit en het lijkt alsof er geen goed voedsel meer bestaat. Velen, zoals J. Kol in de *Internationale Spectator*, beweren dat het Europees Landbouwbeleid de oorzaak is van alle ellende en dat afschaffing van dat beleid de beste methode is om veilig en goedkoop voedsel in de winkelschappen te krijgen. De vraag is of Kol het aan het juiste eind heeft met deze bewering. Helaas voor hem is dat niet het geval. Het Europees Landbouwbeleid bevordert juist de produktie van veilig voedsel. Ik zal uitleggen waarom. Daarvoor duik ik eerst de geschiedenis in.

Nooit meer honger

Na 1945 ontstond op de puinhopen van de Tweede Wereldoorlog al snel een gevoel van noodzaak tot samenwerking tussen de landen in Europa. Al in 1949 werd de Raad van Europa opgericht, met als belangrijkste doel politieke samenwerking tussen de voormalige gezworen vijanden. Via verschillende fasen is deze samenwerking uitgebreid tot de Europese Unie (EU) van vijftien lidstaten, zoals die we nu kennen.

Voedsel en landbouw werden spoedig belangrijke thema's in het Europa van na de oorlog. De ervaringen uit de crisisjaren vóór de oorlog en de hongersnood tijdens de oorlog vergden een actieve politiek om de voedselzekerheid te waarborgen. De EEG pakte dat voortvarend op en in 1962 werd het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) geboren. Dat GLB had vijf doelen: 1 het bevorderen van de produktiviteit van de landbouw; 2 het bieden van een redelijke levensstandaard aan de boeren; 3 het waarborgen van

stabiele markten; 4 het waarborgen van voldoende voedsel voor de inwoners; en 5 een redelijke prijs voor het voedselpakket voor de consument. Die fundamenteën onder het GLB gelden tot op de dag van vandaag. De landbouw is eigenlijk de enige sector geweest waarvoor de EU een zo vérgaand gemeenschappelijk beleid heeft ontwikkeld. In de praktijk ging het overigens maar om enkele produkten, zoals granen, oliehoudende zaden, zuivel, rundvlees en suiker. Voor de andere landbouwprodukten bestaat slechts een hele lichte marktordening of zelfs helemaal geen marktordening.

De vraag is nu of dat GLB eigenlijk wel gewerkt heeft zoals het zou moeten. Het antwoord daarop is zonder meer ja. De Europese burger is verzekerd van voldoende voedsel tegen een aanvaardbare prijs. Sterker nog, het GLB heeft eigenlijk veel te goed gewerkt. De voedseltekorten sloegen eind jaren '70 immers om in overschotten. Voor zuivelprodukten is in 1984 de zg. superheffing ingevoerd, een heffing die elke boer moet betalen voor het teveel aan geproduceerde melk. Voor granen werd eind jaren '80 een medeverantwoordelijkheidsheffing ingevoerd. Deze regeling werd in 1992 vervangen door de McSharry-regeling, genoemd naar de toenmalige Ierse Eurocommissaris voor landbouw. De graanprijzen werden in drie jaar met 30% verlaagd, waar een inkomenscompensatie tegenover kwam te staan. Bovendien moesten de boeren jaarlijks een bepaald percentage van hun grond braakleggen ter beperking van de produktie. Die regeling werkt tot op de dag van vandaag nog steeds. Gevolg daarvan is wel dat de graanprijzen inmiddels verlaagd zijn met 50% ten opzichte van 1992.

In maart 1999 heeft de Europese Raad van Ministers op de top van Berlijn wederom besloten tot flinke aanpassing van het GLB. Voor de boeren betekent dat verdere daling van de prijzen, zelfs tot op wereldmarktniveau. Aan de andere kant is besloten dat Europa de voedselveiligheid en -kwaliteit absoluut moet waarborgen en dat milieubescherming een prominente plaats in het landbouwbeleid dient in te nemen. Inmiddels zijn

de graanprijzen verlaagd tot op wereldmarktniveau en kost dat beleid géén geld meer voor de EU. Daarmee komen we op het punt wat dat hele landbouwbeleid nu eigenlijk kost.

Berichten in de krant spreken dikwijls over honderden miljarden aan geld dat in Europa omgaat. Bij dat soort bedragen maakt het voor de beeldvorming nauwelijks meer uit of het gaat om gulden of euro's. Wat zijn echter de feiten? De totale EU-begroting omvat een kleine 100 miljard euro. Dat is misschien veel, maar het is maar tweederde van de begroting van Nederland. Van dit bedrag zit ongeveer 40 miljard euro in structuurbeleid en regionaal beleid. Het meeste daarvan gaat naar de zuidelijke lidstaten en Ierland, als steun voor achtergebleven gebieden. Een andere 40 miljard euro gaat naar het GLB. De overige 20 miljard gaat naar intern beleid, zoals onderzoek, vervoer, milieu, energie en naar extern beleid, zoals het op gang helpen van de toekomstige lidstaten in Oost-Europa.

Veertig miljard euro voor het GLB lijkt geweldig veel, maar is het dat ook? Het beeld wordt sterk vertekend, omdat het landbouwbeleid het *enig* gemeenschappelijk beleid in de EU is. Ander beleid, zoals industriebeleid en onderwijs, wordt vrijwel geheel door de lidstaten en niet door de EU uitgevoerd. De lidstaten besteden echter nauwelijks geld aan de landbouw. In totaal wordt slechts 1,1% van de totale uitgaven van de 15 lidstaten besteed aan landbouwbeleid en dat is dan inclusief uitgaven voor natuur. Uitgedrukt in BNP van de gezamenlijke lidstaten wordt maar 0,52% besteed aan landbouwuitgaven. Als we dan zien dat de landbouw in de EU 141 miljoen hectare omvat, dat is 44% van de totale landoppervlakte, dan vallen deze uitgaven erg mee. We krijgen er namelijk veel voor terug.

Voordelen

In de eerste plaats is de Europese consument verzekerd van voedsel tegen een redelijke prijs. Die prijs is zelfs laag, omdat de burger, zeker in Nederland, een steeds kleiner deel van zijn inkomen besteedt aan voedsel. Als voorbeeld: tussen 1977 en 1997 zijn de consumentenuitgaven voor voedingsmiddelen gedaald van 21,5% naar 14,1%.

In de tweede plaats is er voldoende voedsel. De beschikbaarheid van voedsel wordt tegenwoordig nogal eens gebagatelliseerd onder het mom van 'er is toch genoeg', maar de recente mond- en klauwzeerziekte heeft bewezen dat de burger heel snel gaat hamsteren, hoewel er geen enkele dreiging van voedseltekort was. Ondanks de jarenlange berichten over grote overschotten zijn we toch wel kwetsbaar. Bedenk dat de zelfvoorzieningsgraad van de EU voor bijv. aardappelen en eieren slechts 102% is. De graanvoorraad in Europa is ook slechts voldoende voor 30 tot 60 dagen consump-

tie. Een overschot kan dus snel omslaan in een tekort, als bijv. de groeiomstandigheden te kort schieten. Gelukkig zitten we dank zij het GLB met de meeste landbouwproducten net boven de 100% zelfvoorziening.

In de derde plaats is het merendeel van het voedsel dat we consumeren in Europa geproduceerd onder de strenge normen die we hier hebben vastgesteld. Milieu- en voedselveiligheidseisen staan hier op het hoogste niveau. Dat blijkt bijv. uit klachten van niet-EU-landen die hun groenten naar de EU willen exporteren, maar niet kunnen voldoen aan de strenge Europese normen voor nitraat in bladgroenten, zoals spinazie en sla. Een ander voorbeeld is dat de EU uit voorzorg geen vlees uit de Verenigde Staten toelaat dat is behandeld met hormonen. De vele wetenschappelijke comités die de Europese Commissie sinds jaar en dag adviseren zijn belangrijke instituten om de voedselveiligheid te waarborgen. Die ontwikkelingen zijn in 1997 vormgegeven in het Groenboek Levensmiddelenrecht en vorig jaar nog eens in het Witboek Voedselveiligheid. Vooral doordat het GLB onder de supervisie van de Europese Commissie viel, kon het voedselveiligheidsprobleem adequaat worden aangepakt.

Zonder Europees Landbouwbeleid zou de Europese boer al snel ten prooi zijn gevallen aan mondiale concurrentie. Het gevolg daarvan zou zijn geweest dat een groot deel van ons voedsel ingevoerd zou moeten worden uit landen van buiten de EU. Het zou dan de vraag zijn geweest onder welke voorwaarden dat voedsel geproduceerd zou zijn. Veilig en gezond voedsel uit Amerika van mammoetbedrijven waar men zich *niet* de vraag stelt of het gebruik van hormonen of genetische modificatie veilig is. In de Verenigde Staten worden jaarlijks tussen 6,5 en 33 miljoen mensen ziek van microben in het voedsel. Van dat aantal sterven 9000 mensen. Dank zij het GLB kan de Europese boer zich richten op kwaliteitsproductie. Een concrete uitwerking daarvan is het fenomeen dat vrijwel elke boer bezig is zich te certificeren voor zijn productie. Onafhankelijke controle waarborgt dan de voedselveiligheid.

Import van voedsel zou ook nog eens betekenen dat de Europese economie een flinke klap zou krijgen. De landbouw zorgt voor 7,5 miljoen voltijdbanen, de voedingssector geeft werk aan 2,6 miljoen mensen. De totale Nederlandse export van landbouwproducten en voedingsmiddelen vertegenwoordigt ruim 100 miljard gulden per jaar. Ik geef het de politiek te doen om dat banenverlies op te vangen. Geef mij dus maar het voedsel uit Europa. Er ligt nog een dreiging op de loer voor de voedselveiligheid, namelijk de toename van de wereldhandel. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport benadrukt onze kwetsbaarheid, omdat altijd wel ergens gefraudeerd kan worden met een vracht grondstoffen. Ook de mensen die, al dan niet als toerist, de hele wereld over vliegen, verspreiden allerlei

ziektekiemen, denk daarbij aan mond- en klauwzeer. Geef mij dus maar Europees voedsel.

Nederland neemt binnen de EU een specifieke positie in. Nederlands voedsel voldoet op zijn beurt binnen de EU aan de hoogste eisen. Uit onderzoek van het bureau NSS blijkt dat 60% van de Nederlanders de voedselveiligheid van eigen produkten hoger ervaart dan van buitenlandse produkten. Dat wordt gestaafd door onderzoek van de Keuringsdienst van Waren uit 1999, waaruit blijkt dat slechts 2,4% van Nederlandse groente en fruit te veel gewasbeschermingsmiddelen bevat, in verhouding tot 15% van de geïmporteerde produkten. Die conclusies zijn logisch omdat in Nederland veel minder gewasbeschermingsmiddelen zijn toegelaten dan in het buitenland, slechts 300 van de 850 in de EU toegelaten stoffen. Geef mij *binnen* Europa dus maar Nederlands voedsel.

De vraag is dan hoe het mogelijk is dat toch voedselcrises optreden in Europa wanneer het allemaal zo goed geregeld is. Dioxine, BSE, MKZ, het zijn allemaal grote crises geweest of ze zijn nog aan de gang. Men herinnert zich misschien ook nog de kwestie met de Oostenrijkse wijn. Laten we eens kijken naar de oorzaken. De dioxinecrisis en de BSE-crisis ontstonden door fouten in het veevoer of bij de toeleverantie ervan. Het MKZ-virus is door de mens overgebracht van buiten de EU naar Engeland. Doordat het virus erg besmettelijk is en heel snel overwaait, is het in korte tijd snel verspreid binnen de EU. De gevolgen van al deze crises kennen we. Maar niet één van deze ziekten heeft een relatie met het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. Het GLB is gericht op ondersteuning en waarborging van een goede landbouwproductie op de boerderij. Het GLB houdt zich niet bezig met handel, transport en toeleverantie; en juist in die schakels in de keten zijn fouten gemaakt. Het GLB wordt dus ten onrechte als de boosdoener van alle kwalen in Europa aangemerkt. Het is heel wrang te moeten constateren dat de boer dubbel slachtoffer dreigt te worden. Door de voedselcrises heeft hij grote economische schade opgelopen (denk aan de onverkoopbaarheid van pluimvee tijdens de dioxinecrisis, terwijl in Nederland er als vanouds topkwaliteit pluimveevlees was). Nu dreigt de boer ook nog eens het beetje ondersteuning dat er nog is, kwijt te raken. Laten we zorgen dat we het kind niet met het badwater weggoien.

Risico's

Laat duidelijk zijn dat al deze crises de EU heel veel geld hebben gekost. Het is niet voor niets dat de EU voedselveiligheid tot topprioriteit heeft verheven. De vraag is alleen wat we onder veilig voedsel moeten verstaan. Het is moeilijk daarop een antwoord te krijgen. Zelfs de Gezondheidsraad stelt dat veel feitelijke gege-

vens niet beschikbaar zijn of moeilijk te verkrijgen. Eigenlijk gaat het om risico's en risicobeheersing. Het Europees Witboek Voedselveiligheid stelt dat risico-analyse de grondslag van het voedselveiligheidsbeleid moet zijn. Daarmee stelt de EU automatisch dat een nulrisico niet bestaat. Alles wat je eet, levert een zeker risico op. Dat leidt tot een schizofrene situatie, omdat de consument de neiging heeft mogelijke risico's van voedsel te verabsoluteren. De consument eet geen rundvlees meer, niet omdat hij het niet lekker zou vinden, maar omdat hij het hele kleine risico op BSE verabsoluteert en denkt dat hij *sowieso* de ziekte van Creutzfeldt-Jacob krijgt.

De stand van de techniek draagt ook bij tot vergroting van de onzekerheid. Nieuwe technieken kunnen concentraties van één suikerklontje opgelost in een mammoettanker water detecteren. Zodra een verontreinigende stof gevonden wordt, zit deze bovendien direct boven de aanvaardbare norm, omdat de normen zeer laag worden vastgesteld. In dergelijke gevallen duurt het niet lang voor er berichten in de krant verschijnen dat die stof in zoveelvoud is aangetroffen. Op zich zelf hoeft een overschrijding van de maximale norm de voedselveiligheid niet te schaden, maar de consument denkt al gauw dat hij het niet overleeft en koopt dat produkt niet meer. In schril contrast hiermee staan andere risico's die we als burger nemen. Ik noem bungejumps, verre reizen of autorijden als risicovolle activiteiten. Om in voedseltermen te blijven: de *maaltijdbereiding* in de keuken levert nog steeds de meeste risico's op voor de voedselveiligheid. De zomerse barbecue met de befaamde aangebrande satéstokjes wordt als heel lekker ervaren, maar geeft gelijk een jaardosis dioxine aan ons lichaam.

Achtergrond van deze paradoxale verschijnselen is dat de consument niet meer weet waar zijn voedsel vandaan komt. Tot ver in de jaren '50 werkten de meeste mensen in of direct in de periferie van de landbouw. In het najaar werd het vetgemeste varken geslacht om de wintervoorraad vlees aan te vullen. Die nabijheid van de natuur is de verstedelijkte burger kwijt, wat leidt tot vrees voor het onbekende. Alle communicatie die de EU of de Nederlandse overheid loslaat op voedselkwesties, kan die vrees nauwelijks wegnemen. Het Voedingscentrum doet zijn best voorlichting te geven, maar het effect daarvan sneeuwt direct onder bij weer een nieuwe crisis. De onlangs opgerichte Nederlandse Voedsel Autoriteit heeft communicatie als een van de taken in haar pakket. Het zal moeten blijken of deze nieuwe instantie metterdaad effectief in staat zal zijn objectieve voorlichting te geven, ook in tijden van crises.

In allerlei schakels van de voedselketen kan een aanslag op de voedselveiligheid worden gedaan. Ik heb evenwel aangetoond dat het Europees Landbouwbeleid

niet debet is aan de achtereenvolgende voedselcrises. Sterker nog, het GLB heeft de voedselveiligheid juist bevorderd. ■

Geraadpleegde literatuur

- 1 J. Kol & B. Kuijpers, 'Rapport Wijffels berust op een dwaling', in: *NRC Handelsblad*, 6 juni 2001.
- 2 J. Kol, 'Waarheen met de Europese landbouw?', in: *Internationale Spectator*, september 2001.
- 3 G.J. Bogaerts, 'Europees landbouwbeleid zwaar onder vuur', in: *de Volkskrant*, 12 januari 2001.
- 4 Website Europese Unie (www.europa.eu.int).
- 5 EU-begroting 2002.
- 6 *EU Leaflet* Toetredingsprogramma voor landbouw en plattelandsonwikkeling, 2000.

- 7 *Eurostat*.
- 8 *Groenboek Algemene beginselen van het levensmiddelenrecht in de Europese Unie*, Europese Commissie, 1997.
- 9 *Witboek over voedselveiligheid*. Europese Commissie, 2000.
- 10 J. Swabe, L. Sterrenberg & N. van de Poll, *Van zaadje tot koolbonaardje*, Rathenau Instituut, 2001.
- 11 Rapport-Wijffels.
- 12 J. Folbert & J. Dagevos, *Veilig en vertrouwd*, LEI, 2000.
- 13 'Globalisering bedreigt voedselveiligheid', in: *Brabants Dagblad*, 29 augustus 2001.

Over de auteur

IR J.J.M. VAN OORSCHOT is als specialist landbouw-economisch beleid verbonden aan de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie Tilburg (ZLTO).

REPLIEK

Propagandistische toonzetting in discussie over landbouw

J. KOL

HET STUK 'DAT VERMALEDIJDE, GEZONDE ETEN' IS AANGEBODEN als reactie op mijn artikel 'Waarheen met de landbouw?' (*Internationale Spectator*, september 2001), waarin wordt aangetoond dat in Nederland en de EU de landbouw een grotendeels noodlijdende, steunbehoevende sector is, waarvan de productie beter kan worden verplaatst naar landen buiten de EU, die hiervoor veel meer geschikt zijn. Het EG-landbouwbeleid houdt deze economisch voordelige en diplomatiek wenselijke internationale arbeidsverdeling tegen. Opvallend in het stuk van ir Van Oorschot is dat hij op geen van de argumenten in het artikel ingaat en volstaat met de gebruikelijke propagandistische toonzetting van stukken uit de LTO-hoek:

- * het EG-landbouwbeleid werkt zeer goed; er is voldoende voedsel tegen lage prijzen; de landbouw biedt werkgelegenheid en genereert exportopbrengsten;
- * de EU produceert veilig en gezond voedsel; buiten de EU maken ze er een smeertroep van;
- * de EU moet zich niet afhankelijk maken van dat – smerige – voedsel uit het buitenland en zelfvoorzienend blijven.

De realiteit is anders. Reeds lang is in OESO-studies vastgesteld dat het EU-landbouwbeleid ineffectief is en inefficiënt. Ineffectief (ondoeltreffend) omdat de doelstel-

lingen van het beleid niet worden gehaald (goed boereninkomen, leefbaarheid platteland, milieubescherming, een concurrerende landbouw, enz.) en inefficiënt (ondoelmatig) wanneer de doelstellingen wél worden gehaald (bijv. voldoende voedingsmiddelen), maar tegen veel te hoge kosten, waar veel goedkopere en ten minste even goede alternatieven beschikbaar zijn (invoer van buiten de EU).¹

De landbouw is een steunbehoevende sector, en is derhalve nadelig voor de economie als geheel. Het is al lang aangetoond dat zonder landbouw de werkgelegenheid zou toenemen, én in meer produktieve richting. Dat geldt ook voor de export, die zonder subsidies buiten de EU niet kan worden afgezet; dit toont duidelijk het gebrek aan concurrentiekracht. De voedselveiligheid werd niet gediend door de Europese productie van dioxinekippen, met gif bespoten fruit, enz. Zelfs de LTO bestrijdt niet dat ontwikkelingslanden kennelijk wél in staat zijn tot het produceren van acceptabele koffie, cacao, thee en bananen. Ook zijn deze landen in staat tot eco-productie, kijk maar naar de landen van herkomst op de eco-labels in de supermarkt. De drang in Europa naar eco-productie geeft ook al aan dat er met de traditionele landbouw alhier kennelijk iets mis is. Ook van de risico's van zogenaamde voedselafhankelijkheid is al lang vastgesteld dat

het hier om bangmakerij gaat.²

De heer Van Oorschot wil ons ook doen geloven dat de steunverlening aan de landbouw eigenlijk héél gering is. Welnu, de feiten zijn anders; f 3.000 per gezin per jaar (= feitelijk subsidiëring plus welvaart – verlies door protectie – en andere steunmaatregelen, enz.) is bepaald niet gering; het corresponderende bedrag van f 300 miljard per jaar in de EU is dat evenmin; dat zou veel beter besteed kunnen worden. Ten slotte, de bijdrage van de landbouw aan het nationaal inkomen in de EU is slechts 2%, waarvan niet minder dan drie kwart steunverlening,³ en dat zulk een zieke sector over niet minder dan 70% van de zo schaarse Nederlandse grond beschikt, is ronduit bar.

Het is dan ook juist, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt, dat de toekomst van de landbouw bepaald moet worden door het algemeen belang – inclusief dat van ontwikkelingslanden – en niet door de landbouwlobby; en dat, zolang deze landbouw-

lobby de feitelijke situatie verdoezelt en verdraait, zij zich buiten dit overleg plaatst. ■

Noten

- 1 Sinds 1987 publiceert de OESO (OECD) jaarlijks de *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*; zie bovendien diverse achtergrondstudies.
- 2 Een uitgebreide weergave van de argumenten rond voedselveiligheid en voedselafhankelijkheid is te vinden in J. Kol, 'Waarheen met de landbouw? Een pleidooi voor een heilzame exodus', in: *Internationale Spectator*, september 2001, blz. 440-446.
- 3 OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*, Parijs: OECD, 2001.

Over de auteur

DR J. KOL is verbonden aan het Erasmus Centre for Economic Integration Studies van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

R E S P O N S

De landbouw het land uit?

J.M.M. STASSEN

„Een kritiek op de liberaliseringsbenadering van J. Kol

ALLEEN NOG BLOEMEN, GROENTEN EN POOTAARDAPPELEN telen in Nederland, over 25 jaar. Dat is volgens professor J. Kol (Erasmus Universiteit Rotterdam) het meest waarschijnlijke perspectief voor de Nederlandse (en Europese) landbouw als de wetten van de vrije markt gevolgd worden. Hij houdt 'een pleidooi voor een heilzame exodus' in de *Internationale Spectator* van september 2001 (blz. 440 e.v.). Aan de hand van een kritische bespreking van het rapport-Wijffels, *Toekomst voor de Veehouderij* (mei 2001), etaleert hij de vastgelopen situatie in de landbouw (de agrarische sector wordt systematisch met het woord 'landbouw' aangeduid). Op de beeldvorming van het rapport levert hij kritiek, die vervolgens aanleiding geeft de geschiedenis van het Europees landbouwbeleid nader te bezien. Kol concludeert dat dit *beschermingsbeleid* (protectionisme, ook elders gemeengoed in de wereld) mislukt is. De voorgestane oplossingen van het rapport zullen slechts ellende brengen. Veel beter is volgens hem een *liberaliseringsbeleid*. Dat leidt tot een betere wereld, goedkopere producten en een schoner milieu. Een andere oplossing, variant van het protectionisme, het regionalisme, zoals voorgestaan door de milieubeweging, zal dat niet bereiken, integendeel. Het

rapport van de PvdA-Tweede Kamer-fractie laat hij onbesproken, net als een Franse variant van de milieubeweging.

Het goede van de liberalisering is dat zij streeft naar gelijkheid, maar dan wel de meest basale gelijkheid die denkbaar is. Dat is de gelijkheid die geregeerd wordt door het recht van de sterkste. In de visie van Kol is expliciet aandacht voor het milieu, het welzijn van dieren en de inkomenspositie van de boeren. Twijfels rezen bij de volgende punten:

- * In het inleidende citaat van de directeur-generaal van de WTO, Moore, staat: '...alleen de WTO biedt het kader waarbij de belangen van landen mondiaal aan de orde komen.' De WTO waakt over de belangen van landen, uiteraard op wereldniveau en volgens het liberale gelijkheidsbeginsel. De wereld zelf is voor de WTO geen entiteit. Dat betekent *in extremo* dat het belang van de wereld niet wordt meegewogen. De EU wordt gezien als een land, de afzonderlijke lidstaten doen er niet toe (daar hebben de landen zelf in toestemd).
- * Volgens Kol was er in de jaren '50 geen sprake van voortschrijdende mondialisering. Dan wordt toch de handel in landbouwproducten sinds 1945 over het hoofd gezien, inclusief het 'bakkersbesluit' van 31

juli 1950, waarin werd voorgeschreven dat in tarwebloem A niet meer dan 37,5% buitenlandse tarwe mocht zitten. Het was nodig het gebruik van het eigen produkt veilig te stellen tegenover de import. Al die tijd zijn er voedselimporten geweest. Zo was de invoer van kunstmest (bijv. kali) omvangrijk, varkens en kippen konden zonder veelzijdig samengesteld voer, waarvan diverse componenten ingevoerd moesten worden, geen dag gehouden worden. Het was het werkterrein van de in omvang groeiende voederindustrie, die financieel steeds meer invloed kreeg in de agrarische sector. Bedrijven als Unilever zijn *multinationals* geworden op basis van hun importen van de volgens haar kwaliteitsnormen geproduceerde plantenoliën uit het Zuiden voor de produktie van margarine.

- * Een reden van belang bij de voorbereiding van de EEG in 1958 is volgens Kol dat de boerenstand (in die term dachten de boeren niet over zichzelf) '...over een behoorlijk inkomen moest beschikken'. Die situatie is misschien in de jaren '80 bereikt na ten minste twee verplichte saneringen en zij viel alleen de overgebleven grootschalige boeren ten deel. Zoals Kol zelf verderop aangeeft, is na 1990 zelfs daar geen sprake meer van.
- * Het instrument van de prijsondersteuning had volgens Kol wel de intentie dat behoorlijke inkomen te bereiken. Ook om de consument te beschermen tegen vervelende prijsschommelingen. Veel belangrijker lijkt mij de wens dat via kunstmatig laag gehouden prijzen bereikt kon worden dat het prijsniveau van het *voedselpakket* laag kon blijven. Dat betekende dat voor de gehele bevolking de conditie bereikt werd dat er een relatief klein deel van het inkomen aan het dagelijks voedsel besteed hoefde te worden. Na de bestedingsbeperving van 1956 was men daar extra gevoelig voor. Er bleef zo meer over om te besteden aan andere produkten die door het economisch systeem geproduceerd werden. Daar ontstonden dus groeiomogelijkheden. De boeren hebben altijd de garantieprijsen te laag gevonden.
- * Dat de prijzen binnen de EU altijd hoger hebben gelegen dan op de wereldmarkt, illustreert Kol met cijfers van 1999-2000. Vervolgens wordt gesteld dat daardoor de prijs van de grond (de werkelijk schaarset factor) steeg. Als gevolg van die stijging is de intensieve landbouw ontstaan, met de nadelige gevolgen zoals we die nu kennen. Dit alles geldend voor de EU. Volgens mij zijn de feiten in Nederland in elk geval anders. In de jaren '50 was er nauwelijks sprake van handel in grond. Er was maar mondjesmaat aanbod, meestal van zeer kleine boeren die vanwege hun leeftijd en gebrek aan opvolging hun vrijwel altijd hele kleine perceeltjes verkochten. Het was alleen interessant voor de andere kleine boeren, die wél over

opvolging beschikten. Grote boeren dongen niet mee. Over de prijs werd nauwelijks gehandeld; het ging er meer om een toezegging voor later los te peuteren. In 1969 kocht ik in Drenthe (gras)land voor f 10.000,= per hectare; ook toen werd over de prijs niet gesproken. Die stond vast, die veranderde al jaren niet.

Volgens de grafiek op blz. 112 van het *Landbouw-Economisch Bericht 2001* (LEB) (Den Haag: LEI, juni 2001) lag voor Nederland de reële prijs in 1971 op f 25.000,= en in 1982 op f 30.000,=. Daartussenin, over een tijdsruimte van negen jaar, ligt een piek, gemarkeerd in 1977 met een top van f 61.000,=. Precies in die periode speelde de tweede saneringsronde van Mansholt. Deze externe oorzaak verstoortte het prijsmechanisme, resulterend in een sterke stijging, een top en vervolgens een sterke daling. Vanaf 1982 steeg de prijs licht en zij bleef tot 1995 schommelen rond de f 40.000,=. Na 1995 is de prijs echter gestegen tot ongeveer f 70.000,= in 1998. Deze laatste ontwikkelingen zijn sterk beïnvloed door factoren van buiten de landbouw. Te wijzen valt op de verstorende invloed op het landelijke getal zoals dat in genoemde grafiek gehanteerd wordt. De invloed van enkele landbouwgebieden waar de prijsdruk groot was, verhoogt het gemiddelde in verhouding meer dan de grotere en talrijkere gebieden waar weinig of geen handel in grond was. Zo zou het verschil tussen de Drentse situatie in 1969 en de landelijke van 1971 verklaard kunnen worden.

Opmerkelijk is verder dat pas na de twee gedwongen saneringsronden van Mansholt de grondprijs op een hoger niveau is komen te liggen; dat in beide ronden uitdrukkelijk de schaalvergroting geëist werd – en waar de boeren massaal tegen geprotesteerd hebben. De ruilverkavelingen vonden in die tijd op grote schaal plaats. Het gebruik van chemische middelen was al flink ingeburgerd en de intensivering kreeg begin jaren '70 haar beslag (later nog eens bevorderd door de melkquota). Dat alles om de produktie op te voeren. Het hoofd moest boven water gehouden worden en dat is iets anders dan een behoorlijk inkomen hebben. De enige reden hiervoor is gelegen in de te lage prijs die de boeren voor hun produkt ontvingen.

Mijn conclusie is dat de grondprijs in haar stijging in die periode achterbleef bij de algemene prijsstijging en dat de factor grond in het geheel géén rol heeft gespeeld in de prijsontwikkeling van de produkten, dat de schaalvergroting, overmatig gebruik van chemische middelen en het overgaan tot de intensieve methoden zijn *afgedwongen* door *prijsdruk* en *niet door prijsondersteuning*. De theorie van Kol, gebaseerd op de prijsvormende rol van de grond, is voor Nederland *niet houdbaar*.

- * Aangezien de prijsondersteuning wel tot hogere grondprijzen zou hebben geleid en niet voldoende

tot behoorlijke inkomens van de boeren, zou de EU het instrument van *inkomenssteun* hebben ingeschakeld. Heden, oktober 2001, heb ik voor het eerst iemand daarover horen spreken in de vorm van een klacht. Als grote boer (niet hetzelfde als: rijke boer) werd het als uiterst ongerijmd gezien dat inkomenssteun nodig was om een redelijk inkomen te verwerven. In veertig jaar is er geen bericht in de algemene pers geweest over inkomenssteun in Nederland, wel dat de situatie bij een groeiend deel van de boeren de laatste tien, vijftien jaar steeds slechter werd. Van inkomenssteun *als zodanig* was nooit sprake, wél van het verwerven van inkomen van buiten het bedrijf: in 1999 gemiddeld f 30.000,= (LEB, blz. 118). Het loslaten van het beleid het voedselpakket alsmat relatief goedkoper te maken, is blijkbaar nooit een optie geweest.

- * Volgens Kol betaalt een Nederlands gezin met twee kinderen f 2.800,= per jaar via de EU-afracht aan de landbouw. Dat is zwaar voor de lage inkomens en zij komen niet in aanmerking voor inkomenssteun. Volgens mij is dit een redenering die de wereld op zijn kop zet. Wanneer de consument zijn voedsel als de belangrijkste zekerheid voor zijn bestaan zou gaan waarderen, zou hij er dolgraag het dubbele van het huidige bedrag aan besteden. Hij komt dan met die f 2.800,= aardig uit. Wanneer dat afgedragen bedrag rechtstreeks aan het produkt van de boer besteed zou worden, kan dat tot gevolg hebben dat de boer ongeveer de helft minder hoeft te produceren om een iets beter inkomen te hebben dan nu, onder de voorwaarde dat hij dan ook niet méér zou mogen produceren. Voorwaarde is ook dat dit extra bedrag niet in de handel wordt afgeroomd of via de BTW naar de staat gaat. Zou daar eens aan gerekend kunnen worden, en zou er daarbij kunnen worden nagegaan wat de consequenties voor het milieu, de overproductie, de export en de dumping op de wereldmarkt zouden zijn? Zeker, er komt dan goedkope import volgens de liberale denkwijze en de consument is notoir zwak. Daar moet dan inderdaad heel wat beleid tegenaan gezet worden, maar de landbouw kan dan wel in het land blijven.
- * De exportsubsidies, ook een EU-instrument, hebben volgens Kol de prijs van de landbouwprodukten niet alleen kunstmatig hoog gehouden, maar zelfs aanzienlijke toename van de produktie uitgelokt. Ik verwijs naar het bovenstaande: het tegenovergestelde is eerder het geval. De prijs per eenheid voor de boer is kunstmatig laag gehouden of zelfs aanzienlijk gedaald. Vergelijk de prijs van een ei, een kilo tarwe, een liter melk en een kilo vlees die de boer daarvoor ontving rond 1965 met de prijs die hem anno 2000 werd betaald. Al jaren wordt voor een ei rond de 11 cent ontvangen, in 1965 was dat nogal eens boven de

20 cent. De liter melk is gestegen van 35 cent naar ongeveer 70 cent, het varkensvlees van ongeveer f 3,50 naar f 5,= per kilo. De graanprijs is van ongeveer f 45,= per ton rond 1980 gedaald tot beneden de f 30,= per ton in 2000. Dit alles volgens het CBS. De boeren hadden geen keus: meer produkt afleveren om iets van een inkomen te hebben. De exportsubsidies hebben gewerkt als inkomenssteun, voornamelijk voor de grote boeren die veel *bulk* produceerden: om meer steun daarvan te krijgen, gingen ze nog meer produceren. Resultaat: een spiraalwerking met meer overschotten (dumping) en hogere exportsubsidies.

- * De EU is volgens Kol steeds meer zelfvoorzienend geworden; er is overproductie. Het laatste is zeker waar (ongeveer vanaf 1980), maar heeft niets te maken met het eerste, zeker niet voor Nederland. Daar is die zelfvoorziening juist teruggelopen en de overproductie gestegen. De *variëteit* in geteelde produkten is verminderd; Nederlandse produktie kan al meer dan tien jaar niet meer voorzien in de geconsumeerde basisingrediënten. Denk de import weg en er kan in principe geen ei, melk, brood of vlees meer geproduceerd worden in Nederland. Daarvoor zijn we afhankelijk van een omvangrijke import. De gedwongen schaalvergroting en de daarmee noodzakelijkerwijs gepaard gaande methoden zijn verantwoordelijk voor de overproductie, waarvoor een import aan ruwvoer nodig is die geteeld moet worden op een vier keer zo groot oppervlak landbouwgrond (8 miljoen ha) in het Zuiden als in ons land in gebruik is. Nederland zelfvoorzienend? Ik meen dat het anders ligt.
- * De landbouw als sector binnen de EU heeft zijn bestaansrecht verloren, concludeert Kol. Net als de scheepsbouw destijds dien je zoiets niet te blijven steunen. Te minder, stelt hij, daar de betekenis van de huidige landbouw voor cultuur en landschap alleen maar afneemt. Dit lijkt mij een juiste constatering, maar om andere dan door Kol aangevoerde argumenten, bijvoorbeeld dat andere sectoren die zaken sneller teniet doen dan de landbouw ze kan regenereren.

Op diverse punten is aangegeven dat Kols weergave van het landbouwproces zoals zich dat in de EU zou hebben voorgedaan in het geheel niet in overeenstemming is met de situatie in Nederland. In de andere (aanvankelijk vijf) EU-landen mag het proces anders verlopen zijn, maar gezien Kols vooral economische en selectieve benadering is het niet waarschijnlijk dat zijn eindconclusie voor die landen wel houdbaar zou zijn. ■

Over de auteur

DRS J.M.M. STASSEN is als consultant werkzaam bij het Centrum voor Internationale Samenwerking Drenthe. Deze bijdrage schreef hij op persoonlijke titel.

Van halve naar hele Europeanen

M.C. BRANDS

N.a.v.: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een Europabrede Unie, Rapporten aan de regering 59*, Den Haag: Sdu uitgevers, 2001; 416 blz.; f 92,50; ISBN: 90-1209-322-8

DE STUDIE *NAAR EEN EUROPABREDE* Unie is een lijvig werk over een zeer belangrijk onderwerp. In Nederland is tot nu toe weinig literatuur over de uitbreiding verschenen, terwijl het toch één van de grootste uitdagingen voor de Europese Unie is. Ook de voorlichting over deze ingewikkelde materie blijft in Nederland nog steeds beperkt en vaak schimmig. Dit rapport zou voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dus een uitgelezen kans zijn geweest om, anders dan in de politiek vaak gebeurt, open kaart te spelen over dit moeizame proces, dat uiteraard ook negatieve kanten heeft. In de conclusie had de Raad dan na een duidelijke afweging kunnen aangeven waarom er geen alternatief voor de uitbreiding bestaat. Dat is in dit rapport helaas niet gebeurd. Het biedt weliswaar veel materiaal, maar alleen al het *perspectief* waarin het geheel wordt geplaatst, lijkt mij op zijn minst dubieus.

Deze notitie is geen recensie, laat staan een evenwichtig oordeel over het rapport met al zijn deugden en ondeugden. Dit rapport bevat heel redelijke voorstellen inzake een kern-*acquis*, een ander landbouwbeleid, de uitbreiding van controle vanuit de EU, argumenten tegen een partieel lidmaatschap e.d. Ik zal me hier echter uitsluitend – en daarmee eenzijdig – richten op wat mijns inziens de gebreken van

deze studie zijn. Om vooraf kleur te bekennen: zoals elders uitvoerig beargumenteerd, blijf ik ondanks alle problemen voorstander van de uitbreiding.

Het karakter van de EU

Allereerst een allerminst ondergeschikte kwestie: het karakter van de EU zelf. De Unie wordt in dit rapport voorgesteld als een 'steeds hechter wordend waarden- en handelingsverbond'. Maar waarom de EU te karakteriseren op basis van haar zwakste kanten? Niet iedere West-Europeaan zal, wanneer de EU ter sprake komt, het eerst denken aan deze normatieve, nogal idealistische termen. Alle drie de elementen in deze omschrijving zijn dubieus.

In discussie met vertegenwoordigers uit de Midden- en Oost-Europese landen zal men gauw genoeg op zijn nummer worden gezet, wanneer onder *waarden* vooral formele waarden als de *rule of law*, democratie en zelfs markteconomie worden verstaan. Daar doen ze het in die landen doorgaans niet voor. Er bestaan naar hun mening veel belangrijker waarden. Na de ineenstorting van het communisme zijn er heftige waardendiscussies in de Midden- en Oost-Europese landen gevoerd, waarbij juist het formalisme van dit soort westerse waarden zwaar werd bekritiseerd als te leeg. Dit geldt wel in het bijzonder voor

het begrip 'markteconomie' als waarde: welk soort markteconomie? 'Vrijheid ja, maar vrijheid waartoe?', is een steeds herhaalde vraag. Zo herinner ik me nog levendig hoe onbegrijpelijk in Poolse kring het onderwerp 'euthanasie in Nederland' werd gevonden.

Hoe dubieus het is de EU als een waardenverbond aan te duiden, werd begin 2000 nog eens te meer duidelijk inzake de boycot van Oostenrijk. Om nog maar te zwijgen over de brede kloof tussen de judeo-christelijke traditie en de islam die enige jaren geleden onder zware druk van christen-democratische regeringsleiders tot het – tijdelijk – schrappen van Turkije van de lijst van aspirant-leden heeft geleid.

Samenvattend: met een zo zware klemtoon op het begrip 'waardenverbond' komen we ongelukkigere wijs in al te veel draaikolken terecht. Bovendien is men het in de EU van de vijftien zelf slechts in beperkte mate eens over deze kwesties, zoals onder meer blijkt uit de moeizame discussies over een grondwet. In het WRR-rapport wordt echter nog opgewekt gesproken over 'een adequaat kunnen functioneren van de EU als waarden- en handelingsunie' (blz. 251).

Alsof de problemen met het begrip 'waardenverbond' al niet groot genoeg zijn, wordt hieraan een niet minder dubieuze tweede term toegevoegd: '*handelingsverbond*'. Voor velen munt de EU, vanwege een ge-

brek aan (politiek) leiderschap, juist niet uit op dat punt. In de EU als grootschalige, heterogene politieke gemeenschap bestaat er immers geen 'enkelvoudig handelingspotentieel'. Doorgaans wordt er steeds weer op de tegenstelling met de NAVO gewezen, die daaraan vanwege het Amerikaanse leiderschap allerminst een gebrek heeft.

Wat is de EU zo allemaal nog meer niet? Zij is geen soevereine staat of verenigde staten. Zij heeft geen grondwet, geen monopolie van staatsgeweld, geen eigen belastingstelsel, geen leger- of politiemacht, zij kent geen Europees volk met een gemeenschappelijke taal (geen 'European demos with common views on Europe', geen 'we, the people of Europe'), geen maatschappij. De EU kent ondanks alle parmantige beweringen van Commissievoorzitter Romano Prodi geen regering, wel een 'governance without a government', heeft een parlement dat echter gehandicapt wordt door het feit dat er geen regering tegenover staat. Er is nog steeds geen Europees politiek partijstelsel met eigen verkiezingslijsten, geen Europese publieke opinie, geen Europese krant of t.v.-zender, geen 'Öffentlichkeit' en geen eigen volkslied (met woorden).

De EU heeft geen 'Kompetenz-Kompetenz', maar toch is 'the vigour of the European legal system [...] one of the most distinctive features of the EU'.¹ Maar om deze ingewikkelde polycratie een 'handelingsverbond' te noemen, is toch wat erg legalistisch, juridisch gereedereerd?

Om ondoorzichtige redenen houdt de WRR de EU ook nog voor een federatie, zonder verder in te gaan op de grote verwarring die juist rond dat begrip, met onderling tegengestelde betekenissen, bestaat (vgl. de kromme redenering op blz. 42). Ter verduidelijking mag daarom wel eens juist het hybride karakter van de EU worden beklemtoond. De EU is geen bondsstaat,

maar ook geen statenbond; eerder een staten-verbond, of beter een stabiliteitsverbond. 'Eine Staaten-demokratie', volgens Chr. Meier. Het is een mengsel van supranationale en intergouvernementele elementen, waardoor transparantie bepaald niet wordt verhoogd. Wanneer iemand deze ingewikkelde mengvorm ontkent, ontwijkt hij daarmee een belangrijk deel van de complexe EU-werkelijkheid. Wie waagt het trouwens nog over 'transparantie en begrijpelijkheid van het EU-systeem als criterium' te spreken, zoals de WRR wel doet (blz. 262)?

Tot slot: wordt de EU wel *hechter*? Of is eerder te verwachten dat zij – o.m. door deze grote uitbreiding met staten die meer op de markt uit zijn dan op politieke coördinatie – (voorlopig?) alleen maar lossere zal worden? Er zijn meer dan genoeg andere factoren die ook duiden op een lossere structuur, waar de Nederlandse regering om goede redenen juist zo tegen is.

Van politieke coördinatie hebben de landen in Midden-Europa voorwaar hun deel gehad. Bovendien: wie in dat deel van Europa denkt werkelijk dat effectieve veiligheid van een GBVB te verwachten is? Men verwacht daarvoor veel meer van de NAVO, van de Verenigde Staten, niet van een Europese politieke structuur.

Aard van het rapport

Na de aanvechtbare karakterisering van de EU zal ik nu de aard van het rapport behandelen. Het heeft allereerst een sterk *onpolitek* karakter, d.w.z. politieke aspecten van de uitbreiding krijgen relatief weinig aandacht. Zo worden er weinig woorden besteed aan de verschuivingen die in de EU teweeg zullen worden gebracht op het punt van politieke gewichtsverhoudingen. Bijvoorbeeld dat de toetreding van Polen voor Berlijn zó belangrijk is, dat er

waarschijnlijk geen nieuwe leden zullen toetreden vóór Polen, ook al is Polen qua aanpassing zeker niet de snelste. Een nog centraler positie van de Bondsrepubliek, met alle gevolgen van dien voor de Frans-Duitse relaties en daarmee voor de cohesie van de Unie: geen woord daarover.

Ook de politieke verhoudingen in Midden-Europa blijven grotendeels onbesproken. De kandidaat-lidstaten worden, ondanks hun onderlinge verschillen, meestal als één groep besproken. Alleen de zwakste kandidaten Roemenië en Bulgarije worden nogal eens apart vermeld. Op kwesties van verschillen in politieke cultuur van de kandidaten wordt niet ingegaan. Evenmin op de effecten van de oostelijke uitbreiding op de balans noord-zuid (de olijfgordel, het toch al niet zo succesrijke zg. Barcelona-proces). De EU zal na de uitbreiding grenzen aan zeer instabiele regio's. Over de politieke gevolgen daarvan horen we niets. Verslechtering van de politieke toestand in de Russische Federatie zal ook directe gevolgen hebben voor de EU.

Veiligheidsvraagstukken komen nauwelijks aan bod. De NAVO wordt maar een enkele keer genoemd, de politieke rol van de Verenigde Staten in Europa helemaal niet. De opmerking dat 'het Europese continent geleidelijk is gestabiliseerd en gepacificeerd' (blz. 241) getuigt van een toch niet geheel gerechtvaardigd optimisme.

De te verwachten politieke problemen met de ratificatie van de toetreding (unanimiteit!) komen niet aan de orde. Zelfs de kwestie hoe de in dit rapport voorgestelde 'kernacquisbenadering' ingevoerd zou kunnen worden, terwijl de 'onderhandelingen' daarover al gaande zijn, wordt niet besproken. Er wordt terecht aandacht besteed aan Nederlandse belangen, maar welke consequenties de uitbreiding in politiek opzicht voor een lidstaat als Nederland zal hebben, blijft onduidelijk.

Daarnaast heeft het rapport een *onhistorisch* karakter of beter een kort historisch perspectief. Dit blijkt o.a. uit het feit dat wat geschiedenis betreft alleen naar de communistische erfenis wordt verwezen. Erfenissen hebben echter iets ding-achtigs; zij worden te weinig gezien als langer lopende processen. Zo zou men zich hebben kunnen afvragen wat in deze landen de ervaring met democratie was vóór de sovjetoverheersing. Naar de vroegere geschiedenis wordt hier zelden of nooit verwezen, terwijl die juist belangrijk is om bijvoorbeeld de verschillen in staatsvorming van deze 'jonge' staten te kunnen begrijpen. Hierbij dient wel bedacht te worden dat in het algemeen zwakke regeringen van landen met een niet minder zwakke staatsstructuur geen grote steun blijken te zijn in het integratieproces.

Er is wel beweerd dat door de uitbreiding de 'dead hand of history' – West-Europa was hiervan tijdens de Koude Oorlog afgeschermd – op de gehele EU zwaarder zal gaan drukken. Dat is toch een kwestie waaraan in zo'n studie aandacht besteed had mogen worden. Het rapport spreekt van 'verzoening met het eigen verleden' (blz. 61): hoe stelt men zich zo'n verzoening in dit vroeger zo roerige deel van Europa voor?

Het speerpunt van deze studie is de vraag hoe 'problematische diversiteit' inzake de bestuurlijke, juridische, economische en sociale sector (vooral het even modieuze als weinig heldere begrip *civil society* valt hier vaak) is aan te pakken, of zelfs 'op te lossen'. "Te grote import van problematische diversiteit" (blz. 198; 256) kan, aldus het rapport, worden tegengegaan met vier benaderingen: elimineren, verminderen, afkopen en accommoderen (blz. 229). Daarbij wordt wel erg weinig aandacht besteed aan het diep ingebedde culturele karakter van veel van deze verschillen. Het rapport

beweert dat de 'bron van de problematische diversiteit' moet worden aangepakt (blz. 242).

Dat klinkt heel dapper, maar de schrijvers beseffen kennelijk onvoldoende hoezeer zij dan voorstellen een groot deel van het levende vlees van deze samenlevingen weg te snijden. Eliminatie van problematische diversiteit (blz. 372) is bijna een obscene terminologie van schrijvers die zelf kennelijk nooit een discussie met Poolse intellectuelen hebben gevoerd over dit soort onderwerpen.

Geruststellend

Hoe weinig ruimte wordt er *überhaupt* in dit rapport, naast de voordelen van toetreding, ook aan de gevaren voor de economieën van de toetreders besteed? Daartegen steekt het geruststellend karakter van het rapport schrill af, ten minste bedoeld om de Nederlandse lezers gerust te stellen. Geen grote migratie, niet meer maar eerder minder criminaliteit zijn volgens het rapport o.a. te verwachten. Met enige maatregelen zijn de gevolgen van de uitbreiding wel onder controle te houden. 'Voor al te groot pessimisme is geen reden' (blz. 264): zo'n tautologie biedt tenminste houvast.

Nederland zal er niet veel slechter van worden en wat de gevergdte bijdrage betreft: zoals de WRR het nu voorstelt, zal de uitbreiding 'geen effect hebben op de voorziene "Nederlandse bijdrage"' (blz. 352). Wat betreft de EMU zal het ook na de uitbreiding wel goed gaan. Er is sprake van 'een stevig economisch fundament' (blz. 307). Maar is dit niet al te veel een bezweringsformule? De EMU moet de eerste echt zware stormen nog doorstaan. Niemand kan weten hoe dit unieke experiment slecht economisch weer zal overleven.

De hoofdvraag wat deze grootschalige uitbreiding onvermijdelijk voor het karakter van de EU zelf gaat betekenen, komt in dit rapport

weinig aan bod. Uitbreiding wordt grotendeels als een eenrichtingsproces beschouwd, de grote veranderingen die de uitbreiding voor de 'oude' EU zal meebrengen, komen relatief weinig ter sprake. Ondanks de beruchte uitspraak dat de EU geen lid wil worden van Tsjechië, zal ook de EU – en niet alleen de toetreders – zich drastisch moeten aanpassen aan de uitbreiding. Het rapport spreekt bij herhaling over 'behoud van verworvenheden', van bestaande patronen. Dat is weinig overtuigend, gezien alleen al de schaalvergroting.

Zoals gezegd, de WRR doet overigens een aantal waardevolle voorstellen voor een paar aanvullende controle- en andere maatregelen.

Andere problemen

Tot slot nog een paar problemen die in dit rapport *helemaal* niet aan de orde komen. Daartoe behoort ook de belangrijke talenkwestie. Hoeveel talen zullen worden toegevoegd door de uitbreiding? Worden het er 20 of 21? Nu bestaan er al 110 taalcombinaties, dat zouden er 380 kunnen worden, waarbij voor sommige taalcombinaties nu al amper tolken te vinden zijn.

Gezien de vele minderhedenkwesties die de EU zal importeren – 'qua diversiteit', om de termen van de WRR te gebruiken – zal de Unie een eigen minderhedenbeleid ter hand moeten nemen, wat tot nu toe door o.a. de Franse regering werd verhinderd. Nu kan de Commissie nog van bovenaf aan de regering van Hongarije de moeilijke vraag voorleggen: hoe staat het met de integratie van de Roma in uw land? Na de uitbreiding zal dat een probleem voor de *gehele EU* zijn.

En qua schaalvergroting: hoe zal het bestuur van de ECB er na de uitbreiding uitzien? Zullen alle presidenten van de centrale banken daarin nog zitting kunnen hebben? Deze vraag geldt uiteraard niet alleen voor de ECB, maar ook voor

andere besturen binnen de EU, of tegen de Unie aanleunend. Weinig mensen gaan er immers nog van uit dat de top van Nice de noodzakelijke bestuurlijke voorbereiding voor de uitbreiding heeft gebracht.

De stelling dat de Unie deze landen niet langer dan 15 jaar zou kunnen laten wachten op toetreding is onjuist gebleken, schrijft de WRR (blz. 242). Kunnen is één ding, wat de prijs is van zo'n lange aanloopperiode, is uiteraard een geheel andere vraag. Om een paar voorbeelden te geven: hoeveel meer aan investeringen zouden naar de toetreders zijn gestroomd? Welke ernstige milieugevaren hadden in

de tussentijd eerder en effectiever kunnen worden bestreden? En hoe staat het met de politieke verzuring in de kandidaat-lidstaten wat betreft het gehele, in hun ogen trage en vernederende integratiegebeuren?

Ook al schrijft de WRR zelf ook dat deze uitbreiding zonder weerga is, desondanks wordt toch meer dan eens een vergelijking gemaakt met de toetreding van Spanje, Portugal en Griekenland, die inderdaad van een geheel andere omvang en aard was.

Ten slotte: er zou niets verloren zijn gegaan, wanneer weinig fraaie, maar wel imponerende termen als

transformatiedynamieken, oplossingsrichtingen, (het woord oplossing trouwens ook), systeemoverwegingen e.d. in dit rapport wegge laten zouden zijn. ■

Noot

- 1 Zie H. & W. Wallace, *Policy-making in the EU*, 2000, blz. 23.

Over de auteur

DR M.C. BRANDS is oud-hoogleraar nieuwe geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam. Hij verblijft thans op het Center for Scholars and Writers in New York.

Clingendael Notitie (Study) 12

Crying Wolf? Assessing unconventional terrorism

by Marianne van Leeuwen

Price: f15,=

In March 1995, members of the Japanese Aum sect poisoned several trains on the Tokyo subway with the nerve agent sarin. Twelve people died and the number of injured ran into thousands. The world was shocked: at long last, terrorism had gone 'chemical'. Would the Tokyo attack prove to be a terrible precedent?

The infamous attack provided new impetus to a public debate on the possibilities for terrorist use of unconventional weapons that has been going on ever since the early 1970s and has been dominated by American views. *Crying Wolf?* focuses on the current debate. It is based on the hypothesis that opinion-leaders will influence the way in which democratic governments, politicians and security experts formulate and implement policy. The quality of the public debate on the terrorist use of biological, chemical, nuclear or radiological devices is, therefore, the leading theme of this Clingendael Study.

In order to substantiate the analysis of the current debate and the study's conclusions, the evolution of the arguments over the past twenty-five years is explored, with special attention to interpretations of technical capabilities and incentives.

The main conclusion is reached that, in the United States in particular, the debate has stimulated an atmosphere of ill-defined alarm rather than creating the right conditions for well-considered and effective counterterrorist policies. As counterterrorism is an issue on various transatlantic security agendas, Europeans have good reason to follow it closely, and to participate in it.

Dr Marianne van Leeuwen is plaatsvervangend hoofd onderzoek bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

Deze notitie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 15,= per notitie op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Study 12'.
Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070 - 3245384, tst 340/360.

Oral history van founding fathers Nederlands Europabeleid

HAN MULDER

HET PRETTIGE VAN HET INTERVIEW ALS bron van informatieoverdracht is dat de lezer heel dicht bij de persoon 'in kwestie' komt. Natuurlijk dient het dan wel te gaan om een goed interview. Daarvoor moet aan een paar voorwaarden worden voldaan. De interviewer moet zich terdege hebben voorbereid, zonder daarbij noodzakelijke onbevangenheid te verliezen. Zijn gesprekspartner, de man of vrouw om wie het begonnen is, moet dermate ontspannen zijn en losgezongen van ooit bestaand hebbende emoties, dat er een verhaal ontstaat met een rode draad. De interviewbundel die medewerkers van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis samenstelden op basis van grondige gesprekken met de *founding fathers* (en een enkele *founding son* trouwens) van het Nederlandse Europabeleid komt heel aardig in de buurt van die voorwaarden. Hoewel allemaal wetenschapslieden en geen journalist van professie, hebben zij een onderhoudend boek gemaakt, waarvan gesprekken met tien taaie heren (de oudste is Van der Goes van Naters, geboren in 1900, de jongste zijn Schmelzer en toponderhandelaar van Buitenlandse Zaken J. Kymmell, beiden van 1921) de kern vormen. Het is de vrucht van een 'oral history'-project waarvoor de Europese Commissie de basis legde. Het boek bevat een gecondenseerde vorm van de interviews. De integrale tekst is te bekomen bij het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis.

Oral history heeft haar beperkingen. De geïnterviewde is ook maar een mens. Hij heeft een geheugen dat altijd slijtageplekken vertoont, maar wat misschien nog belangrijker is, hij heeft de gevolgen van zijn handelen beleefd. Hoe integer en kwetsbaar iemand zich in het gesprek ook opstelt, hij plaatst de accenten van zijn betoog over een ver verleden altijd later, vaak veel later. Maar ook de interviewer, hoe goed hij zich ook voorbereidt en inleeft in de materie, ontkomt er niet aan dat hij vanuit de vragen van zijn eigen tijd de persoon in de andere stoel aan de tand voelt. Dat maakt *oral history* niet minder waardevol, maar vergt extra zorg voor een goede – historische – context. Let op, hierbij levert archiefonderzoek ook maar een beperkt *panacee*, en wel om twee redenen: veel wat er in archieven zou moeten zitten, zit er niet in, maar nog belangrijker, de onderzoeker zoekt met in het achterhoofd zijn eigen rode draad, vindt dingen, maar kijkt daarmee tegelijk over andere dingen heen.

Uit de meeste interviews in de bundel rijzen mensen op van vlees en bloed. Men komt er achter om wat voor kleine keurbende het eigenlijk ging in dat eerste anderhalve de-

A.G. Harryvan, J. van der Harst en S. van Voorst (red.): Voor Nederland en Europa, Politici en ambtenaren over het Nederlandse Europabeleid en de Europese integratie, 1945–1975. Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis/Amsterdam: Boom, 2001; 370 blz.; f 49,90 ISBN: 90-5352-699-4

cennium na de Tweede Wereldoorlog, toen die mannen in nog betrekkelijk slecht zittende, op textielpunten aangeschafte pakken met het andermaal te concipiëren Europa aan de gang gingen. De lijnen waren kort, men was informeler dan vaak is gedacht, maar het kon hard tegen hard gaan. Een man als Kohnstamm, lid van de Nederlandse delegatie bij de onderhandelingen rond het plan-Schuman, geeft in zijn gesprek een goed inzicht in wat veel van die pioniers bezielde, mensen die de beschadigingen van het interbellum en vooral van de oorlog als leidraad van hun latere ongetwijfeld ook sterk idealistische handelen namen. 'Een sneeuwveld in 1942' staat als titel boven zijn interview; dat slaat op de periode waarin hij als strafgijzelaar in het kamp Amersfoort zat.

De mensen zijn alfabetisch geportretteerd. Dat doet dus wel enigszins afbreuk aan de chronologie voor de lezer die van voren af aan begint, maar merkwaardigerwijze heeft het alfabet daarin toch redelijk voorzien, want een man als minister Zijlstra heeft een rol gespeeld in diverse ka-

binetten in de jaren '50 en '60 geacteerd, waarbij langzamerhand de schaduw van de geschiedenis werd ingeruild voor economische en, vooral ook en nog sterker, politieke tegenstellingen. Aangezien het in het boek in de eerste plaats gaat om het Nederlandse Europabeleid, komt de permanente confrontatie van *Atlantici* en *Europeanen* dikwijls wat meer 'en passant' voorbij dan zij zonder twijfel in die eerste dertig jaar na de oorlog is gegaan. Heel boeiend schetst Schmelzer de *pas de deux* tussen Luns en Beyen. De 'rolverdeling' tussen beide bewindslieden op Buitenlandse Zaken was ingewikkelder dan werd aangenomen. Dat is al langer bekend, want de veronderstelde Atlanticus Beyen ontpopte zich als gedreven Europeaan, terwijl Luns – om het in voetbaltermen te zeggen – de gaatjes vulde. In de woorden van

Schmelzer: 'dus het verschil tussen Beyen en Luns is dat tussen de briljante initiatiefnemer en de degelijke doorwerker.'

We treffen kostelijke kijkjes in de keuken bij de nog immer *éminence grise* en erelid van de Europese Beweging dr E.P. ('Mom') Wellenstein: 'je moest soms vlak langs de rand van de afgrond lopen, expres, om te kijken hoever je kunt gaan.' De superonderhandelaar, de onbetwiste gele-truidrager in de Nederlandse diplomatie van die en veel later dagen, is de onlangs overleden heer Dirk Spierenburg, een formele man in het interview, maar met veel heimelijke humor. Van hem en over Drees het laatste woord naar aanleiding van deze zeer informatieve en smakelijke bundel vraaggesprekken. Drees moest over de streep. Spierenburg: 'Drees vond die supranationaliteit

toch ook maar een vreemde zaak. En dan ook nog eens in het "katholieke" Europa. Dat speelde toen nog een rol. Dat de Engelsen er niet bij waren herinnerde aan het Europa van Karel de Grote [...] Merkwaardig hoe die emoties allemaal meespeelden. Toch heb ik voor Drees altijd grote bewondering gehad, want hij is naar mijn mening – hoewel ikzelf helemaal geen socialist ben, noch socialistische beginselen aanhang – de enige staatsman die Nederland ooit geproduceerd heeft.'

Dwarsverbanden moet de lezer in dit boek zelf gaan zoeken, maar hij zal aan zijn speurtocht veel genoeg beleven.

DRS J.C. MULDER was o.a. hoofd voorlichting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van de Rijksarchiefdienst.

Rusland onder Poetin

ERIK DIRKSEN

ONDER REDACTIE VAN VLADIMIR Tikhomirov (Universiteit van Melbourne) is een boek verschenen dat poogt een vooruitblik te geven op hoe Rusland er onder de huidige president Poetin uit zal zien. Het geeft een beeld van de huidige politieke, economische en maatschappelijke ontwikkelingen in dit land en vormt de weerslag van een door de Universiteit van Melbourne in april 2000 gehouden conferentie. Het is uiteindelijk bijgewerkt tot oktober 2000, zodat reflectie over de eerste maanden van Poetins presidentschap erin is meegenomen.

Zoals zo vaak in dit soort boeken, waarin elk hoofdstuk door een andere auteur is geschreven, is er sprake van enige onevenwichtigheid tussen de diverse bijdragen. Er zitten echter enkele juweeltjes bij (de bijdragen

van Gill, Jukes en Muraviev). Ook is niet helemaal duidelijk tot welk lezerspubliek het boek gericht is.

Voor 'de geïnteresseerde leek', die meer wil weten over de achtergrond van de ontwikkelingen in Rusland gedurende de afgelopen tien jaar, zijn er auteurs die prettiger lezen. Voorbeelden hiervan zijn Rose Brady's *Kapitalizm en Russia's New Politics* van Stephen White.

De twee hoofdstukken over de rol van oligarchen en de ontwikkeling van de industriële privatisering vegen niet zoveel toe aan wat reeds bekend is, maar behandelen wel onderwerpen die in een overzicht als dit thuishoren. Voor de specialist (maar wie kan dat met betrekking tot Rus-

Vladimir Tikhomirov (red.): *Russia after Yeltsin*. Aldershot: Ashgate Publishing, 2001; 282 blz.; £ 42,50 ISBN: 0-7546-1731-9

land van zichzelf zeggen?) zitten er enkele waardevolle bijdragen tussen.

Alexey Muraviev heeft een magnifieke bijdrage geschreven over 'Russian Military Power at the turn of the Millennium'. Gedetailleerd wordt ingegaan op de reductie van militaire eenheden na de ineenstorting van de Sovjetunie, resulterend in een territoriale terugtrekking van de grens met het Westen met 1.500 kilometer. Genuanceerd wordt ingegaan op Ruslands nieuwe Veiligheidsdoctrine uit 2000, de huidige samenstelling van de strijdkrachten en de rol die Poetin kan spelen bij

het creëren van nieuw militair elan.

Een tweede belangwekkend hoofdstuk is Geoffrey Jukes' 'Russia compared to Soviet and World Standards'. In deze bijdrage wordt ingegaan op een grote verzameling maatschappelijke en economische statistieken, variërend van samenstelling van het dieet tot criminaliteitscijfers, waarin de huidige Russische positie wordt vergeleken met het verleden en met het buitenland. Het hoofdstuk is niet alleen gemakkelijk leesbaar, maar voor bijvoorbeeld schrijver dezes is het ook een onmisbaar naslagwerk geworden, dat dienst doet bij de voorbereiding van colleges over economische en maatschappelijke ontwikkelingen in Rusland. Niet geheel onverwacht luidt Jukes' conclusie dat 'in virtually every respect except political freedoms Putin has inherited Russia in far worse a state than Yeltsin did'.

Anthony Phillips komt met een interessante, maar wel zeer specialistische probleemstelling. Hij onderzoekt in hoeverre de sovjetcultuur van planning haar weg heeft gevonden in de Russische politieke cultuur van de jaren negentig, in het bijzonder als sleutelbegrip in het politieke debat. De woorden 'plan' en 'programma' komen nog zoveel voor in politieke uitspraken, dat Phillips tot de conclusie komt dat dit verontrustende implicaties heeft voor de ontwikkeling van democratie en soevereiniteit in Rusland. Het begrip 'plan' is gerelateerd aan reëel beleid, en is zeker niet retorisch gebruikt. Het hoort bij een autoritaire cultuur, waarin de staat centraal staat. Het hoort niet bij een pluralistische 'civil society', waarin uiteenlopende waardepatronen elkaar politiek beconcurreren, zoals in een Westerse democratie. De fascinatie van Russische beleidsmakers en politici met het begrip 'plan' doet hem het ergste vrezen voor de ontwikkeling van een waarlijk democratische gezindheid.

Tikhomirov zelf gaat in op de financiële gevolgen van de ineenstorting van de Russische financiële

markten in augustus 1998, en het *de facto* faillissement van de Russische overheid. Hij benadrukt het ontbreken van serieuze hervormingen in grote delen van het Russische bedrijfsleven, waardoor veel sovjetgewoonten gehandhaafd bleven. Privatisering is in zijn ogen vaak niet meer dan een façade. Investeringsbedragen thans nog slechts een kwart van die aan het eind van het sovjettijdperk. De buitenlandse leningen zijn voor een groot gedeelte besteed aan instandhouding van de oude, inefficiënte economie, in plaats van aan modernisering. Afhankelijk van de ontwikkeling van de grondstoffenprijzen, waarvan Rusland voor zijn inkomen zo afhankelijk is, heeft Poetin de komende jaren meer of minder speelruimte in zijn economisch beleid. De crisis van 1998 heeft echter buitenlandse investeerders weggejaagd en het ziet er voorlopig niet naar uit dat die terug zullen komen.

Belangwekkend is ook een hoofdstuk van Graeme Gill, waarin een poging tot vooruitblik op Poetins presidentschap wordt gedaan. Eerst wordt nog ingegaan op de omstandigheden waaronder hij president werd, die op zijn zachtst gezegd nogal merkwaardig kunnen worden genoemd. Acht maanden voor zijn verkiezing was hij nog een volslagen onbekende bij de Russische kiezer. Ook in dit hoofdstuk wordt zorggeuit over het ontbreken van een 'civil society', die tegenwicht kan bieden aan politici die veel te veel macht hebben.

Een vergelijkbaar hoofdstuk van David Lovell gaat in op de rol van het nationalisme. Geruststellend is dat de kans op een ontwikkeling richting fascisme klein wordt geacht. Daarvoor zijn bepaalde politieke ontwikkelingen in Rusland weer te positief. De coup van 1991 en de strijd tussen Jeltsin en de wetgevende vergadering in oktober 1993 hebben niet geleid tot een terugval in autoritarisme, maar tot een reeks verkiezingen van parlement en president.

In hoeverre in Rusland het westers democratisch denken wortel zal schieten, dient echter met meer pessimisme te worden afgewacht. Een niet-liberaal nationalisme heeft diepe wortels in Rusland. Met het optreden in Tsjetsjenië in gedachten lijkt het er niet op dat tolerantie en diversiteit een grote toekomst hebben. Na de gebeurtenissen op 11 september jl. zal dit zeker niet anders zijn geworden.

Het boek eindigt met een beoordeling door Peter Shearman van Poetin als persoonlijkheid, als politicus en als machthebber. Zijn conclusie is dat Jeltsins beleid *vis-à-vis* het Westen zal worden voortgezet, zij het dat Poetin veel assertiever en dynamischer is. Ook zal hij het idee uitdragen dat de wereld multipolair is en de huidige unipolariteit ontkennen.

Wanneer we het geheel zo overziend kan het boek vooral van belang zijn voor ambtenaren en politici die op de een of andere manier met Rusland en zijn politiek te maken krijgen. Het is een *state of the art*-beoordeling van de voor het Westen belangrijkste Russische issues. Uiteraard zijn in dit boek de diplomatieke en andere ontwikkelingen na 11 september jl. niet meegenomen.

Over de auteur

DRS. ERIK DIRKSEN is verbonden aan het Oost-Europa Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

Islam in Europa

S. ROZEMOND

MAAR AL TE VAAK VERONDERSTELLEN organisatoren van een geanimeerde conferentie dat uit de gebundelde voordrachten wel een even geslaagd boek zal ontstaan. Wat de onbevangen lezer dan te zien krijgt, is niet zelden een mengelmoes. Zo ook in dit geval. We komen aan de weet wat Mozart zich voorstelde bij een harem en hoe in de achttiende eeuw de Britse landadel oosterse moskeeën in eigen tuin liet bouwen. En dat voor de Amsterdamse godsdienstsocioloog Van der Veer, blijkens diens hoofdstuk 'Nederland bestaat niet meer', onze literatuur te weinig voorstelt om te treuren over het wegvallen van de Nederlandse taal als onderdeel van de nationale identiteit. Tot een antwoord op de vraag in de boektitel *Naar een Europese islam?* draagt een en ander intussen niet bij. En voor zover bepaalde passages daarmee wel in min of meer verwijderd verband staan, voegen ze aan wat eerder zoal verscheen onvoldoende toe.

Niettemin laat zich uit de meer pertinente bijdragen, die overigens vrijwel alle slechts de Engelse of Nederlandse situatie tot uitgangspunt nemen, wel een klein betoog bijeen sprokkelen. Dit loopt dan aldus.

De roep om een Europese islam gaat vooralsnog voorbij aan de grote verscheidenheid naar herkomst van de moslims, een gegeven dat binnen Nederland een gezamenlijke opleiding van imams zelfs finaal uitsluit. Bovendien zijn identiteiten aan verandering onderhevig. Veertig jaar geleden droeg de maatschappij nog sporen van een klassenstrijd. Zo'n twintig jaar terug verklaarde Salman Rushdie: 'Groot-Brittannië bestaat nu uit twee volslagen verschillende werelden, en welke je erft, wordt bepaald door de kleur van je huid', waarbij Arabieren onder de blanken

vielen. En onderhand staat de islam in het middelpunt. Bovendien bedienen calculerende leden van minderheden zich graag beurtelings van meer dan één identiteit, teneinde daarmee naar gelang de omstandigheid hun voordeel te doen.

Tegenwoordig neigen ook autochtonen van hun kant er al gauw toe vraagstukken rond immigranten waar mogelijk te islamiseren. Zo worden bij ons Marokkanen die zich te buiten gaan aan criminaliteit of homofobie regelmatig naar religie benoemd, maar Antillianen nooit. Niet wordt echt aannemelijk gemaakt dat het 't geloof is dat integratie van migranten belemmert. Ook veel christenen hebben moeite met wetgeving op het stuk van abortus, euthanasie, met elkaar trouwende seksegenoten of pornografie, maar dit geldt op zich zelf niet als een beletsel voor integratie. Libertijnse verworvenheden uit de afgelopen decennia fungeren dan ook te eenzijdig als meetlat voor het aanpassingsvermogen van moslims. Zo is moeilijk uit te leggen waarom een luidruchtige homoparade wel, maar een gebedsoproep op islamitische feestdagen niet in onze cultuur past.

Wie wil weten wat moslims denken, gaat ook te vaak af op het woord van religieuze voorgangers. Zo krijgt de moskee meer gewicht dan in de wereld van de islam gebruikelijk is. Een imam of mollah heeft eigenlijk weinig bevoegdheden. De lastigste jongens komen trouwens zelden of nooit in een moskee. En anderen weten thans, dank zij internet, zelf wel te vertellen wat behoort tot de leer van de islam en wat tot etnische of andere vooroordelen.

Dick Douwes (red.): *Naar een Europese islam?*
Amsterdam: Mets & Schilt, 2001; 223 blz.; f 44,07
ISBN: 90-5330-319-7

Tegenover moslims wordt telkens weer de trits waarden uit de Verlichting in stelling gebracht. Die op het eerste gezicht heldere beginselen heten steeds ononderhandelbaar. Maar in werkelijkheid is de toepassing ervan in de westerse samenleving voortdurend in evolutie en in discussie gebleven. Godslastering, huwelijksbeletselen, kleding zijn niet meer dan voorbeelden in een eeuwenlange zoektocht naar de grenzen van non-discriminatie, verdraagzaamheid, neutrale overheid en vrije meningsuiting.

Tot zover een gedachtengang die zich laat distilleren uit diverse hoofdstukken. Een (weinig opzienbarende) conclusie kan zijn dat het de voorkeur zou verdienen indien zowel moslims als westerlingen de ware kern van hun waardenleer poogden te scheiden van tijdgebonden elementen. Tot die laatste behoren dan niet alleen Arabische voorschriften uit de vroege middeleeuwen, maar evengoed Europese wetgeving van zeer recente datum.

De meest substantiële bijdragen komen van Jørgen Nielsen (Birmingham) en Tariq Modood (Bristol). Beiden wijzen erop dat vooral onder jonge moslims een emotionele verbondenheid met onderdrukte en misdeelde geloofsgenoten elders in de wereld bezig is hun betrokkenheid bij het land van ouderlijke herkomst te verdringen. In een Franstalige bundel van 1995¹ noemde Nielsen dit nog een vooruitgang, een reden tot optimisme. Ditmaal ziet hij de keerzijde, namelijk dat moslims

zulke externe kwesties betrekken op de onvrede in eigen kring en aanboren als bron van identiteit. Onvermeld laat hij hier dat die saamhorigheid met verre geloofsgenoten doorgaans sterker uitgaat naar wie men ziet als directe of indirecte slachtoffers van het Westen dan van medemoslims. Zelfs in een bundel die al op 11 september ter perse lag, valt zo'n leemte op. Wel noemt de auteur in ander verband de Geneefse academicus Tariq Ramadan (kleinzoon van de oprichter van de Moslim Broeder-

schap), maar deze probeert juist al jarenlang een zelfbeeld van moslims binnen Europa te ontwikkelen op basis van het geloof als zodanig en niet van een contrast met het Westen.

Dat zulke pogingen overigens nergens leiden tot een pan-Europees debat voor en door moslims, mag niet verbazen. Ten eerste bezitten velen van hen een dubbele nationaliteit en zijn dus tegelijk ook Afrikanen of Aziaten. Ten tweede beschikken ze niet over een gemeenschappelijke voertaal, evenmin trouwens als Euro-

pa zelf. En ten derde gaat vooralsnog de zorg om niet voor vrijdenker te worden versleten ten koste van de helderheid.

Noot

1 *Islams d'Europe*, Parijs: Éditions de l'Aube, 1995, blz. 159-160.

DR S. ROZEMOND was directielid/onderzoeker van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael.

Mensenrechten en verdragen van de Europese Gemeenschap

GARETH DAVIES & HEIN VAN DEN BOS

VOLGENS HET EU-VERDRAG IS DE Europese Unie gegrondvest op de rechten van de mens. In werkelijkheid is zij echter gegrondvest op economische en sociale integratie, en integratie en mensenrechten zijn niet hetzelfde, ze gaan niet eens goed hand in hand. Het ene verschijnsel is inherent collectief van aard, het ander individualistisch van aard. In de geschiedenis van de Europese eenwording heeft de spanning tussen deze twee verschijnselen herhaaldelijk tot conflict en kritiek geleid.

In de begindagen kwam zowel van nationale rechters als vanuit academische hoek de beschuldiging dat het respect voor de mensenrechten van het Hof van Justitie (gevestigd te Luxemburg) ontoereikend was. Sterker nog, de bewering was dat het Hof aanzienlijk meer enthousiasme toonde bij het zoeken naar schendingen van de mensenrechten door lidstaten dan door Gemeenschapsinstellingen – het Hof mat met twee maten. Sindsdien hebben de Gemeenschap en de Unie hun respect voor fundamentele rechten wel van de daken willen schreeuwen, nog niet zo lang geleden in het Grondrechtenhandvest. De kritiek is echter nog niet verstomd. Het Hand-

vest kon wel eens weinig meer zijn dan een verzameling mooie woorden, nu het onduidelijk blijft of het juridisch bindend is. Bovendien is een opsomming van rechten maar zo goed als haar handhaver, en het Hof zelf weigert toe te treden tot het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en ondergeschikt te zijn aan de jurisdictie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (gevestigd te Staatsburg). Dat zou immers de opperheerschappij van het Hof aantasten.

Het is in deze context dat Mielle Bulterman schrijft over het gebruik van mensenrechtenclausules in overeenkomsten met derde landen. In haar boek, ontwikkeld vanuit haar op 4 april 2001 te Utrecht verdedigde dissertatie, zegt zij dat in alle verdragen die de EG nu sluit met derde landen, een clausule is opgenomen die respect voor de mensenrechten een essentieel onderdeel van de overeenkomst maakt. Een dergelijke *mensenrechtenconditionaliteit* zou een instrument kunnen zijn voor bescherming

Mielle Bulterman: *Human Rights in the Treaty Relations of the European Community: real virtues or virtual reality?*

Antwerpen/Groningen/Oxford: Intersentia/Hart, 2001; xv + 338 blz.; € 56,89; ISBN: 90-5095-164-3

van die rechten en zij kan een manier bieden om druk uit te oefenen op misdadige verdragspartners. Gedetailleerd en methodisch bespreekt Bulterman de aard en het gebruik van deze clausule en de internationaal- en Europeesrechtelijke context. Dit maakt het boek essentieel voor op dit gebied gespecialiseerde juristen, hoewel het boek door de heldere stijl ook toegankelijk is voor een wat breder publiek. Bulterman concludeert dat de clausule door ineffectief gebruik een teleurstelling is gebleken en pleit voor een standaard-implementatiemechanisme.

In zekere zin is de clausule het slachtoffer van de beperkingen van de gedachte van conditionaliteit zelf. Het is in essentie een agressieve en confronterende benadering, die schadelijk kan zijn voor de relatie die aanvankelijk de mogelijkheid bood druk uit te oefenen. Op het moment dat een

mensenrechtenclausule gehanteerd wordt, heeft zij waarschijnlijk al gefaald. De waarde van de clausule ligt immers in de onderhandelingen die gevoerd worden om hantering van de clausule te voorkomen. Die onderhandelingen vinden niet in het openbaar plaats, wat het voor een buitenstaander lastig maakt de werkelijke effectiviteit van de clausule te duiden.

Dit boek maakt een bewuste keuze de clausule niet van binnenuit te beoordelen, hoewel Bulterman door haar werk bij de Commissie daar zeer wel toe in staat zou zijn, maar om de clausule te bekijken als een jurist, die afgaat op openbaar toegankelijke informatie en interpretatie. De keuze is terecht. Zoals de auteur zegt, moet het recht transparant zijn, niet alleen voor ingewijden, maar ook voor anderen.

De conclusie is dat de clausule slecht is toegepast. De clausule wordt niet ingeroepen in gevallen van schending van individuele mensenrechten,

terwijl ze daar een nuttig instrument kan zijn, maar in situaties van ineenstorting van de democratie, wanneer de clausule waarschijnlijk al niet meer relevant of effectief is. Het lijkt wel of de EG de clausule evenzeer gebruikt om zichzelf af te leiden van een potentieel genante overeenkomst, als om de gang van zaken in de andere staat te beïnvloeden.

De auteur vindt het goed dat de EU ijvert voor een wereldomvattende verbetering van de mensenrechtensituatie en zij geeft een enigszins gekleurde analyse door dit niet ter discussie te stellen. De EU zou daar overigens inderdaad een waardevolle bijdrage aan kunnen leveren, gezien het tekortschieten van het VN-mensenrechtenregime en gezien het grote aantal landen waarmee de EG akkoorden sluit, overigens tegenwoordig alle inclusief mensenrechtenclausule. Nu de EU deze grote ambitie lijkt te hebben, riekt echter haar hantering van mensenrechten nog steeds naar hypo-

crisie. Bij derde landen hamert de EG erop dat zij moeten toetreden tot internationale mensenrechtenakkoorden, terwijl zij zelf een dergelijke toetreding weigert. Zolang de interne handhaving van mensenrechten te wensen over laat, blijft het opgeheven domineesvingertje ongeloofwaardig. Bulterman begint haar boek met een citaat van Pierre Pescatore, die stelt dat mensenrechten nooit een hoofdzaak zullen zijn binnen de Gemeenschap. Hoewel dit wellicht waar is, zou wat minder prat gaan op de eigen deugden van de EU ongetwijfeld het beheren van de betrekkingen met anderen ten goede komen.

GARETH DAVIES is universitair docent Europees recht aan de Rijksuniversiteit Groningen;

HEIN VAN DEN BOS is student-assistent bij de sectie Europees en Economisch recht en studeert Nederlands recht en Internationale Betrekkingen aan de Rijksuniversiteit

Mensenrechten en Europese ontwikkelingssamenwerking

GERRIT FABER

IN HAAR PROEFSCHRIFT BEHANDELT KARIN Arts een bijzonder actueel onderwerp: de wijze waarop het internationale recht functioneert bij het introduceren van de Rechten van de Mens en democratie in de relaties tussen de Europese Unie en de landen in Afrika, het Caraïbische gebied en de Stille Oceaan (de ACS-groep). Beide groepen landen sloten in 1975 het eerste Verdrag van Lomé, waarin financiële en technische hulp en handelspreferenties op unieke wijze met elkaar werden gecombineerd. Inmiddels is vorig jaar de Conventie van Lomé opgevolgd door het Verdrag van Cotonou. De Lomé-periode wordt in het besproken boek behandeld.

In de eerste Conventie van Lomé, in 1975, kwam het onderwerp van de Rechten van de Mens nog in het geheel

niet voor. In de herziene versie van de vierde Conventie van Lomé komen men een uitgebreid artikel hierover vinden – dat ook ingaat op democratie en behoorlijk bestuur. De auteur laat zien hoe de samenhang tussen ontwikkeling enerzijds en genoemde rechten en principes anderzijds zich in de loop van de opeenvolgende Conventies heeft ontwikkeld. Na in hoofdstuk 1 het algemene kader te hebben geschetst, komen in hoofdstuk 2 de status en de naleving van de mensenrechten aan de orde. De auteur vergelijkt daarbij de groepen landen, en concludeert dat er aanzienlijke ver-

Karin Arts: Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention.

Amsterdam: dissertatie Vrije Universiteit, 2000; 460 blz.; ISBN: 90-411-1357-6

schillen bestaan, bijvoorbeeld ten aanzien van het belang dat aan allerlei soorten rechten wordt gehecht. Hoofdstuk 3 schetst de evolutie van het EU-ontwikkelingsbeleid als zodanig. Het laat een tendens van politisering zien, waarbij er in de praktijk een spanning optreedt tussen de dialoog en de (mensenrechtelijke) voorwaarden die het donorland stelt aan de toekenning van hulp. De institutionele aspecten (bevoegdheden, mandaten e.d.) vormen

het onderwerp van hoofdstuk 4.

Het vijfde hoofdstuk biedt een overzicht van de ontwikkeling van het mensenrechten- en democratie-aspect in de achtereenvolgende Conventies. Het gaat daarbij niet alleen om definities en doelstellingen, maar ook om instrumenten ter verwezenlijking van die doelstellingen in de praktijk. Deze instrumenten zijn consultatie, positieve maatregelen (bijvoorbeeld het financieren van voorlichting over mensenrechten) en sancties bij niet-nakoming (zoals het opschorten van hulp). De auteur bespeurt hier een duidelijke invloed van de ACS-landen. Hoofdstuk 6 stelt de vraag of de basisvoorwaarden zijn vervuld om tot een werkelijke integratie van mensenrechten en democratie in de betrekkingen tussen de EU en de ACS-groep te komen. De auteur concludeert dat dit nog lang niet het geval is. Dit zou vooral te wijten zijn aan de materiële ongelijkheid tussen de beide groepen, waardoor de ACS-landen onvoldoende of geen gebruik maken van klachten- en consultatie-procedures. Ook worden nauwelijks stellingen betrokken over de mensenrechten in de EU.

De positieve maatregelen vormen het onderwerp van hoofdstuk 7, terwijl hoofdstuk 8 hetzelfde doet voor de negatieve maatregelen. Juist deze hoofdstukken geven een bijzonder goed beeld van de uitwerking van de geformuleerde doelstellingen, wat het

proefschrift een veel grotere relevantie geeft dan anders het geval zou zijn geweest. De auteur komt tot de slotsom dat er veel mogelijkheden voor positieve maatregelen zijn die niet gebruikt worden. Bovendien laten zichtbaarheid van en aandacht voor deze maatregelen te wensen over. Het boek bevat bovendien een gedetailleerd overzicht van de sancties die onder Lomé zijn getroffen tegen landen die handelden in strijd met de mensenrechten en het democratiebeginsel. Interessante conclusies in dit hoofdstuk zijn: het treffen van sancties door de EU, al voordat er een juridische basis voor was; het feit dat ACS-landen zich niet verzetten; ongelijke behandeling van ACS-landen (economische belangen spelen daar ongetwijfeld een rol); onduidelijke argumentatie; en gebrek aan transparantie en consistentie.

In het slothoofdstuk concludeert de auteur dat de Lomé-praktijk van groot belang is geweest bij het overbruggen van de tegenstellingen die de diverse regio's te zien gaven (en ook nog geven) inzake mensenrechten en democratie. Voor Afrika heeft deze wisselwerking hoogst waarschijnlijk geresulteerd in versnelling van het proces om tot regionale codificatie van mensenrechten te komen. Voor de EU heeft die wisselwerking tot meer begrip geleid voor Afrikaanse opvattingen over mensenrechten, in het bijzonder de collectieve. De auteur besluit

met de aanbeveling in de toekomst vooral te werken aan de praktische uitvoering van hetgeen in de laatste Conventie is overeengekomen, en niet in de toekomst ook nog behoorlijk bestuur als 'essentieel onderdeel' op te nemen. Het is in dat verband opmerkelijk dat in de onderhandelingen over de opvolger van Lomé juist het beginsel van behoorlijk bestuur veel aandacht heeft gehad en in de tekst van het Verdrag van Cotonou is opgenomen. Betekent dit een vlucht naar voren om de lastige uitvoeringspraktijk van hetgeen in het verleden is overgekommen te ontwijken?

Het boek van Karin Arts is bijzonder belangwekkend. Het werpt licht op de manier waarop de EU mensenrechten en democratie in zeer arme landen als beleidsthema's probeert te introduceren. De grote verdienste van het boek is dat niet wordt gestopt bij de verdragsbepalingen en de formeel-juridische conflicten die hierover hebben gespeeld, maar dat ook empirisch materiaal bijeen wordt gebracht om te onderzoeken in hoeverre de betrokken staten in werkelijkheid de fraaie rechten en principes toepassen en positieve en negatieve maatregelen treffen om de betrokken landen aan te sporen dit ook te doen.

DR. GERRIT FABER is als senior docent-onderzoeker internationale economische betrekkingen verbonden aan de Universiteit Utrecht.

Het Chemische-Wapensverdrag: ondertekening, toetreding en de uittredingsoptie

MAX GEVERS

HET IS EEN PRIVILEGE EEN RECENSIE TE schrijven over een boek dat het Chemische-Wapensverdrag behandelt en is opgedragen aan wijlen Koos Ooms. Koos is de vader van het Chemische-Wapensverdrag. Hij heeft de onderhandelingsgeschiedenis intensief meegemaakt en belangrijke elementen van het verdrag ontworpen. Eric Myjer en

Jan Klabbers, de redacteuren van deze bundel, verdienen lof voor deze onmisbare aanwinst voor eenieder die zich bezighoudt met het Chemische-Wapensverdrag. In zijn artikel gaat

Eric Myjer (red.): *Issues of Arms Control Law and the Chemical Weapons Convention: Obligations Inter Se and Supervisory Mechanisms.* Den Haag/Boston/Londen: Martinus Nijhoff Publishers, 2001; vii + 202 blz.; 72 euro; ISBN: 90-411-1585-4

Klabbers, vanuit het perspectief van het doel van het verdrag, in op het

juridisch schimmige gebied tussen ondertekening van en uiteindelijke toetreding tot het verdrag, afgezet tegen de handelingen van een staat en de verplichtingen van het Weense Verdragenverdrag. Ik zou uit veiligheidsinvalshoek een politiek getint onderscheid willen maken. Dit heeft raakvlakken met de juridische aanpak en geeft inzicht in de verschillen.

Er zijn verdragspartijen met chemische wapens, bijv. Rusland en de Verenigde Staten. Er is onderscheid in 'eigen' en 'oude of achtergelaten' chemische wapens. België heeft oude en achtergelaten chemische wapens; China heeft door Japan op zijn grondgebied achtergelaten chemische wapens. Er zijn staten die wellicht niet weten dat zij chemische wapens hebben, bijv. in Oost-Europa, als gevolg van achterlating of handhaving zonder dat de centrale overheid dat weet. Er zijn verdragspartijen zonder chemische wapens: de meeste landen. In deze groep waren er ook staten die hun toetreding niet hadden voorbereid, wellicht uit gebrek aan belang.

Sommige staten die niet zijn toegetreden tot het verdrag, maar dit wel hebben ondertekend, hebben chemische wapens of -potentieel, maar onvoldoende of geen maatregelen genomen voor toetreding; andere hebben geen chemische wapens. Israël hoort tot de eerste categorie. Het heeft geen intentie tot toetreding vanwege de situatie in de regio, bescherming van zijn kernwapenprogramma tegen OPCW-inspecteurs en politieke voorkeur voor een beleid van ambivalentie.

Bij de ondertekenaars zonder chemische wapens bevinden zich: staten zonder belangstelling voor het verdrag, staten zonder ambtelijk mechanisme voor implementatie (geen onder het verdrag relevante chemische industrie), of zonder concreet perspectief van eigen veiligheidsbelang (bijv. de Bahama's, Congo, Haïti, Honduras); staten met logge bureaucratie waardoor het toetredingsproces bijzonder lang duurt (o.a. Cambodja en Thailand), bijv. door vertaling van

het verdrag, het opzetten van een institutioneel apparaat of door het ontbreken van een behoorlijk functionerende ambtelijke structuur (o.a. Afghanistan, Oeganda).

Bij niet-ondertekenaars zijn staten met chemische wapens, staten waarvan onzeker is of zij ze hebben, en staten zonder die wapens. Egypte, Irak, Noord-Korea en Syrië horen bij de eerste, Libanon (met wellicht Syrische chemische wapens op zijn grondgebied) in de tweede groep. De essentie hier is onwil de chemische wapensoptie op te geven. Ten slotte zijn er staten voor wie het bij verdragspartijen al genoemde criterium van 'geen belang' van toepassing is, evenals gebrek aan veiligheidsperspectief, politiek of ambtelijk onvermogen.

Het juridisch gebied tussen ondertekening en toetreding wordt nu politiek zichtbaar. De meeste verdragspartijen bleken door handelingen in de praktijk al eerder afstand te hebben gedaan van de chemische-wapensoptie. Voorbereidingen tot toetreding zijn vóór en na ondertekening actief voortgezet. Een klein aantal heeft niets gedaan. Bij de ondertekenaars zijn landen die geen blijk geven van voorbereidingen tot toetreding, wat noodzakelijk is om de tijdschema's van het verdrag te volgen. Het gaat in tegen de geest van het Weense Verdragenverdrag.

Een staat die wél heeft getekend maar niet is toegetreden, hoeft geen verklaringen te doen; er vinden geen inspecties plaats. Het Weense Verdragenverdrag is ter zake niet verifieerbaar. Het is immers een beginsel van goede trouw. De quintessens van het Chemische-Wapensverdrag is juist de controleerbaarheid, en het zijn de staten die daarover het laatste oordeel hebben. Zelfs de Verenigde Staten merkten dit onlangs toen de Raad opdracht gaf unilaterale vernietiging in de Verenigde Staten stop te zetten. Deze werd pas hervat onder verificatie van de OPCW, die haar bevindingen zal voorleggen aan de Raad.

Het doel van het verdrag wordt door Klabbers scherp gedefinieerd.

Zijn twee hoofdelementen, eliminering van chemische wapens en verbod op gebruik, zou ik willen samenvoegen in een ontwapeningspijler; in een volgende pijler hoort: controle op industrieel potentieel om chemische wapens te maken. Het verdrag rust immers op twee pijlers, de *ontwapeningspijler* (vernietiging/verbod van chemische wapens) en de *non-proliferatiepijler* (controle op de industrie). Klabbers wijst op het aantal ratificaties (65) en op de tijd van twee jaar voor inwerkingtreding van het verdrag. Relevant is dat het gaat om een veiligheidsverdrag dat doodgeboren was als het aantal staten veel kleiner was geweest. Zelfs het aantal van 65 werd pas gehaald toen zeker was dat bepaalde 'sleutellanden' zouden toetreden. De keuze voor twee jaren voorbereiding was verstandig, wat blijkt uit het feit dat de Verenigde Staten en andere landen soms jaren te laat waren met industriële verklaringen en dat dit aanleiding heeft gegeven tot forse irritaties bij industriële landen die wel op tijd waren, inclusief Nederland. Ook voor staten die chemische wapens bezitten bleek de twee-jaartermijn niet te lang.

De Verenigde Staten waren op het verdrag voorbereid; Rusland niet en het heeft aanzienlijk meer tijd nodig. De stelling van Vierdag, dat een ondertekenende staat die het aantal chemische wapens vóór inwerkingtreding vergroot, wel degelijk ernstig afbreuk doet aan het doel van het Chemische-Wapensverdrag, onderschrijf ik in het licht van noodzakelijke investeringen en voorbereiding voor vernietiging van chemische wapens volledig.

Myjer geeft een indrukwekkende 'totaalverhandeling' van het verdrag. Binnen het korte bestek van deze recensie zal ik er enkele punten uitlechten die uit politiek oogpunt toelichting behoeven: uittreding, uitdaginginspecties en exportcontroles.

'Uittreding', is in het Chemische-Wapensverdrag geregeld op een wijze die vaker voorkomt: de tekst is vrijwel identiek aan dezelfde clausule in het

bilaterale ABM-verdrag. De uittredingsoptie is daar juist actueel. Zonder een dergelijke clausule is het onwaarschijnlijk dat belangrijke landen zouden toetreden tot veiligheidsverdragen. De clausule 'extraordinary events, related to the subject matter of this Convention' is vaag genoeg voor ruime interpretatie, afhankelijk van evolutie in het veiligheidsperspectief (als er geen chemische wapens meer zijn, is strenge controle van de industrie dan nog steeds noodzakelijk?).

De mogelijkheid van uitdagingeninspecties, die door staten worden aangevraagd en betrekking kunnen hebben op niet-aangemelde faciliteiten, is bij een multilateraal veiligheidsverdrag essentieel. Toch is sprake van evolutie. Hoewel er geen verzoek om uitdaging is geweest, hebben staten in het kader van het nu ter ziele gegane verificatie-protocol bij het Biologische-Wapensverdrag aangedrongen op een zwaardere besluitvormingsprocedure, mede vanwege grotere gevoeligheid bij de industrie; ook omdat staten zijn geschrokken van de ruimte die onder het Chemische-Wapensverdrag op dit punt bestaat. Dat chemische wapens recent en biologische wapens lang geleden zijn gebruikt, is daar eveneens debet aan. Het lijkt

erop dat staten aan multilaterale veiligheidsverdragen minder politiek belang hechten.

Geen ander punt roept meer controverse op dan juist instandhouding van exportcontroles; toch is het verdrag terzake simpel en helder. Er is geen sprake van 'arranging' van een extra non-proliferatieregime. Terecht spreekt Smithson van 'allowing'. De kern ligt besloten in het verdrag zelf: artikelen I en VII, en XI met kwalificaties: 'for purposes not prohibited' en 'which would restrict ... or other peaceful purposes'. De controles van de Australië Groep dragen eraan bij dat handel voldoet aan die kwalificaties, en geven aldus concrete invulling aan het verdrag, zij complementeren de non-proliferatiepijler van het verdrag; van antithese is geen sprake. Zij hinderen bonafide handel volstrekt niet, integendeel. Gezien de dreiging van terrorisme is het verdrag terzake van een trefzekere voorzienigheid.

Ten slotte: ik ben pessimistisch over de toekomst van het verdrag. De Raad ontwikkelt zich niet tot politiek orgaan, maar verliest zich in 'micro-management' van de OPCW. Vele staten betalen hun contributies niet of laat, waardoor de OPCW aan slagkracht inboet. Uitdagingeninspecties

zijn niet gevraagd. Rusland is door ambtelijk en bureaucratisch onvermogen jaren te laat met zijn destructieprogramma's. Het succes van de OPCW is vooral te danken aan verificatie van chemische-wapensvernietiging en de industrie, en aan de grotere openheid: een wankele basis voor duurzame politieke aandacht, ook al zijn nog lang niet alle chemische wapens vernietigd. Dat landen als Irak geen partij zijn, doet afbreuk aan het streven naar universaliteit, dus naar een mondiaal controleregime, om maar te zwijgen over Egypte, dat zijn chemische-wapenpotentieel niet wenst op te geven, Israël, dat kan meedoen maar dit om politieke redenen weigert, en Noord-Korea, dat in de wereld een geïsoleerde positie inneemt. Bovenal maak ik mij echter zorgen over het gemis aan voortdurende actieve betrokkenheid van de Verenigde Staten. De tendens aldaar ziet er niet positief uit voor multilaterale verdragen, gezien de afwijzing van het Biologische-Wapensprotocol en de weigering het Kernstopverdrag te ratificeren.

JHR MR M.E.C. GEVERS is Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de OPCW. Hij schreef deze bespreking op persoonlijke titel.

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereekte vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de Internationale Spectator worden ingeleverd bij mevr. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

Agenda

Activiteit Transition, Institutions and the Rural Sector (CESTRAD conferentie)
Plaats Institute of Social Studies (ISS), Kortenaerkade 12, Den Haag
Organisator ISS
Kosten
Datum 10-11 dec.
Aanmelding Maureen Koster (tel. 070-4260559; email: koster@iss.nl); of email: cestrads@iss.nl

Activiteit Brave New Europa - Debat I: Solidariteit in Europa (debat)
Plaats De Balie, Kleine Gartmanplantsoen 10, Amsterdam
Organisator De Balie i.s.m. de Poolse Ambassade
Kosten f 16,50
Datum 13 dec.
Aanmelding Marga Verheije (tel. 020-5535151; email: marga.verheije@balie.nl)

Rusland onze nieuwe bondgenoot (bijeenkomst in de marge van het PvdA-congres)
Plaats RAI Congresscentrum, Amsterdam
Organisator Alfred Mozer Stichting onbekend
Kosten
Datum 14 dec. (15.00-16.30 uur)
Aanmelding Arjen Berkvens (tel. 020-5512121; email: aberkvens@pvda.nl)

Committees and Comitology in the Political Process of the European Union (conferentie)
Plaats Vrouweplein 22, Maastricht, Groene Conferentiekamer (1.45)
Organisator EIPA
Kosten European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. 850 euro
Datum 22-24 jan. 2002
Aanmelding Belinda Vetter (tel. 043-3296382)

David Betz and John Löwenhardt (red.): Army and State in Postcommunist Europe.

Londen/Portland (Or): Frank Cass Publishers, 2001; 162 blz.;

f 73,50

ISBN 0-7146-8159-8

In deze bundel analyseren auteurs uit de wetenschappelijke en militaire wereld en gespecialiseerd in Oost-Europese kwesties de veranderingen die er in de civiel-militaire relaties zijn ontstaan in postcommunistisch Rusland, Oekraïne en Bulgarije, alsmede in de nieuwe NAVO-staten Tsjechië en Hongarije. Dit mede in het licht van ernstige budgettaire beknopting en de gewijzigde 'internationale omgeving'. Allereerst komen de civiel-militaire relaties in de 'nieuwe democratieën' in het algemeen aan de orde. Gewezen wordt op de noodzaak van nieuwe juridische structuren en grotere betrokkenheid bij en zeggenschap over het militaire apparaat van de kant van de politieke elite, wil er werkelijk sprake zijn van democratische controle. In de artikelen over Rusland worden kwesties behandeld als (mislukte) hervormingen, begrotingsaspecten en de politieke oriëntatie (nationalisme) van de Russische strijdkrachten. Veel militairen die op Poetin stemden - maar zij niet alleen - voelden zich tot hem aangetrokken, zo betoogt een van de auteurs, vanwege zijn militair beleid, zijn patriotisme en zijn impliciete boodschap van een autoritaire aanpak (blz. 61). Een andere auteur wijst erop dat 'unrestrained use of military instruments' een van de centrale thema's is van Poetins 'Nieuwe Koers'. Maar deze instrumenten zijn in hoge mate onbruikbaar geworden als gevolg van hun 'physical deterioration beyond any safety standards'. Dit, de financiële tekorten en de verwerping door de meeste Russen van een massaleger verhinderen een nieuwe militarisering van Rusland. De ineenstorting van het militaire apparaat zal zich overigens hoogst waarschijnlijk voltrekken langs regionale lijnen (blz. 38, 39). De auteur die de hervorming van de strijd-

Boekaankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Maaïke Borst (M.B.), studente geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en stagiaire bij de eindredactie van de *Internationale Spectator*, en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl>library>publications

krachten van Bulgarije voor zijn rekening neemt, wijst op een duidelijke wens in Bulgarije tot integratie in de NAVO, en dat stappen in die richting al zijn ondernomen. In de artikelen over Hongarije en Tsjechië worden de consequenties van het NAVO-lidmaatschap geanalyseerd. In het laatste artikel van de bundel wordt het gehalte van het anti-corruptiebeleid in de Oosteuropese landen behandeld. In een conclusie wijzen de redacteuren ten slotte op de uiteenlopende ontwikkelingen in de ex-communistische landen. Als gevolg hiervan wordt het, waar het de ontwikkeling van het militaire apparaat en zijn maatschappelijke positie betreft, steeds moeilijker de post-communistische Oost-Europese landen als een collectief te benaderen. (F.v.d.B.)

Kjell Goldmann and Karin Gilland (red.): Nationality versus Europeanisation. The National View of the Nation in Four EU Countries.

Stockholm: Department of Political Science, Stockholm University, 2001; xi + 184 blz.; info@statsvet.su.se; www.statsvet.su.se
ISBN 91-631-1214-0

Dit is een wetenschappelijk onderzoek naar de vraag in hoeverre nationaliteit van invloed is op de wijze waarop men tegenover de Europese integratie staat. Op basis van een inhoudsanalyse werden de Europese landen ingedeeld in

vier categorieën: het geëuropeaniseerde type; het type dat handhaving van de *status quo* wenst; het type met tegenstrijdige ideeën over Europa; en ten slotte het type met een pragmatische benadering. Vertegenwoordigers van deze vier benaderingen: België (geëuropeaniseerd), Zweden (traditioneel), Oostenrijk (contradictoir) en Ierland (pragmatisch), deden een empirisch onderzoek naar bovengestelde vraag in eigen land. Zij dienden daarbij gebruik te maken van eenzelfde *framework of analysis*, waarbij nagegaan moest worden hoe, aan de hand van bepaalde criteria, in hun land werd geoordeeld over drie 'dimensies van nationaliteit', nl. identiteit, onafhankelijkheid en invloed, en wat daarvan de betekenis was voor de opstelling inzake de Europese integratie. De zaak bleek ingewikkelder dan gedacht. In géén van de vier landen was het nationale gezichtspunt consistent. Wat de drie concepties van nationale identiteit, onafhankelijkheid en invloed betreft werd weinig gevonden 'to suggest that they interacted as expected'. 'Conceptions of national identity, contrary to our expectation, seem essentially unrelated to the chosen approach to Europe.' (blz. 175) Opvattingen over onafhankelijkheid bleken wél een voorspellende waarde te hebben wat de benadering van het Europese vraagstuk betreft, maar niet alleen. Die bleken ook af te hangen van de politieke ideologie van het desbetreffende land.

De derde dimensie: nationale invloed, bleek eerder gerelateerd aan klassieke geo-strategische opvattingen dan aan concepties van nationale identiteit en opvattingen over nationale onafhankelijkheid. Een algemene conclusie is dat, in strijd met de oorspronkelijke aanname, opvattingen over nationale identiteit, onafhankelijkheid en invloed waarschijnlijk een andere basis hebben dan 'nationaliteit' en vermoedelijk veeleer wortelen in sociaal-historische, geo-strategische en politiek-ideologische gegevens. "They are not best explained in relation to each other." (blz. 177) Het Belgische onderzoek werd verricht door J. Beyers en B. Kerremans (Universiteit van Leuven); het Ierse door Karin Gilland, (Queen's University Belfast); het Oostenrijkse door Paul Luif (Oostenrijks Instituut voor Internationale Betrekkingen) en het Zweedse door Kjell Goldmann (Universiteit van Stockholm). (F.v.d.B.)

Europese Beweging in Nederland: De Europese Unie: Slagvaardig én legitiem.

Den Haag: Rapport van een werkgroep van de Europese Beweging Nederland; oktober 2001, 55 blz. (tel. 070-3541144; e-mail ebn@xs4all.nl)

Onder voorzitterschap van Erik Jurgens, lid van de Eerste Kamer (PvdA), en Jean Penders, oud-lid van het Europees Parlement (CDA/EVP), stelde een werkgroep, grotendeels samengesteld uit personen die op hoge posten werkzaam zijn (geweest) op het terrein van de Europese integratie, bovengenoemd rapport samen. Hierin worden de toekomstperspectieven van de Europese Unie op middellange termijn (2010) aan de orde gesteld. In het eerste deel van het rapport staat een aantal beleidsterreinen centraal. Behandeld worden het gemeenschappelijk landbouwbeleid; de economische en monetaire unie; het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het Europees veiligheids- en defensiebeleid; de Europese integratie op de terreinen van politie en justitie; het Europees vreemdelingenbeleid; en ten

slotte het Europees milieubeleid. De werkgroep inventariseerde en analyseerde de knelpunten op deze beleidsterreinen en gaf aan hoe het beleid kon worden verbeterd. In het tweede deel worden de daarvoor benodigde institutionele wijzigingen behandeld. Ook het idee van een federatieve kerngroep komt in dit deel aan de orde. De werkgroep vraagt zich af of zo'n kerngroep inderdaad over meer 'handelingsvermogen' beschikt en tot meer resultaten komt dan in de huidige verhoudingen het geval is. Het is onmogelijk daarover thans een uitspraak te doen. Wel dienen dergelijke ideeën nader te worden onderzocht. Naast de door de werkgroep aanbevolen beleidswijzigingen die onmiddellijk kunnen worden doorgevoerd, bepleit ze ook een aantal hervormingen die een verdragswijziging vergen, waarvoor eerst een nieuwe Intergouvernementele Conferentie (aangekondigd voor 2004) belegd moet worden. De werkgroep stelt met instemming vast dat de Algemene Raad, ter voorbereiding van zo'n Conferentie, een conventie bijeen zal roepen samengesteld uit nationale en Europese parlementariërs, vertegenwoordigers van de regering van de lidstaten en de Europese Commissie, die 'opties zal aanreiken' voor de IGC. Tevens zal een burgerforum met vertegenwoordigers van de *civil society* worden gevormd, waarin een debat zal worden gevoerd over de toekomstige ontwikkeling van de EU. De werkgroep vindt het van groot belang dat 'de conventie *alleen* wordt samengesteld uit (vertegenwoordigers van) diegenen die uiteindelijk op de IGC de besluiten nemen (de regeringen van de lidstaten) en een nieuw verdrag moeten ratificeren (de nationale parlementen). Vanzelfsprekend 'moeten de Commissie (als "hoedster van de Verdragen") en het Europees Parlement ook in de conventie vertegenwoordigd zijn' (blz. 45). (F.v.d.B.)

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV): Een conventie of een conventionele voorbereiding. De Europese Unie en de IGC 2004.

Den Haag: AIV, 2001; tel. 070-3485108/6060; e-mail AIV@minbuza.nl; internet www.AIV-Advies.nl

Niet iedereen was tevreden over de voorbereidingen voor de Intergouvernementele Conferentie (IGC) van Nice 2000. De vraag van de Tweede Kamer aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) was dan ook: hoe kan het straks in 2004 anders? De AIV gaat akkoord met de methode van een conventie - met vertegenwoordigers van regeringen, de Europese Commissie, nationale parlementen en het Europese parlement - voorafgaand aan de IGC. Hoewel de lidstaten op de IGC nog altijd de uiteindelijke besluiten nemen, moet de voorbereidende conventie wel een zeker gezag hebben, en zal er een 'binding' moeten zijn tussen conventie en conferentie. (M.B.)

Jan Wouters and Frederik Naert

deal with the reaction of the European Union to the terrorist attacks in the United States, which has been swift and aims to be interdisciplinary and coordinated, but, it is submitted, in practice the overall reaction is not sufficiently balanced. With regard to police and judicial cooperation and legal matters, the response has been very broad and far-reaching, as is illustrated by the proposals for a European arrest warrant. The EU has also made serious efforts to build a coalition supporting the current campaign, albeit sometimes to the detriment of long-term policy objectives. The EU's position regarding the military response is less satisfactory. It highlights the predominant power of the large Member States in this area, the slow progress in constructing a European Security and Defence Policy and the current limits of the scope of that policy, which does not include defence in the proper sense. It is submitted that the latter situation is no longer tenable in a Union which is that closely integrated. Furthermore, it is questioned whether the EU's position on the legality of the military action is appropriate. Finally, the Union's response fails above all in the field of eradicating the causes of terrorism, since in that area it has the means to make a difference but it has, at least up till now, not done so.

Bob van den Bos

states that on September 11th Europe was rudely awakened from the 'American Dream'. Up to now, the reaction has mainly been focused on the fight against terrorism. Policy must however also aim to tackle the deeper causes of political violence. The United States are taking the lead in the struggle against terrorism. Europe does not yet have a sufficiently developed Common Foreign and Security Policy and the Member States are scrambling to create a distinct profile for themselves. The United States and Europe each have their own strengths and weaknesses with regard to solving global problems. They can learn a lot from each other's policies. The strategic concept must at least be concentrated on a new 'contact system' between different religions and cultures. Poverty reduction, democratic reform and effectively functioning governments are indispensable in a global strategy focused on stable and peaceful relations.

Eppo Jansen

describes how in European integration sentiment and ratio are constantly at loggerheads. Our feelings are with the national State whereas the ratio, supported by the rationale within the integration process itself, tends to run ahead and usually ends as the winner in the struggle for attention in the integration policy game. National politicians and administrations, while misleading their citizens and national public opinion, often pretend to ignore how far the ratio of the integration project has brought us already. It is obvious that psychological factors play their role in this context. They make it difficult to accept the shift in power from the national to the Euro-

pean level and the continuous loss of relevance of the former. The introduction of the European currency and the need to keep effective management possible in an enlarged community of nations in a European Union point in the direction of a federation as the final outcome of the integration process.

J.W. van der Meulen

reviews the general political and economic situation of the pre-accession countries in Central Europe vis-à-vis the European Union and its *acquis*. Since the Göteborg EU Summit of mid-June 2001, the question marks over the precise date of accession have been replaced by the even more sensitive questions which country or group(s) of countries will be first to get the green light for entry into the EU. In particular the Republic of Czechia has criticised the way in which the EU monitors and evaluates economic performance of prospective member states. Actually, Poland is the only candidate that has seriously considered the option of hard and long negotiations. However, it has been acknowledged that extended negotiations would primarily amount to further stressing the role and importance of the *acquis communautaire*, so extra efforts in negotiations would not lead to better results. Meanwhile, it is feared that after completing negotiations the EU would still use the Copenhagen criteria in order to stall the entry of some candidate countries. Germany and Austria are most important to Central European countries. Slovenia and Czechia still have an agenda of unsolved problems with Vienna. On the other hand, Germany's main motive for not delaying EU enlargement is that it fears political instability in Central Europe.

Jan M.M. van den Bos & Coen J.J. Veldhuijzen

deal with the monitoring and control of expenditures out of the European Union's Structural Fund from the perspective of the Netherlands. From research on the implementation of projects subsidized out of the structural funds in the Netherlands it was shown that the Dutch government lacks the necessary control over the extent to which European subsidies are properly and efficiently spent. The authors describe the monitoring system in the Netherlands and analyse recent improvements.

Harm J. Hazewinkel

addresses the question to what extent the tragic events of September 11th, the fear for terrorism, in particular for the current circulation of letters containing antrax, the operations of the United States and their allies in Afghanistan and all related events will be such that the year 2001 will indelibly be printed in the collective memory of mankind. The author is not convinced this will happen. The attacks on the Twin Towers and the Pentagon were horrible and will never be forgotten by contemporaries. But it is too early to tell whether these attacks have permanently changed the world.