

# INTERNATIONALE Spectator

**Buitenlands beleid van regering-Schöder II**

**Zweden EU-lid tegen wil en dank?**

**Het Europees veiligheids- en defensiebeleid in de Conventie**

**'Trilogen' in het Europese besluitvormingsproces**

**Het politiek tekort in het Europees Parlement**

Jaargang 57, nr 12, december 2003

**Instituut Clingendael**



**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 te 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](http://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,  
W. Coussens, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,  
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,  
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  
E.mail:internationalespectator@vangorcum.nl  
[www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl)

#### 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

#### ADVERTENTIEPRIJZEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV  
telefoon 0592-379555

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 veele-  
voudigd 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 2003

### A. VAN STADEN

Zwaarden met ploegscharen?:  
defensie en ontwikkelingsamenwerking 579

### EIGENZINNIGE LIDSTATEN IN DE UNIE

#### TON NIJHUIS

Buitenlands beleid van Schröder II: meer slinger dan balans 579

#### ANNA MICHALSKI

EU-lid tegen wil en dank?:  
Zweden en de Europese integratie 584

### DEFENSIE, CONVENTIE, IGC

#### W.F. VAN EKELEN

Komt er ooit een Europees veiligheidsbeleid?:  
stappen in de Europese Conventie 590

#### DANIEL KOOIJ & FRANS OSINGA

Turbulente stagnatie voorbij?:  
Europese defensie in de IGC 595

### BRUSSELSE INSTELLINGEN VAN BINNEN & BUITEN

#### JOEP BOERBOOM

Brusselse trend: informele trilogen –  
efficiënter Europa of Brussels torentjesoverleg? 601

#### DORETTE CORREY & DIEDERIK PEERBOOM

De kookpot van Brussel:  
het Europese onbehagen en het politiek tekort 606

### RESPONS

#### J.W. VAN DER MEULEN

Ook Oekraïne en Wit-Rusland verdienen zicht op  
EU-lidmaatschap 612

#### ROB VAN DEN BERG & GERARD VAN DER ZWAN

Nederlandse victorie in Berlijn 1999!  
REPLIEK 613

#### RINUS VAN SCHENDELEN

'Berlijnse Victorie 1999' 615

#### BAREND TER HAAR

GBVB als supertrio of toch een Unie-breed Ministerie van BuiZa? 616

#### YANNICK DU PONT

Doormodderen voor multicultureel Bosnië enig mogelijk alternatief 618

### BESPREKINGSARTIKELEN

#### ALFRED PIPERS

Een frisse kijk op een oud continent:  
John Gillingham over de Europese integratie 620

#### YBO BURUMA

Antiterrorisme: tussen mogelijkheden en verwachtingen 625

### BOEKBESPREKINGEN

#### JAN WERTS OVER

Geschiedenis van Europa (1945-2000) ligt niet op de slagvelden 629

#### MENDELTIJE VAN KEULEN OVER

Europese zaken van Nederlandse provincies en gemeenten:  
passieve uitvoerders of serieuze tegenspelers? 630

#### JASPER C. VERHOOGT OVER

De Europese grondwet ter discussie 632

### SIGNALEMENTEN

### SUMMARIES

O-III

# Zwaarden met ploegscharen?: Defensie en ontwikkelingssamenwerking

A. VAN STADEN

ER WAS EEN TIJD WAARIN DEFENSIE EN ONTWIKKELINGS-  
samenwerking (OS) elkaar als onderdelen van het  
Nederlands buitenlands beleid leken uit te sluiten. De  
taak van defensie was het afschrikken van een zichtba-  
re vijand. Haar operatiegebied was in hoofdzaak  
beperkt tot Europa. OS daarentegen richtte zich op de  
bestrijding van onzichtbare tegenstanders als armoede  
en onderontwikkeling. Haar actieradius strekte zich uit  
tot gebieden buiten het eigen continent. In binnen-  
lands-politieke termen was defensie het domein van  
'rechts' en OS van 'links'. Wie pleitte voor verhoging  
van de defensiebegroting, was bijna automatisch voor  
vermindering van de OS-gelden. En omgekeerd. Wat  
dat betreft waren de verkiezingsprogramma's van de  
meeste politieke partijen in hoge mate voorspelbaar.

In het afgelopen decennium is de tegenstelling tus-  
sen beide beleidssectoren aanzienlijk verminderd.  
Zeker, het traditionele schema van politiek links en  
rechts heeft zijn betekenis in dit verband nog lang niet  
verloren. OS blijft een symbool van idealistisch voor-  
uitgangsgeloof, terwijl defensie nog steeds verbonden  
is met het idee van gewelddadige geschilbeslechting.  
Maar er is sprake van een toenadering in het denken  
over het onderwerp of, zoals men tegenwoordig pleegt  
uit te drukken, in het *discours*. De oorzaken daarvan  
zijn natuurlijk niet zo moeilijk te achterhalen. Defensie  
is zich in de uitvoering van vredesmissies meer en  
meer gaan toeleggen op stabiliserende en hulpverle-  
nende taken. Niet alleen op de Balkan, maar vooral  
ook in ontwikkelingslanden buiten Europa. Neder-  
landse militairen die op kosten van OS worden inge-  
schakeld bij de uitvoering van infrastructurele ontwik-  
kelingsprojecten zijn langzamerhand een vertrouwd  
fenomeen geworden. Meer in het algemeen heeft de  
gedachte dat het scheppen van veiligheid een noodza-  
kelijke voorwaarde is voor duurzame armoedebestrij-  
ding de status van gemeenplaats bereikt. Aan de ande-  
re kant wordt inmiddels ook allerwegen het belang  
onderkend van OS als onmisbaar instrument van con-

flictpreventie en consolidatie van broze vredesovereen-  
komsten. Economische ontwikkeling in combinatie  
met bevordering van de democratie kan gelden als de  
doeltreffendste vredesstrategie op lange termijn.

De convergerende beweging heeft alweer sinds  
enige tijd haar weerslag gevonden in het streven van  
de Nederlandse regering naar een samenhangend of  
geïntegreerd veiligheidsbeleid. Een bijzonder interes-  
sante ontwikkeling van recente aard is de instelling  
van een fonds voor vrede en stabiliteit, bedoeld als  
bundeling van instrumenten op het terrein van veilig-  
heid en conflictbeheersing. In de woorden van de  
Memorie van Toelichting (Begroting Buitenlandse  
Zaken 2004) is dit 'stabiliteitsfonds' onder meer  
bedoeld voor de bekostiging van activiteiten 'die bij-  
dragen aan een democratisch gecontroleerde en trans-  
parant gefinancierde veiligheidssector in derde lan-  
den, ondersteuning van de eigen peacekeeping capaci-  
teit van ontwikkelingslanden, vredesdialogen, en der-  
gelijke' (blz. 9). Dat is nogal wat. Is het vreemd dat  
vanuit de Nederlandse krijgsmacht, waar bezuinigin-  
gen een endemisch karakter hebben gekregen, hoop-  
vol wordt gekeken naar nieuwe kansen die aldus wor-  
den geschapen om de eigen financiële gaten te stop-  
pen met gelden uit de OS-hoek? En is het ook niet  
begrijpelijk dat vanuit de ontwikkelingswereld  
bezorgd wordt gereageerd op constructies en plannen  
die neerkomen op – wat men ziet als – verdere vervui-  
ling van het OS-budget? Dit verschil in verwachtings-  
patroon geeft aan dat de toenadering tussen defensie  
en OS ook haar problematische kanten heeft, althans  
vanuit het perspectief van belanghebbenden.

Maar meer in het algemeen mag men niet blind  
zijn voor de risico's of nadelen die kunnen ontstaan uit  
een al te innige omhelzing van beide sectoren. In elk  
geval dient te worden vermeden dat de één zich voor  
het karretje laat spannen van de ander. Te vérgaande  
dienstbaarheid van defensie aan het ontwikkelingsbe-  
leid kan leiden tot een krijgsmacht die ongeschikt is

op te treden op de hogere niveaus in het geweldsspectrum. Een militair apparaat zonder zware wapensystemen, waarbij soldaten vooral worden voorbereid op een taak als ordehandhaver en hulpverlener, kan in Nederland misschien op veel sympathie rekenen. Het brede parlementaire verzet tegen het uiterst verdedigbare voorstel van het uitrusten van fregatten met kruisvluchtwapens spreekt in dit opzicht boekdelen. Maar de transformatie van de Nederlandse krijgsmacht tot een 'army lite' zou ons buitenspel zetten bij militair overleg waarbij de grotere landen zijn betrokken.

Omgekeerd roept een ondergeschiktheid van OS aan defensie evenzeer de nodige bezwaren op. Zoals de gebeurtenissen in Irak op dramatische wijze aantonen, kan niet elk militair optreden van buitenlandse mogelijkheden in ontwikkelingslanden, hoe goed de bedoelingen ook mogen zijn, op warme instemming van de bevolking rekenen. De woede die zich richt tegen dit optreden, kan zich ook richten tegen hulpverlening, indien deze te veel in buitenlandse militaire handen is. Verder is het maar de vraag of militairen, ondanks de ontwikkeling van het concept van civiel-militaire coöperatie (CIMIC), wel over dezelfde kwaliteiten en ervaring beschikken als hulpverleners van ontwikkelingsorganisaties. Hieruit kan maar één conclusie worden getrokken: waar het defensiebeleid en het ontwikkelingsbeleid elkaar aanvullen, moet voor een zo goed mogelijke afstemming en bundeling van inspanningen worden zorggedragen. Gewaakt moet echter worden voor branchevervaging en rolverwisseling tussen krijgsmacht en ontwikkelingsorganisaties. De missies van beide raken elkaar, overlappen elkaar misschien ook gedeeltelijk, maar ze zijn onderling niet inwisselbaar.

Er is nog een belangrijke kwestie die in dit verband nadere aandacht verdient. Deze betreft de *verdeling in de financiële offers* die Nederland brengt. Dat ons land op ontwikkelingsgebied met zijn 0,8% van het BNP in relatieve zin tot de koplopers in de wereld behoort, is genoegzaam bekend. Het is ook tot de openbare discussie doorgedrongen dat Nederland met de huidige omvang van de defensiebegroting (als percentage van het BNP ongeveer gehalveerd sinds de val van de Muur) zich thans duidelijk onder het gemiddelde van de Europese NAVO-landen bevindt. Wat is eigenlijk de politieke rechtvaardiging van dit opmerkelijk verschil in positie? Ligt deze besloten in het feit dat in de Nederlandse samenleving wél steun te vinden is voor een internationale voorhoederol bij OS maar niet bij defensie? Anders gezegd: er is kennelijk voor politici meer politiek kapitaal te verdienen bij het een dan bij het ander. Of is hier de economische redenering van toepassing dat het grensnut van ter beschikking gestelde gelden bij ontwikkelingsprogramma's groter is dan in de defensiesector? Om deze

vraag te beantwoorden lijkt het te simpel te wijzen op de grote kloof die bestaat tussen het totaal van de militaire uitgaven en het totaal aan officiële ontwikkelingshulp in de wereld.

Een andere rechtvaardiging zou te vinden zijn in de mogelijkheden die Nederland worden geboden enig gewicht in de internationale schaal te werpen. Is het zo dat het mondiale ontwikkelingscircuit ons land meer kansen biedt boven zijn natuurlijke omvang uit te stijgen dan de internationale samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met militaire interventies en crisisbeheersing? Ook die vraag is niet zo gemakkelijk te beantwoorden, al was het alleen maar omdat het uitvoeren van invloed geen doel op zichzelf kan zijn. Sommigen zullen een aanwijsbaar Nederlands aandeel in bijvoorbeeld de verdere ontwikkeling van een Europees veiligheidsbeleid bijzonder aantrekkelijk vinden, anderen zullen echter meer gecharmeerd zijn van een prominente Nederlandse rol in een internationale ontwikkelingsorganisatie of van bijvoorbeeld een tastbare bijdrage aan de beëindiging van het slepende conflict in Soedan. Feit is wel dat kleinere landen, zoals Zweden en Noorwegen, die ondanks hun beperkte omvang een ambitieuze buitenlandse politiek wensen te voeren, zich bij uitstek richten op die onderdelen die wel de *zachte sectoren* van het beleid zijn genoemd: het opkomen voor de mensenrechten, milieubescherming en ontwikkelings-samenwerking. Het bijdragen aan de uitvoering van klassieke, weinig riskante vredesoperaties aan het laagste einde van het geweldsspectrum ligt in het verlengde van deze werkerreinen.

De relatief grote inzet van bepaalde kleinere landen (waaronder Nederland) in de zg. zachte sectoren valt op te vatten als de uitdrukking van een politieke cultuur die sterk doortrokken is van humanitaire waarden en afkeer van grootschalig geweldsgebruik. Voor zover die inzet ook verbonden is met de opvatting dat de genoemde sectoren voor kleinere landen de spreekwoordelijke gaten vormen in de internationale markt van invloed en aanzien, is het gewenst die opvatting openlijk uit te spreken en aan de praktijk te toetsen. Dit laatste geldt evenzeer voor de juistheid van de veronderstelling dat de Nederlandse invloed in veiligheids-gremia recht evenredig is aan de hoogte van onze contributie. Wie had kunnen denken dat Nederland zou worden beloond met de benoeming van onze minister van Buitenlandse Zaken tot secretaris-generaal van de NAVO op een moment dat onze militaire bijdrage aan de Alliantie (weer) zou worden verminderd? ■

Over de auteur

DR. A. VAN STADEN is directeur van het Instituut Clingendael en deeltijdhoogleraar aan de Universiteit Leiden.

# Buitenlands beleid van Schröder II: meer slinger dan balans

TON NIJHUIS

OVER HET BUITENLANDS BELEID VAN DE rood-groene regering van Gerhard Schröder en Joschka Fischer lopen de meningen uiteen. De Duitse regering wordt door sommigen geprezen voor haar moed en door anderen afgeschilderd als een olifant die bezig is een porseleinkast te vertimmeren.

De Bondsrepubliek zou dertien jaar na het herwinnen van de volledige soevereiniteit eindelijk volwassen zijn geworden en daardoor nu in staat zijn een 'normale' en zelfstandige rol op het wereldtoneel te spelen. De emancipatie van de Duitse buitenlandse politiek zien de protagonisten van Schröders koers vooral tot uitdrukking komen in het verzet tegen de Amerikaanse politiek. Duitsland, zo wordt tevreden vastgesteld, is niet langer een vazalstaat van de Verenigde Staten, waarmee wordt geïmpliceerd dat dit tot voor kort wel het geval was.

De critici slaan vanzelfsprekend een andere toon aan. Zij wijzen erop dat Schröder met zijn voorbarige 'ohne uns' tijdens de Irak-crisis een unilaterale koers insloeg, die grote schade heeft aangericht aan zowel de transatlantische betrekkingen als aan de Europese verhoudingen. Schröder heeft de buitenlandse politiek op een schaamteloze manier geïnstrumentaliseerd voor binnenlands-politieke doeleinden, en daarbij was hem geen prijs te hoog.

De positieve waardering voor de Duitse buitenlandse politiek lijkt vaak vooral ingegeven door de afkeer van de Amerikaanse buitenlandse politiek, zoals die door Bush c.s. wordt vormgegeven. Zij die de koers van de 'neocons', zoals de Amerikaanse neo-conservatieven tegenwoordig liefkozend worden genoemd, als een bedreiging voor de internationale orde beschouwen, zijn geneigd ieder verzet daartegen toe te juichen, zeker wanneer dit komt van de kant van één van de trouwste bondgenoten van de Ameri-

*Duitsland lijkt op vele gebieden de weg kwijt. De regering-Schröder/Fischer brengt de door haar zelf als essentieel bestempelde nationale belangen in gevaar. Bovendien blijkt op het internationale toneel Duitsland als partner onvoorspelbaar en onbetrouwbaar. Hoog tijd voor een grondige analyse.*

kanen, te weten de Bondsrepubliek.

Het observeren van de Duitse buitenlandse politiek in de spiegel van de Amerikaanse vertekent het beeld natuurlijk zeer en die werkwijze is derhalve voor een goede evaluatie van de rood-groene buitenlandse politiek ongeschikt. Daarom zal in het onderstaande getracht worden het buitenlands beleid van de huidige Duitse regering te evalueren op basis van de uitgangspunten die Schröder en Fischer *zelf* zeggen te beschouwen als hoekstenen van de Duitse buitenlandse politiek.

Om helderder in beeld te krijgen in hoeverre de huidige politiek zich onderscheidt van die van voorafgaande bondsregeringen, zal eerst kort uiteen worden gezet wat de condities zijn waarbinnen de Duitse buitenlandse politiek wordt vormgegeven.<sup>1</sup>

## Continuïteit door verandering

Het openen van het IJzeren Gordijn en de Duitse eenwording werden weliswaar toegejuicht als het einde van de deling van Europa en als de overwinning van de democratie op het communisme, maar ze zorgden ook voor enige onrust over de mogelijke consequenties voor de Europese en internationale verhoudingen. Wat men verder ook van het bipolaire wereldsysteem

tijdens de Koude Oorlog mocht vinden, het verschaftte een zekere stabiliteit en gaf richting aan de te voeren politiek. Dit voorgestructureerde veld viel weg, zonder dat daar nieuwe zekerheden voor in de plaats kwamen. Zeker ten aanzien van de rol die Duitsland in het vervolg in de Europese en internationale politiek zou gaan spelen, heerste in eerste instantie de nodige twijfel. Zou de oude *deutsche Frage* niet weer de kop opsteken? Zou dit grote land in het centrum van Europa niet de wankele Europese evenwichten uit balans brengen? Zou de Bondsrepubliek haar terughoudende buitenlandse politiek nu achter zich laten, en wat zou dat betekenen?, enz.

De toenmalige bondskanselier, Helmut Kohl, voelde deze onrust goed aan en verzekerde eenieder die het horen wilde, dat de eenwording geen consequenties had voor het internationale optreden van de Bondsrepubliek. Continuïteit en betrouwbaarheid waren de toverwoorden. Een Duitse *Alleingang* behoorde niet langer tot de mogelijkheden, omdat de Duitse politiek nu volledig was ingebed in internationale organisaties, in het bijzonder de Europese Unie en de NAVO. Om de inbedding van de Bondsrepubliek extra te onderstrepen, gaf Duitsland zijn D-mark op en pleitte Kohl onvermoeibaar, maar met beperkt succes, voor versterking van de Europese Politieke Unie. Het verenigde Duitsland had, met andere woorden, zo mogelijk nog sterker dan voorheen de behoefte aan multilateralisme en aan het ingebed zijn in internationale samenwerkingsverbanden en structuren.

Ondanks alle nadruk op continuïteit was het duidelijk dat de Europese en internationale verhoudingen waren veranderd en dat dit ook consequenties voor Duitsland met zich bracht, al was het alleen al de toenemende participatie van Duitse troepen in internationale vredesoperaties en interventies.<sup>2</sup> De veranderingen in de Duitse buitenlandse politiek moeten niet zo zeer gezien worden als gevolg van de wens van steeds assertiever wordende Duitse politici de belangen van de Bondsrepubliek zonder schroom of historische last te behartigen. Eerder is er sprake van een, soms ietwat moeizame, aanpassing aan een veranderende omgeving, aan veranderende verwachtingen die andere landen en organisaties ten aanzien van Duitsland koesteren. Deze combinatie van het streven naar continuïteit enerzijds en noodzaak tot aanpassing anderzijds betekent dat continuïteit en verandering niet tegenover elkaar staan. Het gaat veeleer om *continuïteit door verandering*.

De regeringswisseling in 1998 betekende tevens een generatiewisseling van politici met regeringsmacht. De regering-Schröder is een kabinet van '68'ers. De toonzetting veranderde. Er waren minder verwijzingen naar het verleden en meer naar nationale belangen. Duitsland ging vooral, zo maakte Schröder

al direct na zijn aantreden duidelijk, beter op zijn portemonnee letten. De uitgangspunten voor het Duitse Europese en buitenlandse beleid bleven verder echter onveranderd. Voorop staat nog steeds de inbedding van de Bondsrepubliek in multilaterale verbanden, met centrale posities voor de EU en de NAVO. Multilateralisme is voor Duitsland niet alleen een instrument van buitenlandse politiek, maar tevens een doel op zich zelf. Het nationale element dient zoveel mogelijk teruggedrongen te worden.<sup>3</sup>

Schröder en Fischer hebben zich daarom – ten minste verbaal – sterk gemaakt voor een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Een GBVB kan als het ware als sluitstuk van de Europese integratie worden gezien, omdat daarmee de nationale staten soevereiniteit afstaan op een terrein dat van oudsher zeer bepalend is geweest voor de eigen nationale identiteit en onafhankelijkheid. Uit deze wens tot multilaterale inbedding van Duitsland vloeit onmiddellijk de doelstelling voort dat de Bondsrepubliek zich eerst en vooral profileert en gezien wordt als een betrouwbare partner. *Bündnistreue* en *Zuverlässigkeit* behoren tot het standaardjargon van de Duitse buitenlandse politiek onder Schröder en Fischer.

Betrouwbaarheid impliceert natuurlijk ook: verantwoordelijkheid nemen in de internationale politiek. Het woord *Verantwortungspolitik* wordt in Duitsland vooral gebezigd om tot uitdrukking te brengen dat óók Duitsland bereid moet zijn troepen te sturen, wanneer dit door de internationale gemeenschap wordt gewenst. Hoewel Duitsland zijn verantwoordelijkheid dient te nemen wanneer het om militaire zaken gaat, beschouwt het land zich toch vooral als een *Zivilstaat*. Bij het voorkomen en oplossen van internationale crises wordt de voorkeur gegeven aan een civiele politiek boven het gebruik van militaire instrumenten.

### Allemansvriend

De drie belangrijkste pijlers die de Duitse buitenlandse politiek schragen, zijn de EU, de NAVO en de intensieve bilaterale contacten met bevriende landen, in het bijzonder Frankrijk en de Verenigde Staten. Tussen deze zwaartepunten heerst echter niet zelden een gespannen relatie. Zo willen goede contacten met Frankrijk nog weleens door de Amerikanen gewantwoord worden en omgekeerd. Het niet gedwongen worden te moeten kiezen tussen Frankrijk en de Verenigde Staten is daarom altijd een belangrijk maxime van de Duitse politiek geweest. De Duitse buitenlandse politiek zit vol met dit soort dilemma's en *double-bind*-situaties. Daarom is de Duitse diplomatie altijd gedwongen geweest doorlopend een balanceeract uit

te voeren. Iedereen moest tevreden worden gehouden en niemand mocht wantrouwen gaan koesteren over de koers en over eventuele verborgen agenda's. Standaarduitdrukkingen voor deze balancerende politiek zijn: een *Sowohl-als-auch-politik* en een *Jedermanns-freundpolitik*.

Laten we deze uitgangspunten en randvoorwaarden van de Duitse buitenlandse politiek nu als uitgangspunt nemen voor de evaluatie van het beleid van het tweede kabinet-Schröder.<sup>4</sup>

## NAVO

De NAVO heeft voor Duitsland altijd prioriteit genoten wanneer het ging om veiligheid en militaire verdediging.<sup>5</sup> De klassieke taak van de NAVO, zorgdragen voor collectieve veiligheid, heeft aan belang ingeboet. En daarmee komt een oude spanning in de Duitse politiek pregnanter naar voren. De naoorlogse Duitse politieke cultuur wordt gekenmerkt door een afkeer van militair geweld als instrument in de internationale politiek. Tegelijkertijd maakt het land deel uit van het machtigste militaire samenwerkingsorgaan ter wereld en wordt het ook geacht daaraan een substantiële bijdrage te leveren. Tijdens de Koude Oorlog bestond er in de praktijk nauwelijks enige spanning, omdat er in de praktijk nauwelijks enige spanning, omdat er weliswaar sprake was van een groots militair apparaat, maar dit diende alleen ter afschrikkende en hoefde niet in actie te komen. Zo kon Duitsland zijn multilaterale wensen vervullen, zonder dat dit leidde tot interne strubbelingen over de wenselijkheid en legitimiteit van het gebruik van militaire macht in het algemeen en over het inzetten van Duitse troepen in het bijzonder.

Na de revolutie van 1989/90 veranderde deze situatie echter drastisch. De bedreiging van het eigen grondgebied door een buitenlandse mogendheid nam af, maar het aantal militaire interventies nam juist sterk toe, en daarmee groeiden ook de gevoelens van ongemak in het land over de rol die van Duitsland wordt verwacht. De Duitse wens tot multilateralisme moet daardoor steeds duurder betaald worden.

Over de vraag hoe de NAVO zich, gegeven de veranderende wereldordering, dient te ontwikkelen, lopen de Amerikaanse en Duitse opvattingen steeds verder uiteen. Voor Duitsland staan integratie en multilateralisme voorop. Schröder en Fischer zijn huiverig voor een activistische NAVO die zichzelf telkens benoemt tot de instantie die desnoods met militair geweld veiligheid en stabiliteit in andere delen van de wereld brengt. Zij prefereren terughoudendheid en pleiten ervoor dat de beslissing over het inzetten van NAVO-troepen en -materieel in de NAVO-raad wordt genomen. Hier is immers unanimité vereist.

De Verenigde Staten, daarentegen, zouden de

NAVO liever willen gebruiken als een groot magazijn, waarbij zij, afhankelijk van de missie, gebruik zouden kunnen maken van materieel en troepen van de *willing and able*. Dit is in Duitse ogen een gruwel en leidt in plaats van collectieve samenwerking eerder tot een soort verdeel-en-heerspolitiek.

Kortom, een omgekeerde weg van de verhouding tussen coöperatieve zekerheid en militaire daadkracht. Voor Duitsland staat de inbedding in een militair samenwerkingsverband centraal. De Duitse militaire inbreng heeft niet in de laatste plaats een multilateraal politiek doel, namelijk versterking van de samenwerking met andere landen.

Het is niet voor niets dat Schröder in zijn rede in de Bondsdag, waarin hij de inzet van Duitse troepen in Kosovo verdedigde, slechts sprak in termen van bondgenootschappelijke betrouwbaarheid en met geen woord repte over eventuele nationale belangen die ermee gemoeid waren (bijv. het voorkómen c.q. inperken van de vluchtelingenstroom naar Duitsland).

## Europa

Ook in de Europese politiek bestaat er voor de Bondsrepubliek een innige samenhang tussen GBVB en EVDB enerzijds en andere grote Europese projecten anderzijds. Een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid wordt gezien als een instrument voor verdergaande Europese integratie als zodanig. De wens tot een gemeenschappelijke defensiepolitiek als instrument van Europese integratie enerzijds en de afkeer van het gebruik van militair geweld als instrument in de internationale politiek anderzijds leiden tot een specifieke spanning in de Duitse opstelling. Enerzijds toont Duitsland zich telkens weer als een warm pleitbezorger van een GBVB of EVDB, anderzijds ontbreekt het aan inhoudelijke ideeën hoe deze realistisch vorm dient te worden gegeven en is de regering-Schröder nauwelijks bereid daarvoor ook de nodige (financiële) inspanningen te verrichten. Het gevolg hiervan is dat er telkens mooie voornemens en ambitieuze doelstellingen worden geformuleerd (bijv. Keulen en Helsinki in 1999 of de A400M-transportvliegtuigen), die vervolgens niet of nauwelijks worden nagekomen. Ook met de hervorming van de Duitse *Bundeswehr* wil het nog steeds niet echt vlotten. De vier jaren onder Scharping kunnen moeilijk anders dan als verloren worden bestempeld.<sup>6</sup>

## Weinig evenwichtskunst en koersvastheid

Schröder en Fischer benadrukken onophoudelijk dat de Duitse buitenlandse politiek zich dient te kenmerken door multilateralisme, versterking van internationale organisaties en samenwerkingsverbanden, als-

mede verdergaande Europese integratie. Betrouwbaarheid is voor hen het sleutelwoord van de Duitse buitenlandse politiek. Gegeven het feit dat er tussen de diverse doelstellingen in de praktijk de nodige spanning kan ontstaan, bijv. tussen de Franse en de Amerikaanse band of tussen het nemen van verantwoordelijkheid in internationale crisissituaties en de afkeer van militair geweld, zijn in de Duitse politiek enige koersvastheid en balanceerkunst onmisbare kwaliteiten. Maar juist met de evenwichtskunst en de koersvastheid van de huidige regering is het droevig gesteld.

Allereerst natuurlijk in de Irak-crisis. Na eerst de veel geciteerde woorden van de 'uneingeschränkte Solidarität' in de mond te hebben genomen, sprak Schröder op een marktplein in augustus 2003 de zo mogelijk nog beroemder woorden 'ohne uns'. Geen Duitse deelname aan een interventie in Irak, zelfs niet als hiertoe een verzoek van de VN-Veiligheidsraad komt. Deze actie was volkomen onaangekondigd, iets wat opmerkelijk is voor een politicus die het multilateralisme propageert en zich juist sterk maakt voor een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. De beslissing om de buitenlandse politiek voor binnenlands-politieke doelen te instrumentaliseren legt een zware hypotheek op de toekomst van een gemeenschappelijke Europese politiek.

### Frans-Duitse as

Wat betreft de Frans-Duitse as lijkt de Duitse politiek meer op een pendule dan op een balans. Tijdens de eerste regering-Schröder werden de contacten op een wel zeer laag pitje gezet. De toenmalige Franse minister van buitenlandse zaken Hubert Védrine stelde in 2001 zelfs dat de Frans-Duitse as dood was.<sup>7</sup> Toen Schröder zich tijdens de Irak-crisis internationaal dreigde te isoleren, stak Chirac hem echter de helpende hand toe. Schröder schurkte dankbaar tegen hem aan. Sindsdien vertoont de Frans-Duitse relatie een tot dan toe ongekende innigheid. Schröders opportunistische politiek in dezen draagt niet bij aan de betrouwbaarheid van de Duitse politiek, en de irritatie in andere landen over de slaafse opstelling van Schröder tegenover Chirac neemt zienderogen toe. Of het nu gaat om de volkomen onverwachte toezeggingen wat betreft de landbouwpolitiek of om het oorverdovende Duitse zwijgen toen Chirac de nieuwe EU-lidstaten de mantel uitveegde.

De Frans-Duitse as is altijd een belangrijk instrument voor Europese integratie geweest, maar ook een vriendschap die immer aanleiding gaf tot enige argwaan bij de overige landen. Voor Duitsland is het daarom essentieel dat het twee relaties in één en dezelfde beweging in evenwicht houdt, namelijk de

relatie tussen Frankrijk en Duitsland enerzijds en tussen deze samenwerking en de overige Europese landen anderzijds. Met de pendelslag onder Schröder tussen koele afstandelijkheid en slaafse liefde zijn beide evenwichten verstoord. En hoe lang zal het duren voordat de pendel weer de andere kant opslaat? Ook in Duitsland zelf begint men zich steeds ongemakkelijker te voelen over de exclusiviteit van de Frans-Duitse relatie, waarin bovendien de Bondsrepubliek de rol speelt van *junior partner*. De betrekkingen mogen dan wel uitstekend zijn, de vraag is echter: uitstekend voor wie? De belangen en prioriteiten van beide landen lopen immers uiteen. Er is geen sprake van een gemeenschappelijk geostrategisch programma.

### 'Pralinenkonferenz'

En wat te denken van de zogeheten 'Pralinenkonferenz', waarbij Duitsland, Frankrijk, België en Luxemburg besloten gezamenlijk een operationele-planningsfaciliteit in het Belgische Tervuren in te richten? De specialisten in het *Bundeskanzleramt* en ook het *Auswärtiges Amt* hadden dit afgewezen, maar de kanselier heeft al eerder bewezen *beratungsresistent* te zijn. Het initiatief van de 'bende van vier' kon niet anders dan als een provocatie worden opgevat, niet alleen door de Amerikanen, maar ook door de landen van Europa die de transatlantische betrekkingen koesteren. Het is duidelijk dat Europa zich niet *tegenover* de Verenigde Staten laat verenigen, zoals de Fransen dat misschien graag zouden zien, maar slechts in goede samenwerking *met*. Dat Schröder zich voor het karretje van Verhofstadt, die nog verkiezingen te winnen had, liet spannen en daarmee de tegenstellingen in Europa onnodig vergrootte, is wel een hele hoge prijs voor een symbolisch gebaar. De onafhankelijkheid van de Europese planningseenheid werd al snel gerelativeerd en 24 oktober jl. zei de Duitse minister van defensie Peter Struck dat er geen aparte planningsfaciliteit dient te komen. Iemand die de Duitse buitenlandse-politieke bewegingen wil volgen, dient wel een bijzonder soepele nek te hebben. Deze materie is echter te gevoelig voor proefballonnetjes en gelegheidscommuniqués.

### Voorbeeldfunctie Duitsland in gevaar?

Ook als aantrekkelijk en na te streven economisch en maatschappelijk model wijst de Bondsrepubliek niet langer de weg. De *Reformstau* en het onvermogen de economische motor weer aan de praat te krijgen, betekenen een gevoelig verlies aan *soft power* van Duitsland. Bovendien hindert de haperende economie de groei in de overige Europese landen en vormt daarmee indirect ook een rem op het proces van Europese

integratie, dat zijn legitimatie en stuwkracht toch ook altijd van economische groei en welvaart heeft gehad.

Het niet respecteren van de drie-procentnorm in euroland heeft mogelijk niet alleen economische en monetaire lange-termijnconsequenties, maar leidt er bovendien toe dat landen het idee kunnen postvatten dat Europese afspraken kunnen worden genegeerd wanneer, dit gezien de binnenlandse politiek, beter uitkomt. En daarmee krijgen we een heel andere vorm van een Europa *à la carte*. Vroeger werd er nog weleens geklaagd of lacherig gedaan over Griekenland, dat alle regels aan zijn laars lapte. Maar hoe ziet een Europa eruit waarin alle lidstaten zich zo gaan gedragen? Het is zeker ook in Duits belang een zekere discipline te handhaven, maar om te kunnen disciplineren moet van een land zelf ook een voorbeeldfunctie uitgaan.

Om een lang verhaal kort te maken. Duitsland lijkt op alle gebieden de weg kwijt te zijn. De regering-Schröder/Fischer brengt de door haar zelf als essentieel aangemerkte nationale belangen in gevaar en blijkt een onvoorspelbare en onbetrouwbare partner in het buitenlandse politieke bedrijf, hoewel zowel Schröder als Fischer deze eigenschappen juist als kenmerkend voor de Duitse politiek bestempelt.

Onze aanstaande minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot verklaarde in één van de vele interviews vanwege zijn afscheid als Nederlands permanent vertegenwoordiger in Brussel dat Nederland altijd bij de Duitsers moet aanhaken.<sup>8</sup> Deze maxime mag op termijn zijn geldigheid nog niet hebben verloren, maar wie op het ogenblik bij de Duitse politiek aanhaakt, wordt wel een beetje draaierig. ■

## Noten

- 1 Voor een algemeen overzicht van de rood-groene buitenlandse politiek, zie: Hans Maull e.a. (red.), *Deutschland im Abseits. Rot-grüne Aussenpolitik 1998-2003*, Baden-Baden, 2003.
- 2 Wilfried von Bredow is zelfs van mening dat de Duitse buitenlandse politiek ondanks alle continuïteitsretoriek een kwalitatieve omslag heeft ondergaan. Zie zijn artikel 'Hinter dem Kontinuitäts-schleier, Gestalt und Gestaltungskraft deutscher Aussenpolitik', in: *Internationale Politik*, 58, nr. 9, september 2003, blz. 1-12.
- 3 Vgl. ook Josef Janning, 'Lange Wege, kurzer Sinn? Eine außenpolitische Bilanz von Rot-Grün', in: *Internationale Politik*, 57, nr. 9, september 2002, blz. 9-18.
- 4 Zie ook: Marco Overhaus e.a. (red.), 'Still of some standing? Red-green foreign policy at the beginning of the second term', *German Foreign Policy in Dialogue*, Newsletter vol. 4, issue 09, Trier, 2003 (zie: [www.deutsche-aussenpolitik.de](http://www.deutsche-aussenpolitik.de)).
- 5 Voor een goed overzicht, zie: Adrian Hyde-Price, *Germany and the European Order: enlarging Nato and the EU*, Manchester, 2000.
- 6 Vgl. ook Marco Overhaus, 'Zwischen kooperativer Sicherheit und militärischer Interventionsfähigkeit. Rot-grüne Sicherheitspolitik im Rahmen von ESVP und NATO', in: Maull, a.w. *noot 1*, blz. 49-63.
- 7 Zie: 'Europe: la mort annoncée du "moteur" franco-allemand', in: *Le Figaro*, 21 februari 2001. In dit artikel wordt gesproken van een topdiplomaat, maar het is een publiek geheim dat het Védrine zelf was die dit in een vertrouwelijk gesprek met *Le Figaro* heeft gezegd.
- 8 Zie het interview met Bernard Bot in *de Volkskrant*, 13 november 2002: 'Mijn advies is: altijd bij de Duitsers aanhaken.'

Over de auteur

DR A.J.J. NIJHUIS is hoogleraar Duitsland-studiën aan de Universiteit van Amsterdam en wetenschappelijk directeur van het Duitsland Instituut Amsterdam (DIA).

# NGIZ

## NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

### Inzendingen voor de Genootschapsprijs 2003

Voor dit jaar stelt het NGIZ een prijs beschikbaar van € 1.000. Naar de prijs kunnen mededingen studenten in de doctoraalfase (of afgestudeerden) aan een Nederlandstalige universiteit, en Nederlanders of Nederlandstalige Belgen, in een vergelijkbare fase (of afgestudeerd) aan een buitenlandse universiteit, die in het jaar 2003 een scriptie hebben geschreven over één van de volgende onderwerpen:

- algemene vraagstukken van internationale betrekkingen, zoals ontwikkelingssamenwerking, be- en ontwapening, het internationale geldstelsel e.d. (waarbij in de probleemstelling de internationale aspecten van deze vraagstukken centraal moeten staan);
- ontwikkelingen in de internationale machtsverhoudingen, zoals die tot uiting komen in allianties, belangrijke vredesverdragen, statensystemen, e.d.;
- de buitenlandse politiek der verschillende landen;
- de wisselwerking tussen binnenlandse en buitenlandse politiek;
- internationale organisaties en integratieproblemen;
- theorievorming over internationale betrekkingen.

De criteria op basis waarvan de jury de ingezonden scripties zal beoordelen zijn: wetenschappelijke kwaliteit; oorspronkelijkheid, presentatie en vormgeving. De scriptie moet beoordeeld zijn door een lid van het wetenschappelijk personeel van een Nederlandse of Nederlandstalige Belgische universiteit. De inzending van de scripties kan slechts geschieden door deze laatste persoon, op anonieme basis, d.w.z. de naam van de auteur(s) niet te vermelden. De scriptie moet in het Nederlands, Frans, Duits of Engels zijn gesteld en zijn getypt.

Inzendingen voor de **Genootschapsprijs 2003** dienen te geschieden **vóór 1 maart 2004**, in **tweevoud** aan de Secretaris van de Jury van de Genootschapsprijs, Mw drs I.M.A. d'Hooghe, Postbus 93539, 2509 AM, 's-Gravenhage.

# EU-lid tegen wil en dank?: Zweden en de Europese integratie

ANNA MICHALSKI

DE ZWEEDSE SAMENLEVING EN POLITIEK werden in september dit jaar beroerd door twee gebeurtenissen. Allereerst de afschuwelijke moord op de minister van buitenlandse zaken Anna Lindt. De moord schokte zowel gewone Zweden als de politieke elite en werd in brede kring opgevat als een slag voor het Zweedse democratiemodel, dat gekenmerkt wordt door geringe afstand tussen bestuur en bevolking. De andere gebeurtenis was het referendum over de euro op 14 september: de Zweden verwierpen de invoering van de Europese munteenheid met 55,9 tegen 42,0 procent. De uitslag van de volksraadpleging kwam niet als een verrassing. Het nee-tegen-de-euro-kamp was immers sinds het begin van de campagne in februari 2003 aan kop gegaan. De aard van de campagne, het regelrecht dramatisch kader waarin de eindstrijd viel en de politieke en economische gevolgen voor Zweden zijn sindsdien een veelbesproken thema. Het is nog te vroeg ook maar bij benadering te zeggen wat voor lange-termijneffecten het euroreferendum zal hebben op Zwedens lidmaatschap van de Europese Unie, maar het is duidelijk dat de uitslag de koers van de sociaal-democratische regering ten opzichte van de EU, maar ook de manier waarop het Zweedse debat over Europa plaatsvindt, zal beïnvloeden.

Dit artikel presenteert een analyse van de Zweedse beleidsdiscussie over de Europese Unie, met bijzondere aandacht voor het referendum over lidmaatschap in november 1994, het Zweedse voorzitterschap in de eerste helft van 2001 en het recente euroreferendum. Door een blik op deze kenmerkende gebeurtenissen te werpen komen de paradoxen en tegenstrijdigheden in Zwedens betrokkenheid bij de Europese integratie naar voren, wat aanleiding biedt voor enkele gevolg-

*De moord op minister van buitenlandse zaken Anna Lindt en het duidelijk 'nee' van de bevolking tegen de invoering van de euro vormden samen het Zweedse drama van september 2003. Zwedens frisse tegenzin in de Europese integratie heeft een lange voorgeschiedenis. Ooit zullen de sociaal-democraten evenwel echt moeten kiezen.*

trekkingen over het toekomstig engagement van Zweden in Europa.

## **Behoedzame omhelzing van Europese integratie: pragmatisme en samenwerking**

Tijdens de Koude Oorlog werd het officiële beleid van Zweden ten aanzien van de Europese Gemeenschappen overheerst door verwerping van de overdracht van soevereiniteit aan een supranationale orde en anderzijds door de onmogelijkheid – vanwege het Zweeds beleid van ongebondenheid – van deelname aan een organisatie die uiteindelijk niet zou kunnen ontkomen aan de ontwikkeling van haar eigen buitenlandse politiek. Tegelijkertijd streefde Zweden echter naar hechtere economische banden met de EG samen met gelijkgezinde Europese staten in het kader van de *European Free Trade Association* (EFTA) (in het Nederlands veelal aangeduid als Europese Vrijhandelsassociatie, EVA), wat leidde tot de schepping van een spinnenweb van bilaterale vrijhandelsovereenkomsten tussen afzonderlijke lidstaten van EFTA enerzijds en de EG anderzijds.

De eerste aanwijzingen voor een mogelijke veran-

dering in het Zweedse standpunt kwamen in het kielzog van een deregulering van het Zweedse economische model die op touw was gezet als gevolg van de financiële spanningen waaronder het stelsel van sociale voorzieningen gebukt ging. In samenhang met het openbreken van de economie leken hechtere economische banden met de Europese markten gewenst, zelfs onontbeerlijk, in het bijzonder nu het nieuwe Europa 1992-programma dat de EG was begonnen, de voltooiing inluidde van een dynamische Europese markt op de drempel van Zweden. Sommigen meenden dat de eenmaking van de Europese markt (*Single European Market*) een oplossing zou kunnen bieden voor de problemen die gepaard gingen met het nieuw leven inblazen van een stagnerende economie, met de verplaatsing van Zweedse ondernemingen naar het buitenland en met het uitblijven van succes van binnenlandse werkgelegenheidsprogramma's. Zodoende waren er al ruim vóór de val van de Berlijnse muur in 1989 behoedzame toenaderingspogingen geweest van de zijde van diverse EFTA-leden (met inbegrip van Zweden) wat betreft het uitzicht op deelname aan de gemeenschappelijke Europese markt, maar zonder aanvraag van EG-lidmaatschap, aangezien dit aspecten van politieke integratie zou impliceren die de meeste EFTA-landen nog steeds niet bereid waren te accepteren.

In 1990 begonnen de EFTA-leden met de EG onderhandelingen over de Europese Economische Ruimte (*European Economic Area*, EEA), waarmee de wet- en regelgeving voor de Europese markt zich zou uitstrekken tot Noord-Europa en Oostenrijk (de Zwitserse kiezers verwierpen de EEA per referendum in 1992). Het basisdilemma van de EEA kon echter niet worden opgelost, omdat de nauwe institutionele samenwerking tussen EG en EFTA met betrekking tot de aanvaarding van nieuwe wetgeving niet verder kwam dan de onderhandelingstafel: het Europees Parlement (EP) sprak zijn veto uit over het eerste EEA-verdrag, met als argument dat het neerkwam op een inbreuk op de juridische orde van de EG en de institutionele onafhankelijkheid van de EG aantastte. Het EP weigerde met het voorstel in te stemmen en wensde heropening van onderhandelingen over een nieuw verdrag. Dit nieuwe verdrag bood weliswaar ruimte voor afzonderlijke instituties en besluitvormingsprocessen, maar liet de EFTA-leden aan het eind van de wetgevingscyclus nauwelijks een andere keus dan de aanvaarding van de EG-wetgeving óf het risico van uitholling van het juridisch bestel van de Europese Economische Ruimte zelf.

De EFTA-landen beseften al vrij snel in het onderhandelingsproces over de EEA dat ze nooit de volledige voordelen van het EG-lidmaatschap zouden verwerven zonder ook de verplichtingen aan te gaan, en

dat ze aldus eeuwig *junior partners* van de EG in de EEA zouden blijven. Tegelijkertijd deed zich in de situatie in Oost-Europa en de Sovjetunie een snelle transformatie voor, waarbij het Warschaupact sneller en minder gewelddadig uiteenviel dan aanvankelijk was gedacht. De nieuwe onafhankelijke staten, die het communisme in Oost-Europa aflosten, aarzelden geen moment om te verklaren dat hun transformatie richting democratie en markteconomie voortaan hecht verankerd zou zijn in het Euro-Atlantisch kader; ze kondigden aan dat lidmaatschap van de EU en de NAVO de voor de hand liggende doelstellingen van dat proces zou zijn.

Voor neutrale en ongebonden EFTA-leden, die hoe dan ook al tot het besef waren gekomen dat alleen volledig lidmaatschap hun een zetel aan de onderhandelingstafel van de EU zou opleveren, betekende het einde van de Koude Oorlog dat ze nu alle vrijheid hadden een beleid van Europese integratie te voeren. De EFTA-landen begrepen ook dat zij snel te werk moesten gaan, aangezien de EU na 'Maastricht' naar verdieping van integratie op een aantal terreinen streefde – buitenlands beleid, justitie & binnenlandse zaken en monetair beleid – evenals naar institutionele hervorming. Om aan deze hervormingen te kunnen deelnemen en ze zo mogelijk te beïnvloeden, moesten de EFTA-landen lid worden vóór de volgende Inter-gouvernementele Conferentie in 1996, het begin van de derde fase van de EMU en ten slotte de uitbreiding naar het Oosten, die de nodige gevolgen zou hebben wat betreft aanpassing van allerlei beleidsterreinen, financiële regelingen en institutionele structuren.

### Het Zweedse EU-lidmaatschap in 1995

In het najaar van 1990, geconfronteerd met een ernstige financiële crisis, maakte de sociaal-democratische regering van Zweden haar besluit bekend te streven naar lidmaatschap van de EG als element van een bezuinigingspakket. Met haar presentatie van het besluit over lidmaatschap als agendapunt van een hervorming van het Zweeds economisch beleid, en niet als een fundamentele politieke heroriëntatie, zette de sociaal-democratische leiding de toon voor de op gang komende discussie vóór of tegen lidmaatschap. In deze discussie accentueerden de voorstanders de toenadering tot de EU als pragmatische stap in de richting van nauwere economische samenwerking met de rest van Europa, terwijl de tegenstanders de EU beschouwden als bedreiging en uitdaging voor het Zweedse model wat betreft de rol van de overheid, de aard van de democratie en de verzorgingsstaat.

De onderhandelingen over het EU-lidmaatschap van Zweden werden in maart 1994 afgerond. Ze namen nauwelijks meer dan een jaar in beslag, aange-

zien een groot deel van het wetgevend kader van de EU al onderwerp van onderhandelingen over de Europese Economische Ruimte was geweest.

De kleine oneffenheden in het onderhandelingsproces betroffen hoofdzakelijk betrekkelijk onbelangrijke kwesties, zoals het verbod op de Zweedse *snus* (pruimtabak), de omvang van de financiële steun aan Zweedse regio's, het alcoholmonopolie en de modaliteiten van de eerste vaststelling van de Zweedse bijdrage aan de EU-begroting. Potentieel meer omstreden thema's als betrokkenheid bij het zich ontwikkelend Europees buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), vertegenwoordiging in de EU-instellingen en verplichtingen in het kader van de EMU konden worden ontweken, óf omdat de EU in deze fase gewoonweg weinig concrete beleidspunten had om te onderschrijven (GBVB), deze thema's in een later stadium aan de orde zouden komen (institutionele zaken), óf in beginsel onderschreven konden worden, maar met toevoeging van een tweeslachtige eenzijdige verklaring (de derde fase van de EMU). De onderhandelingen wekten in Zweden weinig weerstand. Men had de indruk dat ze doelmatig werden gevoerd en bovendien vonden ze plaats in Brussel, niet onder de onmiddellijke aandacht van de media.

Zweden werd in januari 1995 lid van de EU, na een positief oordeel van de Zweedse bevolking in een referendum in november 1994, waarin 52,3% vóór het lidmaatschap stemde en 46,8% tegen. Het referendum was voorafgegaan door een regeringswisseling (een van de zeer weinige rechtse regeringen van de 20ste eeuw moest plaatsmaken voor de sociaal-democratische partij, die de Zweedse politiek pakweg de laatste 70 jaar heeft overheerst). De campagne voor het referendum was gekenmerkt door pogingen van de voorstanders alle suggesties van ingrijpende gevolgen voor de Zweedse samenleving, de verzorgingsstaat of de buitenlands-politieke oriëntatie te bagatelliseren, met benadrukking van de voordelen van het EU-lidmaatschap voor economische groei, werkgelegenheid en modale koopkracht (het argument van de portemonnee). Wederom richtten de tegenstanders zich op het risico voor de Zweedse 'levensstijl' als men deel zou gaan uitmaken van een 'superstaat' of een 'federale unie' die Zweden zou afhouden van het najagen van onafhankelijke sociale, ecologische of buitenlands-politieke beleidsdoelstellingen en die zou resulteren in aantasting van de democratische principes van dichtbij de burgers staan, transparantie en openheid in het openbare leven. De tegenstanders plachten een somber, ideologisch verwrongen beeld van de EU te schilderen, waarin het belang van grote ondernemers en kapitalisten, grote boeren en andere geprivilegieerde groepen in de samenleving vooropstond, terwijl zwakke groepen in de samenleving de negatieve

gevolgen zouden ondervinden van het democratisch tekort van de Unie, van gedateerd beleid en van byzantijnse bureaucratie.

Vanwege de weigering van de voorstanders te discussiëren over de verderreikende gevolgen van het EU-lidmaatschap op zowel politiek, democratisch, maatschappelijk als economisch vlak en vanwege de neiging van de tegenstanders enerzijds de negatieve gevolgen van de Europese integratie te overdrijven en anderzijds de mogelijkheid van Zweden de EU te beïnvloeden te minimaliseren, kan geconstateerd worden dat de campagne van 1994 nooit definitief de vraag heeft beantwoord of Zweden werkelijk deel moet uitmaken van de EU en op welke wijze zijn maatschappelijke idealen in het grotere Europese kader bevorderd zouden kunnen worden, een vraag die een bijzondere dimensie heeft voor de sociaal-democratische partij.

### Het Zweedse voorzitterschap van de EU in 2001

In de eerste helft van 2001 nam Zweden het roer van de EU over als voorzitter van de Raad van Ministers. Voor de sociaal-democratische regering bood de korte periode van het voorzitterschap een uitgelezen kans haar Europees beleid verder gestalte te geven, door te streven naar beïnvloeding van de agenda van de EU en dank zij de bevordering van eigen Zweedse doelstellingen en ambities een sceptisch Zweeds publiek te bewijzen dat de Zweedse mening ertoe doet. Het programma van het voorzitterschap<sup>1</sup> benadrukte daarom de thema's uitbreiding, het milieu en de werkgelegenheid (in het Engels de 3 e's van *enlargement*, *environment* en *employment*) als beleidsterreinen waaraan de Zweedse regering speciale aandacht zou geven. Als element van haar voorlichtingsstrategie 'Europa komt naar Zweden toe' zouden ministerraden en bijeenkomsten van de Europese Raad in het hele land plaatsvinden, terwijl geen enkele topbijeenkomst in de hoofdstad zou worden gehouden. Om de openheid van de EU te stimuleren werd een *website* van het voorzitterschap ontwikkeld, die voor het eerst allerlei documenten en teksten ter beschikking stelde aan het publiek, een initiatief dat sindsdien door andere EU-voorzitters is nagevolgd.

De keuze voor bovengenoemde drie beleidsgebieden weerspiegelde niet alleen de ambities van de sociaal-democratische partij, maar ze werd ook gedeeld door de meeste in het parlement vertegenwoordigde politieke partijen en de sociaal-economische organisaties (vakbeweging, werkgevers, NGO's, enz.). Deze opties hielden ook gepaste afstand van andere, meer controversiële kwesties, zoals het buitenlands beleid (hoewel het Zweedse voorzitterschap op dit terrein onverwacht succesvol was), institutionele hervormin-

gen (waarover het kritiek ontving vanwege een overdeven voorzichtige houding), justitie & binnenlandse zaken (op dit terrein zijn EU-initiatieven op heftige kritiek gestuit in Zweden) en de euro.

Een analyse van het resultaat van het voorzitterschap toonde aan dat Zweden erin slaagde de toetredingsonderhandelingen met de Midden- en Oost-Europese landen vooruit te brengen en dat het een toezegging van de lidstaten verwierf betreffende het tijdstip van afronding van de onderhandelingen.<sup>2</sup> Het Zweedse succes zou verklaard kunnen worden door de feitelijke dynamiek in het uitbreidingsproces, dat ruimte bood voor nieuwe stappen richting toetreding, alsmede de nauwe samenwerking met de Europese Commissie en het Raadssecretariaat. Wat betreft het thema milieu gelukte het Zweden het begrip duurzame ontwikkeling in (verband met) de agenda van de Europese Raad op te laten nemen, maar verder waren op dit terrein slechts bescheiden doorbraken mogelijk. Op werkgelegenheidsterrein werden de Zweden geconfronteerd met een dilemma, aangezien ze enerzijds hier wel voortgang geboekt wilden zien, maar zich anderzijds ferme verdedigers betoonden van de methode van openbare beleidscoördinatie, die juist alle wetgevingsinitiatieven en harmonisering op EU-niveau uitsluit. De voortgang op dit terrein was dan ook bescheiden.

Er waren ook andere terreinen waarop het Zweedse voorzitterschap geslaagd werd geacht, maar die oorspronkelijk niet als element van de Zweedse EU-strategie waren opgevat.<sup>3</sup> Hieronder viel de regelgeving voor vrije toegang tot officiële EU-documenten, die er al enige tijd aan zat te komen en tijdens het Zweedse voorzitterschap rijp voor besluitvorming werd geacht. Het voorzitterschap gelukte het een akkoord te bereiken over deze regelgeving, wat vervolgens uiteraard gebruikt kon worden om te bewijzen hoe een specifiek Zweeds belang ook in de Europese context zijn invloed kan laten gelden.

Een andere sector was het Europees buitenlands beleid, waar de Zweedse minister van buitenlandse zaken erin slaagde met andere lidstaten over een aantal kwesties tot overeenstemming te komen (bijv. het Midden-Oosten, Noord-Korea, ex-Joegoslavië en het afwenden van een potentiële crisis in Macedonië).<sup>4</sup> Ten slotte werd in Zweden wel degelijk opgemerkt dat premier Göran Persson de eerste viool kon spelen op het internationaal toneel dank zij het feit dat hij de EU mocht vertegenwoordigen.

Hoewel het Zweedse voorzitterschap dus over het algemeen een succes is geweest, gelukte het niet een sceptische binnenlandse bevolking te overtuigen van de weldaden van de EU. De Zweedse media brachten liever verslag uit van fouten van ondergeschikt belang, begaan door Zweedse vertegenwoordigers in

Brussel, terwijl de publieke opinie ten slotte oneindig veel negatiever werd beïnvloed door de rellen van antiglobalisten in Malmö en Gotenburg dan zij ooit positief gestemd zou kunnen zijn geweest door rapportages over Zweedse beleidssuccessen in Brussel.

### Het referendum over de euro: september 2003

Het besluit een referendum over de euro te houden valt te herleiden tot Stockholms beleid van kat-uit-de-boom-kijken, dat Brussel stilzwijgend had geaccepteerd. Anders dan Denemarken en het Verenigd Koninkrijk heeft Zweden geen formele ontheffing van de verplichting de euro in te voeren, omdat de Zweedse toetredingsonderhandelaars in 1993-1994 geen formele uitzondering verlangden, maar er de voorkeur aan gaven een eenzijdige verklaring toe te voegen aan de conclusie van de Raad van Ministers, met de constatering dat een besluit van de Zweedse *Riksdag* (parlement) noodzakelijk zou zijn vooraleer Zweden de gemeenschappelijke munt zou kunnen overnemen. In 1997 besloot de *Riksdag* dat Zweden niet mee zou doen aan de derde fase van de EMU in 1999 en vervolgens de euro niet in 2002 zou invoeren. Het besluit gaf echter aan dat het parlement positief stond tegenover invoering van de euro op een later tijdstip, wanneer de gevolgen gunstig zouden zijn. De regering kondigde toen aan dat het besluit aan de volkswil onderhevig zou zijn, hetzij in het kader van algemene verkiezingen, hetzij per referendum. Aan het einde van het najaar van 2002 besloten de regering en de politieke partijen dat de tijd gekomen was een raadplegend referendum te houden, dat 14 september 2003 zou plaatsvinden.

De campagne begon al in februari, terwijl reeds in een vroeg stadium polarisering optrad tussen voor- en tegenstanders van invoering van de euro. De anti's hebben van begin tot eind een voorsprong gehad in de opiniepeilingen. Zij hadden zich in een niet al te hecht bondgenootschap verenigd, en waren vooral afkomstig uit de Linkse Partij (ex-communisten), de Groene Partij en de Centruumpartij (platteland) en sommige vakbonden die zowel arbeiders vertegenwoordigden (vooral uit het niet op export gerichte bedrijfsleven) als witte-boordenwerknemers (bijv. ambtenaren en in handel en distributie werkzame personen). Sommige van deze groepen, zoals de Communisten en de Groenen, zijn ook tegenstanders van het Zweedse lidmaatschap van de EU als zodanig.

De voorstanders van invoering kwamen uit de rechtse partijen, de conservatieven (*Moderaterna*), de sociaal-liberalen (*Folkpartiet*), de christen-democraten en uit de rijen van de sociaal-democraten. De Zweedse werkgeversfederatie en grote ondernemingen waren ferme voorstanders en ondersteunden de ja-campagne

ook materieel. De belangrijkste factor in de campagne en een telkens terugkerend element in de Zweedse discussie over de euro was echter de verdeeldheid in de sociaal-democratische partij en de federatie van vakverenigingen (LO), die besloot geen standpunt in te nemen. Het gegeven dat drie ministers van de zittende regering afstand namen van de officiële lijn van een ja tegen de euro, verleende de nee-campagne geloofwaardigheid en verbrak de traditionele claim van de sociaal-democraten op een groot deel van het electoraat, nu een nee-stem een klank van solidariteit had gekregen. Het bracht ook de premier in politieke verlegenheid; hij is voor een parlementaire meerderheid afhankelijk van steun van de Groenen en Communisten, maar heeft tot nu toe weerstand geboden aan hun belangrijkste eisen, namelijk ministersposten en herijking van het economisch en Europees beleid.

De argumenten die de meeste belangstelling van de kiezers wekten, hielden verband met de verzorgingsstaat, democratie, nationale onafhankelijkheid en de vraag of Zweden invloed in de EU kan uitoefenen. Aangezien de bevolking niet langer onder de indruk was van de globale economische beloften betreffende honderden nieuwe banen en lagere detailhandelsprijzen, die de premier in het midden van de campagne had gedaan, moesten de woordvoerders van de ja- en nee-campagnes elkaar op dezelfde terreinen bevechten om de kiezers ervan te overtuigen dat hun uitleg van de gevolgen van invoering van de euro de juiste was. In dit kader bleek de pro-campagne een verloren wedstrijd te spelen, omdat haar voornaamste argument, namelijk dat Zweden alleen binnen het eurogebied in staat zou zijn zijn stem gewicht te geven en meer democratie te bewerkstelligen, bij een groot deel van het kiezersvolk eenvoudigweg niet geloofwaardig overkwam. Het feit dat de grote eurolanden zich niet houden aan de regels van het Stabi-liteitspact, versterkte het gevoel in de publieke opinie dat de kleine landen slachtoffer zijn van willekeur van de grote lidstaten en dat democratisering van de EU nagenoeg onmogelijk is. Bovendien speelde het traditioneel wantrouwen betreffende het waarborgen van de Zweedse verzorgingsstaat de tegenstanders van invoering van de euro regelrecht in de kaart.

Het resultaat van de volksraadpleging is uitgelegd als een stem tegen het economisch en politiek 'establishment'; een nauwkeuriger blik op de uitslag toont dat een aantal klassieke breuklijnen in de Zweedse samenleving ten aanzien van kwesties die verband houden met de EU, dit keer eveneens tot uitdrukking kwamen. Uit analyses van de stempatronen blijkt dat partijen die konden bogen op het hoogste aandeel partijgetrouwen onder hun kiezers, degene waren met de duidelijkste boodschap, zowel ter linker- als ter rechterzijde; de Linkse Partij, de Groenen, de Cen-

trumpartij (alle drie tegen); de Sociaal-Liberale Partij en de Conservatieve Partij (beide vóór). Een groot deel van de leden van de landelijke vakbondsfederatie stemde tegen, evenals ambtenaren, werklozen en boeren. Andere factoren die een indicatie gaven van een breuklijn in de bevolking, waren het feit dat vrouwen gemiddeld veel sceptischer tegenover de EU stonden dan mannen (58% stemde tegen; bij de mannen 45,8%) en dat een groot percentage van de jongeren (18-30 jaar) en 65-plussers tegenstemde. Ten slotte was er een heel duidelijke regionale breuklijn: de randgebieden, in het bijzonder het noorden, stemden in overgrote meerderheid tegen. Voorstanders haalden slechts een meerderheid in twee regio's in heel Zweden, stad en voorsteden van Stockholm en de zuidpunt (Schonen).<sup>5</sup>

De moord op Anna Lindt, slechts drie dagen vóór het referendum, resulteerde niet in een massale toestroom van ja-stemmers uit sympathie met de overleden minister. De kiezers leken gespitst op het gescheiden houden van hun oordeel over de euro en hun verontwaardiging over de doodslag. Wel was de hoge opkomst van 82,6% van de kiezers wellicht mede te danken aan de oproep van de premier gebruik te maken van het democratisch recht te stemmen als antwoord op degenen die het democratisch proces zouden willen verstoren.

### Paradoxen en tegenstrijdigheden

Wat de woordvoerders van de nee-campagne ook mogen stellen na hun overwinning, het referendum ging niet over het lidmaatschap van de EU en de kiezers gaven geen mandaat tot terugtrekking uit de Unie. Terwijl premier Persson beloofde de uitslag van het referendum te eerbiedigen, verwierp hij ook met kracht de eisen tot terugtrekking, zoals deze verwoord waren door de vertegenwoordigers van Groenen en Linksen.

De regering kampt nu met een dilemma: de volksraadpleging heeft het perspectief op invoering van de euro vooralsnog tot een onmogelijke zaak gemaakt, maar het ontbreken van enige formele ontheffing maakt de verhouding tot de EU enigszins moeizaam. De regering zal moeten besluiten of men al dan niet zo'n formele dispensatie vraagt, of dat men doorgaat met het kat-uit-de-boom-kijken-beleid, dat steunt op een stilzwijgend akkoord dat Zweden uiteindelijk de euro zal omhelzen. Elk van beide opties zal waarschijnlijk slechts met tegenzin door de EU worden begroet, die elk precedent van een ontsnappingsclausule wil vermijden aan de vooravond van toetreding van de nieuwe lidstaten. De Zweedse regering zal zich ook moeten beraden op haar opstelling ten aanzien van de IGC die dit najaar is begonnen, en de ratifice-

ring van het constitutioneel verdrag, eventueel de aanleiding voor een volgend referendum. De verwachting is thans dat de afzonderlijke lidstaten slechts met grote tegenzin permanente *opt-outs* zullen toestaan in een verdrag dat juist als oogmerk had vaste contouren te geven aan een steeds bonter politiek stelsel.

De traditionele tegenzin van de sociaal-democratische regering om de Europese integratie in de volledige zin van het woord te omhelzen en de fixatie in plaats daarvan op plat-economische zaken, met zorgvuldige vermijding van kwesties van constitutionele, institutionele en democratische aard, is het kenmerk geworden van de Zweedse discussie over de EU. Wat betreft institutionele kwesties stelt de premier zich vaak op het standpunt van het intergouvernementalisme, met uitspraken tegen supranationale instellingen en besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, en een pleidooi voor versterking van de Europese Raad. Democratie op Europees niveau, zo heeft hij betoogd, is nu eenmaal heel moeilijk voorstelbaar.<sup>6</sup> Deze houding heeft commentatoren ertoe gebracht te wijzen op tegenstrijdigheden in het standpunt van de Zweedse regering ten aanzien van de EU:<sup>7</sup>

1 de regering is een ferm voorstander van uitbreiding, maar verwaarloost tegelijkertijd kwesties met betrekking tot hervorming van de instellingen en het besluitvormingsproces van de EU;

2 zij omhelst het intergouvernementalisme en samenwerking tussen lidstaten (in het bijzonder de zogeheten 'open methode van coördinatie'), wat niet strookt met haar eis van grotere openheid in het EU-systeem; in dit kader heeft zij nog geen begin van antwoord kunnen geven op de vraag hoe diplomatie en democratie te verzoenen; en

3 haar pleidooi voor het intergouvernementalistisch model wekt verbazing, omdat het verwoord wordt door een kleine lidstaat, evenals haar gebrek aan steun voor instellingen die in het leven zijn geroepen om de belangen van die kleine lidstaten te verdedigen.

De Zweedse regering verloor het referendum over

de euro, aangezien zij geen goede argumenten op tafel kon brengen om een sceptisch publiek ervan te overtuigen dat democratische legitimiteit, politiek reken-schap afleggen en kiezersinvloed op politieke keuzemogelijkheden ook op Europees niveau op een bevredigende manier gerealiseerd kunnen worden. Deze fundamentele kwesties zullen na het euroreferendum niet van de politieke agenda verdwijnen, omdat ze deel uitmaken van de kern van het grondwettelijk arrangement waarover nu het Europees debat plaatsvindt. De Zweedse regering zal allereerst in de lopende intergouvernementele onderhandelingen haar plaats moeten definiëren, gehandicapt door een sceptisch thuisfront. Vervolgens zal zij overtuigende argumenten moeten vinden waarom de Zweedse bevolking het nieuwe verdrag zou moeten steunen (en daarmee in wezen haar binding aan het lidmaatschap van de EU vernieuwen) wanneer men geconfronteerd wordt met de ge-oliede argumenten van de tegenstanders van de EU, die zij in het verleden met aanzienlijk succes hebben gehanteerd. ■

## Noten

- 1 *Program för Sveriges ordförandeskap i EU*, [www.eu2001.se](http://www.eu2001.se).
- 2 Bo Bjurulf, *How did Sweden Manage the European Union?*, ZEI Discussion Paper, C 96, Bonn, 2001.
- 3 Regulation (EC) 1049/2001 van 30 mei 2001.
- 4 Regeringskansliet, The Prime Minister's Office, *Results of the Swedish Presidency (final version)*, promemoria, Stockholm, 1 juli 2001.
- 5 Zie [www.val.se](http://www.val.se).
- 6 Göran Persson, *Den som är satt i skuld är inte fri*, Stockholm: Atlas, 1997.
- 7 Olof Petersson, *Svensk Europadebatt, Studier och forskning*, No. 12, Parijs: Notre Europe, december 2000.

## Over de auteur

ANNA MICHALSKI is als *senior research fellow* verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Daarvoor werkte zij vijf jaar voor de Forward Studies Unit van de Europese Commissie te Brussel. [Vertaling uit het Engels door Gerard J. Telkamp.]

# Komt er ooit een Europees veiligheidsbeleid?

W.F. VAN EEKELEN

## Stappen in de Europese Conventie

DE EUROPESE UNIE IS ER NOG STEEDS NIET in geslaagd haar buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid coherent te integreren. In Maastricht werd in 1991 het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) uit de grond gestampt na twintig jaar Europese Politieke Samenwerking. Het beste wat men van die eerdere ervaring kan zeggen was een 'no surprise policy' – men probeerde elkaar niet voor verrassingen te plaatsen – en een leidende rol in de Conferentie, later Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. Na de val van de Muur was wel duidelijk dat de noodzaak van collectieve verdediging tegen een massale verrassingsaanval uit het oosten verdween, maar militair optreden van de eveneens nieuw geschapen Europese Unie bleef een brug te ver. De West Europese Unie kreeg de taak besluiten met defensie-implicaties uit te werken en uit te voeren, voortbouwend op de mijnenbestrijding in de Golf tijdens de oorlog tussen Irak en Iran en de embargo-operatie in de Koeweit-crisis. Paradoxaal genoeg werd vervolgens in Joegoslavië het merendeel van de – overigens bescheiden – WEU-operaties uitgevoerd met politie- en douane-ambtenaren. Dat was te verklaren uit de toenmalige Duitse weigering militairen buiten het NAVO-gebied te laten optreden, maar het was toch illustratief voor de discrepantie tussen veiligheid en defensie en de onwil om duidelijk over militair optreden te praten.

De WEU had enkele jaren enige manoeuvreerruimte, maar weinig landen dachten aan operaties van grotere betekenis. Conceptueel veranderde iets met de vaststelling van de zg. *Petersbergtaken* in 1992, die naast humanitaire hulpverlening, evacuatie en *peace-keeping* ook voorzagen in de rol van gevechtseenheden in crisisbeheersing, met inbegrip van het tot stand brengen van vrede. In Amsterdam werden in

*Het Europees buitenlands, defensie- en veiligheidsbeleid is in de Europese Conventie uitvoerig besproken. Wat zijn de bepalingen terzake in het ontwerp van de Europese Grondwet? Over nauwere en gestructureerde samenwerking, Europese hoofdkwartieren en een nieuw Bewapeningsagentschap.*

1997 deze taken in het Unieverdrag opgenomen en werd tevens, minder geclausuleerd dan in Maastricht, bepaald dat het GBVB alle aangelegenheden omvat die betrekking hebben op de veiligheid van de Unie, met inbegrip van de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat tot een gemeenschappelijke defensie kan leiden indien de Europese Raad daartoe besluit. Amsterdam hield ook al rekening met de mogelijkheid de WEU te integreren in de Unie. Na de Brits-Franse top van St. Malo in december 1998 en de Europese Raad van Keulen ging dit inderdaad gebeuren, zij het dat de fusie beperkt werkt tot de 'functies' van de WEU; de automatische militaire bijstandsclausule van Art. V, de Assemblee en de bewapeningssamenwerking werden daarbuiten gehouden. Sindsdien wordt gesproken van een Europees Veiligheids- en Defensie Beleid (EVDB), opnieuw een *misnomer* omdat het niet gaat om defensie. Collectieve verdediging in EU-verband werd door de 'neutrale' landen Finland, Ierland, Oostenrijk en Zweden, maar ook door Denemarken afgewezen. Wat dat betreft is de fase van 'gemeenschappelijke defensie' nog heel ver weg.

Met de aanwijzing van Javier Solana als Hoge Ver-  
tegenwoordiger voor het GBVB, waarvan het EVDB  
deel uitmaakt, de instelling van een beleidsgroep in  
het Raadssecretariaat, een permanent Politiek en Vei-

ligheids Comité op ambassadeursniveau, een militair comité en een militaire staf (EUMC & EUMS) van nu 140 leden, alsmede de *Helsinki-doelstelling* van 50.000-60.000 man binnen 60 dagen beschikbaar voor minimaal een jaar, is organisatorisch veel bereikt. Belangrijk is ook dat het 'Berlijn-plus'-akkoord, dat jarenlang door een Grieks-Turkse ruzie werd opgehouden, nu voorziet in de beschikbaarheid van NAVO-planning en hoofdkwartieren voor Europees-geleide operaties. Daarmede kan duplicatie worden voorkomen. Als gevolg hiervan zijn nu vier scenario's te onderscheiden: collectieve defensie door de NAVO; vredesoperaties waaraan de Verenigde Staten willen meedoen, eveneens door de NAVO; en vredesoperaties waarbij de NAVO niet als geheel is betrokken, *hetzij* met gebruikmaking van NAVO-middelen en dan onder leiding van plv. Saceur (een Europese generaal), *hetzij* als autonome operatie zonder instemming van de NAVO-Raad en dan zonder NAVO-middelen. De Europese discussie gaat in hoofdzaak over die laatste mogelijkheid en de daaraan verbonden vragen van waar willen we, wat kunnen we, hoe besluiten we en welke band met de NAVO, resp. de Verenigde Staten, houden we?

## De Conventie

De Europese Raad van Laken heeft op 15 december 2001 een 58-tal vragen voorgelegd aan de Europese Conventie die, bestaande uit regeringsvertegenwoordigers van 28 landen (inclusief alle kandidaat-leden, dus ook Turkije), twee parlementariërs per land, 16 leden van het Europees Parlement en twee Eurocommissarissen, allen met plaatsvervangers, en enkele waarnemers, in totaal 210 personen omvat. De Conventie besloot al gauw dat de beste manier om de vragen te beantwoorden het opstellen van een constitutioneel verdrag was, waardoor zij onderling in verband konden worden gebracht. Tevens werd onder druk van de parlementariërs besloten tot instelling van tien *werkgroepen* om de armslag van het 13-koppig presidium te beperken.

*Externe betrekkingen en Defensie* vormden ieder zo'n werkgroep. Lidmaatschap werd toegekend op basis van eigen voorkeur, zodat de werkgroepen niet representatief waren voor de Conventie, maar toch een duidelijk stempel op de ontwerp-constitutie hebben gedrukt. Voor Nederland zaten René van der Linden in de werkgroep externe betrekkingen en Frans Timmermans en ondergetekende in de defensiewerkgroep. De *eerste werkgroep* kwam met een definitie van de doelstellingen van de EU en voorstellen voor samenvoeging van de functies van Hoge Vertegenwoordiger (Solana) en Eurocommissaris externe betrekkingen (Patten) tot een minister van buitenlandse zaken en de vorming van een gezamenlijke diplomatieke dienst,

bestaande uit ambtenaren van Commissie, Raad en lidstaten. De *tweede werkgroep* stelde voor de Petersberg-taken uit te breiden met conflictpreventie, ontwapeningsacties, militair advies en bijstand, alsmede met stabiliseringsoperaties na afloop van een conflict; de mogelijkheid te openen dat een missie wordt toevertrouwd aan een groep van lidstaten; een bewapeningsbureau op te richten voor behoeftebepaling, aanschaf, gezamenlijk onderzoek en ontwikkeling en evaluatie van de nationale bijdragen; een *gestructureerde samenwerking* mogelijk te maken voor lidstaten die over grotere militaire capaciteiten beschikken; en, zolang nog niet is besloten tot een Europese defensie, een *nauwere samenwerking* te voorzien voor wederzijdse defensie, waarbij een land dat wordt aangevallen de ondertekenaars om hulp en bijstand kan verzoeken. Wezenlijke veranderingen, want in het Verdrag van Nice werd de nauwere samenwerking nog uitgesloten van het defensie-terrein. Ten slotte werd een solidariteitsclausule ontworpen voor alle lidstaten om elkaar hulp te verlenen bij terroristische aanslagen of grote rampen op hun grondgebied. Dus wel solidariteit tegen terrorisme, maar nog niet tegen aantasting van onafhankelijkheid en territoriale integriteit. Niet consequent, maar wel een stap vooruit. Finland en Zweden zijn al wel opgeschoven van neutraliteit naar niet-gebondenheid aan militaire allianties, maar zijn nog niet zover om solidariteit ook uit te strekken tot de meest essentiële dimensie van bijstand tegen agressie.

## Nauwere samenwerking

De ontwerp-constitutie voorziet in nauwere samenwerking tussen een groep van landen na machtiging door de Raad van Ministers, voorafgegaan door advies van de minister van buitenlandse zaken en van de Europese Commissie, wanneer de Raad heeft vastgesteld dat de beoogde doelstellingen niet binnen een redelijke termijn door de Unie als geheel kunnen worden verwezenlijkt en mits ten minste één derde van de lidstaten deelneemt. De machtiging wordt verleend bij Europees besluit, genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Hier is dus een rem ingebouwd, want die meerderheid zal een zwaardere eis zijn dan het aantal van één derde van de leden. Voorzien wordt dat in 2009 de gekwalificeerde meerderheid zal bestaan uit de helft van de leden die ten minste 60% van de Europese bevolking vertegenwoordigt. Onzeker is of deze formule door de regeringen zal worden aanvaard.

Het is onduidelijk in hoeverre deze bepalingen ook gelden voor de *gestructureerde samenwerking*. Waarschijnlijk niet helemaal. Artikelen I-40 lid 6 en III-213 openen deze vorm voor 'lidstaten die voldoen aan criteria inzake grotere militaire vermogens en die met het oog op de meest veeleisende missies meer binden-

de verbintenissen terzake willen aangaan'. Deze criteria en verplichtingen moeten dan in een protocol worden vastgelegd. De bepalingen betreffende de nauwere samenwerking zijn wel van toepassing, maar 'zonder een belemmering te zijn'. De tekst gaat uit van een protocol dat reeds is getekend vóór de inwerkingtreding van de Constitutie, opdat geen machtiging nodig is van de Raad. De *gestructureerde samenwerking* is ook bijzonder door haar exclusiviteit: over toelating van nieuwe deelnemers zal worden gestemd door de bestaande leden. Hier speelt uiteraard het oordeel of het land militair een bijdrage van betekenis kan leveren. Het had mijn voorkeur het nieuwe (bewapenings)agentschap hierbij een adviserende rol te geven. Bij de *nauwere samenwerking* is dat soepeler geregeld en de Raad kan eventueel voorwaarden stellen en het verzoek over enige tijd weer in behandeling nemen. Terstond bij het begin van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) is massaal verzet gerezen tegen deze bepaling, zodat afgesproken werd dat de criteria à 25 zullen worden opgesteld.

Duidelijk is wel dat het gaat om Petersbergmissies binnen het kader van de Constitutie, dus niet om wederzijdse defensie. Voor de automatische militaire bijstandsclausule van art. V van het WEU-verdrag is een andere, ingenieuze oplossing gevonden door deze te beschouwen als een vorm van *nauwere samenwerking* gedurende het geleidelijke proces van het tot stand komen van een gemeenschappelijk defensiebeleid en in nauwe samenwerking met de NAVO.

Verlies van de automatische *militaire bijstandsclausule* van art. V WEU-verdrag zou een stap terug zijn. De discussie hierover, ook in Nederland, is versimpeld met de stelling dat collectieve defensie in de NAVO moet plaatsvinden. Dat is juist en zal dat ook nog lang blijven. Maar dat hoeft niet te verhinderen dat Europese landen een *versterkte verplichting* aangaan. Het NAVO-artikel is immers minder automatisch dan de uit 1948 daterende WEU-verplichting. Anders gezegd, de verplichting hoeft niet tot een eigen organisatie te leiden buiten de NAVO om. Een Europees defensiebeleid kan heel goed, en dient dat ook te doen, de rol van de NAVO definiëren zonder zich daartegen op te stellen.

De tweede versimpeling was de roep om meer militaire capaciteiten zonder aan te geven waartoe die zouden worden aangewend. Vaak bestond de indruk dat het gebrek aan militaire middelen gebruikt werd om moeilijke beslissingen uit te stellen. Uiteraard was Europa in 1990 niet in staat een Koeweit-operatie uit te voeren, maar bombardementen in voormalig Joegoslavië in 1995 en 1999 waren op zich zelf mogelijk geweest als politieke besluitvorming had plaatsgevonden. Belangrijker was echter dat de luchtoptie voor de Amerikanen de enige aanvaardbare operatie was. De

vraag is dus niet of de EU evenveel zou kunnen als de Verenigde Staten, maar wat zij zo nodig zou kunnen doen als de NAVO zelf niet betrokken wil zijn. Dan kan men niet blijven zeggen dat de operatie toch in NAVO-verband moet worden uitgevoerd, want de NAVO heeft het dan immers laten afweten. Evenmin gaat het aan, te stellen dat wij niets kunnen zonder de Verenigde Staten. Dat zou een slecht *judicium* zijn voor onze defensie-inspanning. Het is dus beter aan te geven wat we wél kunnen en de *Helsinki Headline Goals* te transformeren van een catalogus, waaruit men kan putten in een crisis, tot specifieke pakketten van strijdkrachten per scenario, zodat zij geoefend kunnen worden en de functies van commando, transport, verbindingen en logistiek geregeld zijn.

Op dit punt ligt de NAVO thans een slag voor op de EU, met de vorming van de *NATO Response Force* (NRF), die binnen een week kan optreden omdat de samenstellende delen duidelijk te voren zijn toegewezen. De NRF moet een 'insertion force' worden, die echt kan vechten en door snel ingrijpen verdere escalatie kan voorkomen. Bovendien heeft de ervaring van Irak grenzen gesteld aan de multinationaliteit van de landstrijdkrachten; de brigade van de landstrijdkrachten die onderdeel van de NRF uitmaakt, zal door niet meer dan twee landen gevormd worden teneinde het probleem van onderlinge afstemming in een *high-tech* operatie zo klein mogelijk te houden. De EU zal ook deze kant op moeten, want de gereedheid van 60 dagen die in de *Helsinki Headline Goals* werd voorzien, is onvoldoende voor effectieve crisisbeheersing.

De afstemming van NAVO- en EU-optreden is er niet eenvoudiger op geworden. Te voren kon men nog zeggen dat wij maar één set van strijdkrachten hebben waaruit beide organisaties kunnen putten. Als de NAVO niet wil optreden, konden zonder veel bezwaar dezelfde eenheden aan de EU worden toebedeeld, maar naarmate de reactietijd korter wordt en de onderlinge integratie groter, wordt het moeilijker eenheden voor beide organisaties tegelijk te reserveren. Op zich zelf hoeft dat geen probleem te zijn, omdat zowel NAVO als EU na de uitbreiding zoveel leden telt, dat zij toch niet alle aan een operatie kunnen deelnemen. De oplossing ligt dan in een rotatiesysteem, waarin landen meedraaien volgens een rooster dat NAVO- en EU-inzet scheidt. Zo wordt gedacht aan een Duits-Nederlandse brigade voor de NRF voor 2005, een logisch uitvloeisel van onze samenwerking in het gemeenschappelijke legerkorps (dat overigens die naam alleen nog verdient door de aanwezigheid van een legerkorps-staf, maar in feite manoeuvre-eenheden op brigadeniveau heeft).

## Hoofdkwartieren

Tijdens de Koude Oorlog wist een hoofdkwartier vrij

precies welke eenheden onder bevel gesteld zouden worden. Dat is geleidelijk verwaterd, zodat de band tussen hoofdkwartier en eenheden is losgesneden en men in een concreet geval maar moest afwachten over welke troepen men het commando zou moeten voeren. Dat alles nog los van de vraag hoever het multinationale commando reikt en de deelnemende landen eigen gezag behouden. In Nederland stond dit bekend onder de praktijk van 'Even Coevorden bellen' om van de toenmalige minister van defensie toestemming te krijgen voor opdrachten aan onze eenheden.

De proliferatie van hoofdkwartieren nam zowel in NAVO als EU wanstaltige vormen aan. De NAVO heeft daar flink in gesneden, de EU moet nog orde op zaken stellen, wil men niet vervallen in het syndroom van 'all chiefs and no Indians'. Voor beide blijft de huidige manier van werken met om de zes maanden de inzet van een nieuw hoofdkwartier weinig efficiënt en buitengewoon duur. Dat geldt trouwens ook voor de bijdragen van landen die zich tot één termijn beperken. De Nederlandse inzet in Eritrea was prima, maar weinig kosteneffectief door zijn korte duur.

Bij hoofdkwartieren wordt onderscheiden in drie niveaus: algemene planning; strategisch commando van de operatie; en commando te velde. De NAVO heeft een goed geolied apparaat opgebouwd, met een Internationale Militaire Staf en een Militair Comité in Evere, een strategisch commando in SHAPE en operationele hoofdkwartieren voor de specifieke acties (met nog regionale tussenniveaus in Brunssum en Napels). De EU heeft dat gespiegeld door eveneens een militaire staf en militair comité (met veelal dezelfde vertegenwoordigers als in het NAVO-MC), maar zonder een eigen strategisch commando. Die taak wordt overgedragen aan hetzij Deputy Saceur, wanneer van NAVO-middelen gebruik wordt gemaakt, hetzij een nationaal hoofdkwartier, wanneer het een autonome Europese operatie betreft volgens het 'lead nation'-concept. Tot voor kort waren alleen Frankrijk (in Creil) en het Verenigd Koninkrijk (in Northwood) in staat deze functie te vervullen, maar inmiddels bouwen ook Duitsers (Potsdam), Italianen en Grieken aan een dergelijke capaciteit, die dan met officieren van de aan de operatie deelnemende landen kan worden uitgebreid. Uiteraard rijst dan de vraag of deze proliferatie gerechtvaardigd is.

Wat is de taak van een strategisch hoofdkwartier? Allereerst de politieke richtlijnen die de Raad met advies van het Militair Comité heeft vastgesteld, doorgeven aan het commando te velde. Men moet dus beschikken over een betrouwbaar verbindingssysteem, dat werkt in twee richtingen. Even belangrijk is de toewijzing van eenheden en, naar gelang van de operatie, de taakverdeling tussen land-, lucht- en marinestrijdkrachten. Gedetailleerde planning zal

echter te velde plaatsvinden. Kort gezegd is de situatie nu dat de NAVO zo'n schakel tussen Brussel en de operatie heeft; de EU niet. Niet in alle gevallen is die schakel onmisbaar. Voor eenvoudige acties kan de leiding best aan de Militaire Staf van de EU of de 'lead nation' worden toevertrouwd. Destijds had de WEU voor het embargo op de Donau of de politie-eenheden in Mostar ook geen hulp van de NAVO-middelen nodig. Trouwens, van autonome Europese actie is nog slechts eenmaal sprake geweest, nl. de Bunia-operatie in de Congo, met Frankrijk als 'lead-nation'.

De ruzie over een apart Europees hoofdkwartier is van beide zijden slecht gespeeld. Duitsland, Frankrijk, België en Luxemburg hadden de 'top van de chocoladesoldaates' van 29 april 2003 niet moeten houden. Het was de verkeerde club (van opposanten tegen Amerikaanse interventie in Irak) op een verkeerd moment (midden in de Conventie). Zonder Britse deelname had het militair gesproken geen zin en Washington kon het interpreteren als een zich afzetten tegen de Verenigde Staten. In plaats van uitwerken van de mogelijkheid voor landen die militair iets voorstellen om verder te gaan dan voor alle 25 mogelijk of aanvaardbaar was, begon men met een strategisch hoofdkwartier in Tervuren, zonder banden met wat reeds bestond en zonder duidelijke taak. Met alle waardering voor onze Benelux-partners kan men toch niet hoog opgeven over hun militaire prestaties, terwijl Duitsland zich tot dusver weinig heeft uitgesproken voor meedoen aan welke expeditionaire taken dan ook.

Anderzijds worden de Amerikaanse bezwaren wel erg dik aangezet, hetgeen ook door de *International Herald Tribune* (25 oktober 2003) is erkend. Hun argument dat er meer behoefte bestaat aan troepen dan aan hoofdkwartieren, is juist, maar zij zullen toch meer begrip moeten tonen voor de Europese wens over enige militaire capaciteiten te beschikken om het gemeenschappelijk buitenlands beleid geloofwaardig te maken. Het lijkt er nu op dat Washington, sinds in 1971 de Europese Politieke Samenwerking begon, steeds weer dezelfde argumenten herhaalt om de EU van een politieke rol in de wereld af te houden. Toen de Sovjetunie nog een dreiging vormde, konden de Verenigde Staten met enige reden zeggen dat een Europese defensie niet buiten de NAVO om veiligheids garanties mocht afgeven, omdat dan indirect ook Amerika daarbij betrokken zou raken. Die redenering snijdt onder de huidige omstandigheden weinig hout meer, omdat alle kandidaat-leden van de EU in Oost-Europa ook lid van de NAVO worden. Als er al een probleem is, blijft dat beperkt tot Zweden en Finland, die echter wel via het Partnerschap voor de Vrede met de NAVO verbonden zijn. Met het partnerschap is de tegenstelling tussen leden en niet-leden vervaagd. Onlangs is aan de Amerikaanse bedenkingen het

onwezenlijke punt toegevoegd dat Europa wel eens een 'prime competitor' zou kunnen worden, hetgeen men in de nieuwe veiligheidsstrategie wil voorkomen.

Het is waar dat de Franse houding steeds weer achterdocht oproept over een concurrentie met de Verenigde Staten. Wat dat betreft heeft Parijs – en vooral de Quay d'Orsay – meestal het tegendeel bereikt van wat men zegt te wensen. Met iets meer souplesse van hun kant zou de Europese militaire samenwerking een stuk verder zijn gekomen. Nu heeft Frans beleid steeds het eigen tegengif met zich gedragen en een opportunistische indruk gemaakt.

Tony Blair heeft in september in een bijeenkomst met Chirac en Schröder in Berlijn zijn verzet tegen de *gestructureerde samenwerking* opgegeven, maar wel onder voorwaarde dat de nieuwe hoofdkwartiersfunctie niet in Tervuren komt (waar het mottige Afrikamuseum dan een andere bewoner moet vinden), maar aangehangen wordt aan de bestaande EUMC en EUMS. Daar ligt ook de oplossing. Men moet eerst nagaan wat nodig is voor de schakel tussen Brussel en het veld, en zich niet blind staren op de zware commandolijn van de NAVO, die zich nog steeds op grote operaties richt. Wat is nodig aan strategische planning voor de *Head Line Goal* van 60.000 man? Die lijkt mogelijk met een beperkte toevoeging aan de huidige EUMS, maximaal een 80-tal officieren en een verbindingscentrum. Een situatie-centrum bestaat reeds.

### Het agentschap

Voor degenen die het thema van de Europese defensiesamenwerking sinds jaar en dag volgen, is het *bewapeningsagentschap* een wachten op Godot geworden: iedereen praat er over, maar het komt er nooit van. De Europese Defensie Gemeenschap voorzagerin, met *vérstrekkende bevoegdheden*. In de jaren '80 deed het rapport-Vredeling een aanbeveling. In de jaren '90 werd de *West European Armaments Organisation* gevormd rond het Euclid-programma voor *pre-competitieve research*, met de bevoegdheid contracten af te sluiten en de intentie uit te groeien tot agentschap. Nu lijkt het er eindelijk van te komen. De Europese Raad van Thessaloniki heeft dit voorstel uit de ontwerp-constitutie gelicht, met de opdracht het in 2004 te realiseren.

Nieuw en belangrijk is dat behoeftstelling, ontwikkeling en aanschaf, en evaluatie aan elkaar zijn gekoppeld. Het is dus niet alleen een zaak voor de bewapeningsdirecteuren; en een verband kan worden gelegd met de tekortkomingen die bij de *headline goals* worden geconstateerd en de behoefte van multinationale eenheden aan gestandaardiseerd materieel. Het is geen gemakkelijke opgave. Nederland, als voorzitter van de *West European Armaments Group*

(WEAG), krijgt hier een belangrijke taak. In het bijzonder de betrokkenheid van Noorwegen en Turkije, die lid zijn van de WEAG, kan een probleem vormen bij de overgang naar het agentschap. Ook de op een verdrag berustende samenwerking in OCCAR van de grote landen (gericht op werkverdeling over de totaliteit van projecten) en de zg. 'Letter of Intent'-groep van zes landen met een luchtvaartindustrie zullen een plaats moeten krijgen. Men denkt aan een politicus met een functie als Solana bij het buitenlands beleid, die de landen op één noemer moet brengen. Het Verenigd Koninkrijk schijnt bereid mee te doen, maar nu is er weer aarzeling aan Duitse kant om bindende afspraken te maken. Toch zal de inkrimpende defensiemarkt dwingen tot samenwerking indien Europa een technologische basis wil behouden. Maar die boodschap is al eerder verkondigd.

### Besluitvorming

Het zwakke punt bij het GBVB blijft de besluitvorming met unanimiteit. In een Unie van 25 leidt dat tot impasses. In de Conventie is geprobeerd die te veranderen, hetzij met een verzwaarde meerderheid van 75 of 80 procent, hetzij door afbakening van onderwerpen. Thans leent het Midden-Oosten zich niet voor meerderheidsbesluiten, en dat is al sedert 1971 zo. Maar op andere terreinen lijken de belangen niet zo ver uiteen te lopen, dat men op een veto zou moeten insisteren. Op militair gebied blijft de uitzending van troepen zeker een soevereine beslissing, maar wanneer men eenmaal aan een operatie meedoet, speelt dat niet meer. In ieder geval is het onvoldoende reden het gehele veiligheidsbeleid tot unanimitétszone te verklaren.

Eerdere voorstellen tot versoepeling hebben niets opgeleverd. In Amsterdam werd onderscheid gemaakt tussen strategieën die eenstemmigheid vereisen, en uitvoering met meerderheidsbesluiten, maar in de praktijk kwam er niets van. Trouwens, de strategieën waren dermate algemeen van inhoud, dat zij nauwelijks richtlijn voor beleid konden vormen. Ook de mogelijkheid van 'constructieve onthouding', waarbij men besluitvorming niet tegenhoudt, maar er ook niet aan gebonden wordt, is nooit toegepast. Als dat zo doorgaat, wordt het niets, of men gaat buiten de Europese structuren om handelen. Meerderheidsbesluitvorming is belangrijk, omdat het overleg kwalitatief verandert. Bij unanimiteit kan men achteroverleunen, bij meerderheidsbesluiten moet men meewerken aan compromissen, ook al wordt er in feite weinig gestemd.

Tijdens de Conventie werd een Frans-Duits voorstel ingediend om ook in het GBVB meerderheidsbesluitvorming tot regel te maken. Intussen heeft Parijs

zich daar weer van gedistantieerd na de Irak-crisis. In Londen heeft men er nimmer voor gevoeld. Dat geeft aan, dat zonder overeenstemming van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk en in mindere mate ook met Duitsland geen voortgang te verwachten is. In Nederland is o.m. door Hans van den Broek geopperd daarom deze drie een voortrekkersrol te geven.<sup>1</sup> Materieel zou dat zeker nuttig zijn, maar niet passend in een tijd waarin alle lidstaten, in het bijzonder de toetreders, op gelijke status aandringen. Als de drie het eens zijn, zal de rest wel volgen. Toevallig zijn deze drie landen dit jaar tegelijk lid van de VN-Veiligheidsraad, met Bulgarije als vierde Europeaan. Over Irak waren zij 2-2 verdeeld. Bart Tromp acht een GBVB pas mogelijk, wanneer Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hun zetel opgeven ten gunste van één EU-vertegenwoordiger in de Veiligheidsraad.<sup>2</sup> Dat is alleen denkbaar in een volledig hervormde en kleinere Veil-

igheidsraad. Het zou beter zijn diplomaten van het land dat de EU voorziet, resp. van de staf van de toekomstige minister van buitenlandse zaken, op te nemen in de missie van één van de roterende Europese leden. Dat geeft een band met Brussel zonder verdragswijziging. ■

#### Noten

- 1 Laatstelijk in het septembernummer 2003 van de *Internationale Spectator*.
- 2 *NRC Handelsblad*, 1 november 2003.

#### Over de auteur

DR W.F. VAN EKELEN was minister van defensie (1986-1988) en secretaris-generaal van de West Europese Unie (1989-1994); hij is sedert 1995 voorzitter van de Europese Beweging in Nederland (EBN).

# Turbulente stagnatie voorbij?: Europese defensie in de IGC

DANIËL KOOIJ & FRANS OSINGA

EUROPESE DEFENSIE STAAT NA TWEE JAAR weer eens in de schijnwerpers. Met 11 september 2001 was de stuwkracht van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) na een kortstondige impuls verloren. Direct na de aanslagen formuleerden de Grote Drie buiten elkaar én de EU om hun antwoord richting Bin Laden en president Bush. In het licht van het internationaal terrorisme leek de oriëntatie van het EVDB op crisisbeheersingsoperaties plots minder relevant. Maar ook daarvoor al bleek het moeilijk metterdaad voortgang te boeken bij verwezenlijking van Europese ambities op defensiegebied.

Er bestond geen eensgezindheid over de exacte interpretatie van de drie Petersbergtaken noch over een strategisch concept. Frankrijk had bovendien andere motieven voor het promoten van het EVDB dan bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk. Tot slot bleek het Europese militair tekort een weerbarstig probleem. Europa was zich tijdens het luchtoffensief boven Kosovo pijnlijk bewust geworden van het feit

*Met diverse bepalingen in het Europese ontwerpgrondwettelijk verdrag en met het discussiestuk van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, Solana, is getracht stagnatie in de ontwikkeling van een Europees defensiebeleid te doorbreken. Een analyse.*

dat het zonder de Verenigde Staten niet eens een relatief bescheiden vredesafdwingende operatie kon uitvoeren op het Europese grondgebied, laat staan op 4000 km van Brussel, wat wél als ambitie was neergelegd. Het was niet verrassend dat het *NATO Defence Capabilities Initiative* dezelfde lijstjes met tekortkomingen publiceerde als de EU. Ondanks politieke communiqués en afspraken over nauwere samenwerking op het gebied van defensie werd tijdens de EU-top in november 2001 geconstateerd dat het nog wel een decennium kan duren voordat de EU ook de

meest veeleisende derde Petersbergtaak (crisisbeheersing) naar behoren zal kunnen uitvoeren. Terwijl 11 september een grote impuls gaf tot versnelde verdergaande samenwerking op het gebied van justitie, interne veiligheid en financiën, werd het na het Brits-Nederlands initiatief van het *European Capabilities Action Plan* (ECAP) vrij stil rond het EVDB. Op het gebied van internationale veiligheid ging alle aandacht uit naar de transatlantische spanningen en de problematische toekomst van de NAVO.

Het lijkt er nu op dat het EVDB een nieuw elan krijgt. Ten eerste staan er diverse bepalingen in het Europese *ontwerp-grondwettelijk verdrag*, zoals dat door de *Europese Conventie* is opgesteld. Ten tweede is er onder auspiciën van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, Javier Solana, een discussiestuk verschenen over Europese veiligheid. Beide beogen Europese defensie voorbij de conditie van turbulente stagnatie te trekken. Deze pogingen lopen via *drie sporen*. Het eerste spoor is het oprekken en uitbreiden van het takenpakket binnen het EVDB, waarmee het EVDB aan relevantie wint. Het tweede spoor is (weer) een nieuw initiatief, dat moet leiden tot verbetering van de Europese militaire capaciteit. Tot slot, in beide ligt een poging besloten convergentie te bereiken in veiligheidsbeleid denken tussen enerzijds Europese landen onderling, en anderzijds tussen de Europese landen en de Verenigde Staten.

### Het Ontwerp-grondwettelijk verdrag

Het ontwerp van de Europese Conventie kent een aparte afdeling betreffende het EVDB. Het doel van dit beleid is het voorzien in een operationeel vermogen, steunend op civiele en militaire middelen, dat ter beschikking staat van de Unie ter uitvoering van missies en van gemeenschappelijke verdedigingstaken. Het ontwerp maakt tevens melding van het oprichten van één Europese defensie.<sup>1</sup> Het vernieuwende element is de oprekking van het takenpakket, met nieuwe missies, wederzijdse verdediging, solidariteit en zo meer.

**Nieuwe missies.** Naast de Petersbergtaken (humanitaire en reddingsmissies; vredeshandhaving; en crisisbeheersing, met inbegrip van het tot stand brengen van vrede) zal de Unie missies kunnen opzetten voor conflictpreventie, ontwapeningsoperaties, stabilisatie, militair advies en ondersteuning. Deze missies kunnen een civiel en militair karakter hebben.<sup>2</sup> Dit is een vernieuwing ten opzichte van het onderscheid tussen de militaire Petersbergtaken en overige civiele aspecten van EU-crisisbeheersing. De nieuwe omschrijving doet meer recht aan bestaande EU-operaties, zoals in Macedonië en Congo;<sup>3</sup> wat betreft de militaire dimensie is hiermee niets nieuws onder de zon.

Dat is anders in het geval van het beleidsartikel

210, waarin plotseling ook de strijd tegen het terrorisme uitdrukkelijk wordt genoemd. De bepaling biedt de Unie in de hoedanigheid van internationale organisatie zelfs de mogelijkheid op het grondgebied van derde landen steun te verlenen bij terrorismebestrijding. Aangezien verdere precisering ontbreekt (hetgeen in een grondwet niet *per se* slecht is), kan deze steun dus ook het sturen van troepen behelzen. Dit is een forse uitbreiding van het EU-takenpakket op defensiegebied.

De Raad van Ministers besluit over het opzetten van een missie met eenparigheid van stemmen, maar kan de uitvoering toevertrouwen aan een groep lidstaten die over voldoende capaciteiten beschikt. In hoeverre het uitvoeren van bijvoorbeeld een missie in het kader van terrorismebestrijding ook aan één lidstaat kan worden overgelaten, aangezien terrorismebestrijding doorgaans door kleine gespecialiseerde eenheden wordt verricht, is niet duidelijk.

**Gestructureerde samenwerking als nauwere samenwerking.** Al geruime tijd wordt het idee van een soort 'avant-garde'-groep besproken om zowel te onderkennen dat sommige landen *de facto* vooroplopen en/of actiever zijn op het gebied van defensie, als om verbetering van defensiecapaciteiten metterdaad tot stand te brengen. Pogingen collectief structurele verbeteringen door te voeren hebben immers nog niet geleid tot significant nieuwe middelen. Lange tijd was het voorhoe-concept onaanvaardbaar. Hierin kan nu verandering komen. Het ontwerp voorziet in zg. 'gestructureerde samenwerking', voor die lidstaten waarvan de krijgsmachten aan hogere militaire criteria voldoen dan die van andere lidstaten, en die op dit gebied verdergaande onderlinge verplichtingen zijn aangegaan, teneinde ook de 'meest veeleisende taken uit te kunnen voeren'.<sup>4</sup> Deze gestructureerde samenwerking moet het mogelijk maken onder EU-vlag crisisbeheersingsoperaties in een hoger geweldsspectrum uit te voeren.

Er kleven wel enkele problemen aan dit voorstel. Ten eerste de terminologie. 'Gestructureerde samenwerking' behelst wat in de huidige verdragen en elders in het ontwerp-grondwettelijk verdrag onder de noemer van 'nauwere samenwerking' valt en de term schept daarom verwarring. Juridisch ligt hier ook een probleem. De bepaling inzake gestructureerde samenwerking verwijst voor de concrete uitvoering naar een bepaling in het derde deel, artikel 213, dat weer terugverwijst naar de algemene bepalingen betreffende de nauwere samenwerking. Onduidelijk is of hier wordt verwezen naar de nauwere samenwerking in het GVDB (de wederzijdse verdediging dus) of naar de bepalingen betreffende de nauwere samenwerking in het algemeen (art. 43 en artt. 322 t/m 329). In het vervolg wordt ervan uitgegaan dat het het laatste betreft.

Verhelderend is de heen-en-weerverwijzing niet.

Ook procedureel zijn er nog lastige punten. Besluitvorming geschiedt met eenparigheid van stemmen. Op defensiegebied is de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid uitdrukkelijk uitgesloten.<sup>5</sup> Alleen de lidstaten die deel uitmaken van de gestructureerde samenwerking beslissen evenwel over toelating van nieuwe deelnemers. Met andere woorden, het gaat om eenparigheid van stemmen van de deelnemers en niet om unanimitéit van alle EU-lidstaten. Als dezelfde soort redenering geldt voor de inwerkingtreding van de gestructureerde samenwerking, wil dat zeggen dat de niet-deelnemende lidstaten – in afwijking van het huidige systeem – hierop al bij de aanvang geen invloed kunnen hebben. De vraag is dan ook in hoeverre dit artikel ongeschonden door de IGC komt.<sup>6</sup>

Voorals Frankrijk lijkt de grote voorstander van verdere ontwikkeling van een Europees defensiebeleid. Hiermee kan het, overeenkomstig het gaullistisch ideaal, een koers los van de Verenigde Staten volgen – te zamen met Europese bondgenoten en al dan niet in een kopgroep. Voor het Verenigd Koninkrijk kan zo'n kopgroep juist de ontkoppeling tussen de EU-defensie en de NAVO dichterbij brengen. Dit is wat de Britten willen vermijden. Daarnaast zullen zij blijven trachten de duplicering van NAVO-middelen en -structuren te voorkomen. Zo is Londen van mening dat een eigen hoofdkwartier onnodig is, nu de 'Berlijn Plus Overeenkomst' de mogelijkheid biedt dat de Unie gebruik maakt van de NAVO-(commando)structuren bij een grotere missie. Niettemin lijkt het Verenigd Koninkrijk akkoord te kunnen gaan met een aparte planningsunit, zolang die binnen de bestaande EU-defensiestructuur (het militair comité en de staf) blijft. Men tracht duidelijk een middenkoers tussen Europa en de Verenigde Staten te behouden. De neutrale EU-lidstaten, zoals Oostenrijk, Finland, Zweden en Ierland, maar ook Denemarken, dat bij het Verdrag van Amsterdam op defensiegebied een *opt-out* heeft bedongen, staan niet onverdeeld positief tegenover de *gestructureerde samenwerking*, aangezien zij vrezen dat er een kleine kopgroep op militair terrein zal ontstaan, waarop zij verder geen controle of invloed kunnen uitoefenen. Ondanks de negatieve reactie van Nederland op het Tervuren-initiatief, dat ook als een vorm van nauwere samenwerking kon worden geïnterpreteerd, geeft de Nederlandse minister van Defensie aan, wél voorstander te zijn van dit idee van gestructureerde samenwerking.<sup>7</sup> Feitelijk was het ECAP-voorstel al een voorzet op dit gebied. Nederland volgt daarmee de Britse positie.

Acceptatie van dit voorstel kan ertoe leiden dat een Europa van verschillende snelheden zal ontstaan, niet alleen tussen verschillende terreinen (Eurozone, Schengen, defensie) maar ook binnen een bepaald ter-

rein (door capaciteitsverschillen), nu bijvoorbeeld voor deelname aan de gestructureerde samenwerking een minimumniveau is vereist. Als de regels strikt worden nagevolgd, zal in de praktijk echter één kleinere groep van landen ontstaan die wel willen én kunnen, en één grotere groep van landen die óf niet willen, óf wel willen maar niet kunnen deelnemen.

Een groep van koplopers is op zich zelf geen slechte zaak, hoezeer ook het argument dat een Europa van meerdere snelheden dient te worden vermeden in beginsel opgaat. De euro noch de Schengenovereenkomst over gemeenschappelijke buitengrenzen zou er zijn gekomen zonder een 'avant-garde'-groep die een verdergaande integratie aanjoeg. De Unie mag – niet alleen op defensiegebied – niet zo sterk worden als de zwakste schakel. Voorts dient te worden vermeden dat er een gesloten kopgroep ontstaat. Er moet tevens worden voorkomen dat er uit de EVDB-koker een stem komt zonder dat iedereen het er mee eens is. Er dienen dus goede afspraken te worden gemaakt wanneer deze kopgroep namens de Unie en haar lidstaten en wanneer slechts als samenwerkende landen onder leiding van een *Lead Nation* opereert.

#### ***Nauwere samenwerking als wederzijdse defensie.***

Een andere saillante variant van samenwerking is die van de wederzijdse defensie, in de betekenis van landsverdediging, met de verwarrende benaming 'nauwere samenwerking'.<sup>8</sup> Deze bepaling, die wat betreft de inhoud sterk gelijkt op art. 5 Noord-Atlantisch Verdrag, biedt lidstaten de mogelijkheid zich wederzijds te verplichten een deelnemend land dat gewapenderhand wordt aangevallen, met alle militaire en andere middelen te verdedigen.

Er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de relevantie van deze bepaling in de praktijk. Als a *contrario* met de solidariteitsclausule – die bijstand bij een terreuraanslag garandeert – een gewapende aanval géén terrorisme omvat, hoe groot is dan de kans dat een EU-lidstaat van buitenaf gewapend zal worden aangevallen? Ook als de Unie in de toekomst nog verder naar het Oosten uitbreidt, is zo'n aanval niet waarschijnlijk.

Hoewel in de bepaling melding wordt gemaakt van nauwe samenwerking (ditmaal weer in een andere betekenis) met de NAVO, is het nut ervan voor veel van de Atlantisch gerichte EU-lidstaten (Verenigd Koninkrijk, Spanje, Portugal, Nederland, maar ook de nieuwe lidstaten) niet duidelijk, nu juist hier een dubblure met de NAVO-verplichting en -afspraken ontstaat. De neutrale lidstaten staan evenmin positief tegenover deze wederzijdse-defensiebepaling. Voorstanders zijn te vinden in de typisch 'europeanistische' landen als Duitsland, Frankrijk en België. Voor het Verenigd Koninkrijk lijkt het voorts meer een kwestie van taakstelling; collectieve verdediging is

niet de taak van de EU, maar van de NAVO. In hoeverre de zinsneden dat het beleid de uit het NAVO-verdrag voortvloeiende verplichtingen eerbiedigt, een voldoende waarborg zullen vormen voor Atlantisch gerichte EU-lidstaten, zal moeten blijken.

**De solidariteitsclausule.** Het ontwerp voorziet tevens in de zg. solidariteitsclausule, die stelt dat de Unie (als organisatie dus) en de lidstaten te zamen optreden als een (of meer) van de lidstaten slachtoffer wordt van een terreuraanslag, een natuurramp of een door menselijk optreden veroorzaakte ramp.<sup>9</sup> De solidariteitsclausule betreft dus de reactie op een bepaalde bedreiging. Hiertoe zet de Unie (als organisatie) alle ter beschikking staande instrumenten in, waaronder militaire middelen. In tegenstelling tot de nauwere samenwerking geldt de solidariteitsclausule wel voor alle lidstaten. De bijstand zal worden verleend op verzoek van de politieke autoriteiten van het getroffen land. Of dit impliceert dat de solidariteitsclausule zonder verzoek niet kan of zal worden ingeroepen – zoals bij art. 5 NAVO-verdrag na 11 september wel het geval was – is onduidelijk.

Natuurlijk is het goed dat er op Europees niveau afspraken worden gemaakt over bijstand in geval van een terroristische aanval of een ramp; niettemin kan de vraag worden gesteld of de uitdrukkelijke vermelding van het terrorisme en de gedetailleerde beschrijving van de procedures een krachtige grondwet ten goede komen, maar ook of deze beschrijving in de grondwet een afdoende crisisbeheersing in dit soort gevallen niet juist belemmert. Nederland is 'niet gelukkig' met deze clausule, althans met de formulering, aangezien praktische implicaties onduidelijk zijn, vooral wat betreft het voorkomen en bestrijden van een terroristische aanval.<sup>10</sup> De meningen lopen immers nu reeds uiteen over de reikwijdte van de *war on terror*.

Evenmin is helder wat er onder 'terroristische aanval' moet worden verstaan. Er is in dit kader geen Europees Hof van Justitie (het wordt niet bevoegd verklaard) om helderheid te verschaffen. Ook is niet duidelijk wat er gebeurt met de landen die niet deelnemen, wanneer juist zij slachtoffer worden. Zouden zij dan niet worden bijgestaan? En als dat wel het geval is, is de solidariteitsclausule dan niet slechts holle retoriek?

**Europees Bureau voor bewapening.** Het ontwerpverdrag vermeldt de oprichting van een Europees Bureau voor bewapening, onderzoek en militaire vermogens – het op blz. 596 genoemde tweede spoor.<sup>11</sup> Dit bureau zal onder meer de operationele behoeften bepalen, maatregelen ter versterking van de industriële en technologische basis van de defensiesector initiëren en uitvoeren, alsmede deelnemen aan het bepalen van een Europees beleid inzake vermogens en bewapening. Op zich zelf is dit een logisch initiatief, want samen-

werking op het gebied van Europese defensiemiddelen en defensie-industrie kan bijdragen aan verkleining van het gapend gat in de capaciteiten, niet alleen tussen de EU en de Verenigde Staten, maar tevens tussen de huidige en nieuwe lidstaten onderling.

Er bestaan echter al verscheidene bureaus en samenwerkingsverbanden op dit gebied in en buiten EU-kader. De vraag is nu in hoeverre dit nieuw op te richten bureau één in de rij of de spin in het web wordt. Volgens het ontwerpverdrag *kunnen* lidstaten van de Unie deelnemen aan het bureau. Waar de meerwaarde dan zit, is niet geheel duidelijk. Nederland staat hier in ieder geval positief tegenover; het stelt dat de overige defensie- en materiaalsamenwerkingsverbanden in het nieuwe agentschap kunnen opgaan.<sup>12</sup>

Dat het bureau er komt, is overigens al zo goed als zeker, nu de Europese Raad van Thessaloniki heeft besloten het in de loop van 2004 op te richten, ongeacht of het grondwettelijk verdrag ongewijzigd wordt aangenomen en geratificeerd. Volgens de Raadsconclusies zal het intergouvernementele agentschap 'vooral tot doel hebben de defensievermogens op het gebied van crisisbeheersing te ontwikkelen (...)'.<sup>13</sup> Dit is niet in de ontwerp-grondwet opgenomen. De Europese Raad van Thessaloniki heeft dus niet alleen een voorschot genomen op de onderhandelingen in de IGC en het aan te nemen grondwettelijk verdrag, maar zet zelfs al een stap verder; het geeft het agentschap namelijk een rol in de voorbereiding van de EU-crisisbeheersingsoperaties.

Hoewel uitdrukkelijk in het ontwerpverdrag is opgenomen dat de lidstaten zich ertoe 'verbinden' hun militaire vermogens [...] te verbeteren,<sup>14</sup> kan de vraag worden gesteld of verdere samenwerking, zoals in het op te richten agentschap, veel zin heeft, zolang sommige lidstaten in de praktijk hun defensie(middelen) afslanken en andere lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, bij voorkeur een eigen volledige en onafhankelijke krijgsmacht willen onderhouden, in plaats van samen een volledige krijgsmacht op te bouwen. Achter dit voorstel liggen bovendien duidelijke defensie-industriële motieven. Die landen die niet over een nationale defensie-industrie beschikken, zullen vermoedelijk minder heil zien in dit agentschap.

#### **Solana-paper: richting de Amerikaanse veiligheidsstrategie**

Diverse thema's in het ontwerpverdrag, zoals terrorismebestrijding als EU-taak, liggen in de lijn van de aanbevelingen voor een algemene veiligheidspolitieke koers voor het GBVB en EVDB, die in juni door de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB zijn gepresenteerd.<sup>15</sup> De discussies binnen de IGC moeten dan ook zeker worden geplaatst tegen de achtergrond van

dit *paper* – het op blz. 596 genoemde *derde spoor*. De Europese Raad van Thessaloniki heeft op 20 juni jl. de veiligheidsstrategie van de Hoge Vertegenwoordiger verwelkomd. De Europese Raad van 16 en 17 oktober 2003 is niet op het Solana-*paper* teruggekomen noch op het veiligheids- en defensiebeleid in het algemeen. Toch is dit geen reden dit stuk terzijde te leggen noch een verklaring voor de geringe aandacht hiervoor in Nederland.

Solana wenst een ruim bemeten strategisch concept voor de EU te ontwikkelen en de EU een robuuste identiteit als volwassen speler op het gebied van internationale veiligheid te verschaffen. In ieder geval wil hij met ferme bewoordingen en prikkelende ideeën bewustwording en discussie entameren in de hoofdsteden van Europa en een signaal geven aan de Verenigde Staten, zeker wanneer hij afrondt met de stelling dat 'if we build up capabilities and increase coherence, we will be a more credible actor and a more influential partner'.<sup>16</sup>

Overduidelijk zijn diverse elementen opgenomen die eveneens een centrale rol spelen in de Amerikaanse *National Security Strategy*, die vorig jaar veel ophef veroorzaakte.<sup>17</sup> In die zin bevat het stuk een acceptatie van de Amerikaanse veiligheidspolitieke agenda. Het richt zich op nieuwe dreigingen in een nieuwe veiligheidscontext. Deze dreigingen en problemen komen voort uit de combinatie van grensoverschrijdend terrorisme, massavernietigingswapens, 'failed states' en de georganiseerde misdaad.

Daaruit leidt Solana drie strategische doelstellingen voor Europa af, want of Europa het nu wil of niet, het is met 450 miljoen inwoners en 25% van het mondiale BNP een majeure speler op het wereldtoneel. Ten eerste dient de EU bij te dragen aan stabiliteit en 'good governance' in de directe omgeving rond Europa. Ten tweede moet de EU streven naar versterking van de internationale orde, gebaseerd op effectieve multilaterale structuren. Ten derde moet de EU bereid zijn oude en nieuwe dreigingen direct aan te pakken.

In de laatste twee doelstellingen liggen aanzienlijke koersaanpassingen verborgen. Op zich zelf kan men weinig nieuws vinden in de zin dat 'the development of a stronger international society, well-functioning international institutions and a rule-based international order should be our objective'. Met andere woorden, internationale organisaties moeten worden ondersteund. De wereldhandelsorganisatie WTO en regionale organisaties, zoals de OVSE en ASEAN, worden belangrijke organisaties geacht. Prikkelend richting de Verenigde Staten is de steun die wordt geuit aan het Internationaal Strafhof. De transatlantische relatie wordt overigens uitdrukkelijk gezien als een van de kernelementen van het internationale systeem en de

NAVO als een belangrijke uiting daarvan. Zij is onvervangbaar en 'acting together, the European Union and the United States can be a formidable force for good in the world'. Het fundament wordt gevormd door de Verenigde Naties. De EU dient de VN te voorzien van middelen om de verantwoordelijkheden uit te oefenen en daadkrachtig en effectief op te kunnen treden. In de schaduw van het debacle rond Irak stelt het *paper* in ferme taal dat 'if we want international organisations, regimes and treaties to be effective in confronting threats to international peace and security we should be ready to act when their rules are broken'.

Er ligt evenmin weinig nieuws in: 'the best protection for our security is a world of well-governed democratic states. Spreading good governance, dealing with corruption and abuse of power, establishing the rule of law and protecting human rights are the best means of strengthening the international order.' Hoewel hier wellicht een zweem tot liberalistisch imperialisme kan worden gelezen, is hier meer sprake van het onderstrepen van het ideeëngoed achter het VN-Handvest.

In de uitwerking ligt echter wel degelijk een koerswijziging richting het Amerikaanse denken. Het streven naar krachtige instituties en een 'rule-based international order' behelst een wijziging van spelregels en een robuuste houding. Ten eerste stelt het *paper* dat 'it is a condition of a rule-based international order that laws evolve in response to developments such as proliferation, terrorism and global warming'. Met andere woorden, normen, conventies en regelgeving zijn *dynamisch*. Bovendien, willen internationale instituties relevant en effectief blijven, dan moeten zij zich aan de tijd en de veranderende omgeving aanpassen.

Deze benadering krijgt een bijzondere lading waar het *paper* vervolgens stelt dat 'pre-emptive engagement can avoid more serious problems in the future' en daarna uiteenzet wat de aard van moderne dreigingen is. In dit tijdperk van globalisering biedt afstand geen bescherming meer tegen grensoverschrijdend terrorisme, ook al bevindt het zich nu nog in veraf gelegen oorden. Nucleaire activiteiten in Noord-Korea en Zuid-Azië te zamen met proliferatie in het Midden-Oosten zijn een directe bron van zorg in Europa. De eerste verdedigingslinie tegen deze nieuwe dreigingen ligt dus ver buiten de grenzen van Europa. Deze dreigingen vereisen dat 'we should be ready to act before a crisis occurs. Conflict prevention and threat prevention cannot start too early.' In enkele pagina's wordt aldus gesteld dat de nieuwe veiligheidssituatie dwingt tot evaluatie van normen, regels en conventies, dat ook Europa een 'pre-emptief' alternatief niet *a priori* moet uitsluiten en dat de geografische reikwijdte van het EVDB/GBVB *de facto* onbeperkt is.

Dit wordt omgezet in drie koersaanpassingen voor

het EU beleid: 'more active, more coherent and more capable'. De EU moet actiever worden en moet in de toekomst zelfs in staat zijn 'to sustain several operations simultaneously'. De EU dient tevens 'to develop a strategic culture that fosters early, rapid, and when necessary, robust interventions'. Een tweede aansporing is het bewerkstelligen van een grotere mate van coherentie tussen de diverse civiele en militaire instrumenten en capaciteiten: 'Our objective should be to create synergy through a more coherent and comprehensive approach.' Bij het vergroten van de daadkracht wordt niet alleen om meer financiële offers gevraagd voor defensie-uitgaven, maar ook om verbetering van samenwerking op defensiegebied ter vermijding van duplicatie en inefficiëntie, meer én civiel-militaire samenwerking én verbetering van de civiele capaciteiten die nodig zijn in stabilisatieoperaties, versterking van coördinatie tussen de 45.000 diplomaten van de Europese lidstaten in de diverse landen. Tot slot moet in samenhang met deze maatregelen het spectrum van EU-EVDB-missies worden vergroot.

### De stagnatie voorbij?

Het ontwerp-grondwettelijk verdrag wordt nu in de Intergouvernementele Conferentie besproken. Het gaat om belangrijke thema's. Wat betreft de voorstellen in het kader van het GVDB kan worden gesproken van zowel een stap voorwaarts (de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid noemt ze ambitieus<sup>18</sup>) als van consolidering van de bestaande praktijk. Of de Europese Unie als veiligheidspolitieke speler hiermee snel de periode van stagnatie achter zich zal laten, is de vraag. Veel zaken lijken vrijblijvend geformuleerd. Lidstaten kunnen deelnemen aan het agentschap, kunnen zich verbinden tot wederzijdse verdediging, kunnen een kopgroep vormen en kunnen als kopgroep missies uitvoeren. De vraag is echter in hoeverre lidstaten in de praktijk feitelijk en officieus zullen deelnemen aan de wederzijdse verdediging of zijdelings zich aanpassen aan het beleid van het agentschap. Zeker, het Solana-paper bevat diverse elementen die voor sommige landen te ver zullen gaan. Tot slot kan ook hier weer worden aangetekend dat het om beleid en plannen gaat, en nog altijd niet om concrete nieuwe middelen en mogelijkheden. Wellicht is de meest relevante directe uitkomst dat de discussie over het strategisch concept van de EU weer op gang komt. Want die was verstomd. ■

### Noten

- 1 Het woord wordt hier gebruikt in de zin van krijgsmacht, dit ter onderscheiding van het later te gebruiken woord defensie in de zin van verdediging. In tegenstelling tot de vorige verdragen, waar nog werd gesteld dat het 'kan' leiden, stelt de ontwerpgrondwet dat 'dit tot een gemeenschappelijke defensie zal leiden'; overigens slechts als de Europese Raad hiertoe met eenparigheid van stemmen beslist.
- 2 Artikel 40 en 210 ontwerp-verdrag.
- 3 S. Duke, *The Convention, the draft Constitution and external Relations: Effects and Implications for the EU and its international role*, Working Paper, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003, blz. 21.
- 4 Artikel 40 lid 6 ontwerp-verdrag.
- 5 Artikel 201 lid 4 ontwerp-verdrag.
- 6 Overigens verschilt de formulering in het eerste deel en in het derde deel van de ontwerp-grondwet ten aanzien van de gestructureerde samenwerking. Artikel 40 in deel I spreekt van lidstaten die wederzijdse verplichtingen zijn aangegaan, terwijl artikel 213 in deel III spreekt van lidstaten die deze verplichtingen wensen aan te gaan. Wat de definitieve tekst wordt, is vooralsnog onduidelijk. Gaat het dus om bestaande verbanden waar anderen ook deel van uit kunnen gaan maken, of om volledig nieuwe afspraken?
- 7 Kamerstukken II 2002-2003, 21 501-02 en 28 473, nr. 482, blz. 3.
- 8 Art. 40 lid 7 ontwerp-verdrag.
- 9 Artikel 42 ontwerp-verdrag.
- 10 Kamerstukken II 2002-2003, 21 501-02 en 28 473, nr. 482, blz. 2.
- 11 Art. 40 lid 3 paragraaf 2 ontwerp-verdrag.
- 12 Kamerstukken II 2002-2003, 21 501-02 en 28 473, nr. 482, blz. 3.
- 13 Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Thessaloniki van 19 en 20 juni 2003, punt 65.
- 14 Artikel 40 lid 3 paragraaf 2 ontwerp-verdrag.
- 15 J. Solana, *A secure Europe in a better world*, te vinden via [www.europa.int](http://www.europa.int).
- 16 *Ibid.*, blz. 15.
- 17 *National Security Strategy of the United States*, Washington D.C.: The White House, september 2002.
- 18 J.L.M. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho en B.R. Limonard, 'Nederland tussen de Conventie en de IGC', in: *Nederland en de Europese Grondwet*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003, blz. 277.

#### Over de auteurs

DANIEL KOOLJ is verbonden aan de Katholieke Universiteit Nijmegen;

FRANS OSINGA is verbonden aan de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael.

# Brusselse trend: informele trilogen

JOEP BOERBOOM

## Efficiënter Europa of Brussels torentjesoverleg?

COMMISSIE, RAAD EN EUROPEES PARLEMENT proberen steeds vaker via informeel overleg co-decisieprocedures te bekorten. Deze 'informele trilogen' leiden tot snellere besluiten, maar ze hebben ook gevolgen voor de machtsverhoudingen binnen en tussen de instellingen en voor de transparantie van de besluitvorming. Nederland vergroot zijn kans op een geslaagd EU-voorzitterschap in 2004 als het strategisch gebruik maakt van dit instrument.

Het begrip *triloog* is een typisch voorbeeld van Brussels jargon. Hoewel Van Dale's woordenboek slechts *trialoog* (tripartiet overleg) vermeldt, geeft men in Brussel de voorkeur aan de spelling zonder a, *triloog* dus, afgeleid van het Franse *trilogue*. Trilogen bevinden zich in het schemergebied tussen formele en informele contacten tussen de drie Europese instellingen. Het begrip *triloog* is niet terug te vinden in het EG-verdrag noch in de reglementen van de instellingen. Alleen het ambtenarenhandboek van het Europees Parlement (EP) biedt een korte beschrijving van het fenomeen. Daarnaast bestaat er in de praktijk een aantal ongeschreven regels, maar deze zijn niet altijd bekend bij de vaak per onderwerp wisselende deelnemers.

Het gebruik van trilogen gaat terug tot de jaren tachtig; het beperkte zich aanvankelijk tot de begroting. In 1980 spraken de instellingen af dat het lid van de Europese Commissie voor begrotingszaken, de voorzitter van de Financiële Raad en de voorzitter van de begrotingscommissie van het EP twee keer per jaar bijeen zouden komen om mogelijke onderlinge conflicten over het budget van de Unie (toen nog EG) in de kiem te smoren. Daarnaast bestaat er sinds de jaren tachtig een maandelijks tripartiet overleg tussen de voorzitters van Commissie, Raad en EP om horizontale kwesties te bespreken.

*Bij het samenspel tussen Raad, Commissie en Parlement in het Europese besluitvormingsproces wordt steeds meer gebruik gemaakt van informele 'trilogen'. Dat lijkt een goede zaak, want die informele procedures bekorten het wetgevingsproces. Maar er zijn ook valkuilen.*

### Co-decisie en trilogen

De co-decisieprocedure betreffende gezamenlijke besluitvorming wordt toegepast sinds 1993 en plaatst het Europees Parlement op gelijke voet met de Raad bij de besluitvorming over voorstellen van de Commissie. Co-decisie kan echter tijdrovend zijn, wanneer een voorstel in een aantal lezingen afwisselend door EP en Raad wordt geamendeerd.<sup>1</sup> Sinds de toepassing ervan in 1999 werd uitgebreid tot ruim de helft van alle Europese regelgeving, is het aantal co-decisiebesluiten gestaag toegenomen tot inmiddels ruim *tachtig* per jaar. Het betreft vooral Europese regelgeving op het gebied van milieu, transport en interne markt.<sup>2</sup> De groeiende stroom voorstellen waarvoor deze procedure geldt, legt een steeds grotere druk op tijd en menskracht binnen de instellingen. Vooral bij de Raad leidt dit tot *capaciteitsproblemen*.

Als de instellingen in tweede lezing geen overeenstemming bereiken, voorziet de procedure in een bemiddelingsfase, letterlijk verzoening of 'conciliatie'. Deze snelkookpan-procedure bindt de deelnemers aan een termijn van maximaal acht weken om alsnog een akkoord te bereiken. Deze door de conciliatie opgelegde tijdsdruk leidde ertoe dat de instellingen de periode tussen de tweede lezing en de formele start van de conciliatie gingen benutten om in *informele tri-*

logen van beperkte samenstelling het pad te effenen voor de onderhandelingen in het conciliatiecomité, waarin men in grotere delegaties tegenover elkaar zit. De eerste trilogie tijdens co-decisie waren dus in zekere zin een reactie op de starheid van de conciliatieprocedure. De trilogie zijn inmiddels zo succesvol, dat ze in bijna de helft van de gevallen tot een akkoord leiden dat door een voltallig conciliatiecomité slechts als hamerstuk bekrachtigd hoeft te worden.<sup>3</sup>

Aangezien trilogie niet aan formele regels gebonden zijn, is een beschrijving alleen mogelijk op basis van praktijkervaring. De Raad wordt meestal vertegenwoordigd door de plaatsvervangende Permanente Vertegenwoordiger (PV) van het voorzittende land, het parlement door zijn vice-voorzitter, de voorzitter van de relevante parlementaire commissie en de rapporteur voor het onderwerp dat aan de orde is. De Commissie vaardigt meestal een directeur of directeur-generaal af. Inclusief ambtenaren nemen meestal 25 tot 30 mensen deel, van wie er overigens maar drie of vier het woord voeren; 25 tot 30 mensen lijkt veel, maar is weinig vergeleken met de soms meer dan 100 aanwezigen bij een formeel conciliatiecomité. Bedenk hierbij dat de omvang van de conciliatiecomités aanzienlijk zal toenemen met de uitbreiding van de Unie, terwijl de omvang van de trilogie gelijk kan blijven.

#### Versnelde procedure in eerste en tweede lezing

Trilogie na afsluiting van de tweede lezing zoals hierboven beschreven dateren al van midden jaren negentig. Van recenter datum zijn trilogie tijdens de eerste en tweede lezing. De goede ervaringen uit de derde lezing zijn als het ware teruggeslagen op de eerste twee lezingen. De co-decisieprocedure zelf voorziet in eerste en tweede lezing niet in directe contacten tussen vertegenwoordigers van de instellingen; Raad en Parlement kunnen tot aan de conciliatie vasthouden aan hun eigen standpunten zonder onderling van gedachten te wisselen. Omdat hierdoor onnodig tijd verloren gaat, organiseert men steeds vaker al tijdens de eerste en tweede lezing trilogie. Dit heeft sinds 2000 bijgedragen aan een voortdurende stijging van het percentage dossiers dat al in eerste of in tweede lezing afgesloten wordt.

Trilogie tijdens de eerste lezing zijn mede bevorderd door een recente verdragswijziging. Sinds het Verdrag van Amsterdam is de Raad namelijk niet langer verplicht een Gemeenschappelijk standpunt te formuleren. Door eenvoudigweg in te stemmen met de eerste lezing van het Parlement kan een voorstel aangenomen worden. Dit betekent wel dat het Parlement de gezichtspunten van de Raad in die eerste lezing moet meenemen. Om in eerste lezing amende-

menten te kunnen aannemen die ook voor de Raad aanvaardbaar zijn, worden nu ook in eerste lezing trilogie georganiseerd. Ook tijdens de tweede lezing vinden trilogie plaats. Als EP en Raad dan overeenstemming bereiken over de door het EP in te dienen amendementen, vermijdt men immers een conciliatie.

Wie neemt het initiatief tot het organiseren van een trilogie in eerste of tweede lezing en met welke motieven? Door het informele karakter van de trilogie ontbreken statistische gegevens, maar de praktijk wijst uit dat meestal de Raad en soms de Commissie het initiatief neemt. Een initiatief voor een trilogie uit het EP komt zelden voor. Dit beeld wordt bevestigd als we kijken wanneer trilogie plaatsvinden: dit blijkt veelal op momenten te zijn dat het EP aan zet is in de procedure, dus voorafgaand aan de parlementaire stemming over amendementen in eerste of tweede lezing. Bij uitstek momenten dus dat de Raad er belang bij heeft invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling in het EP.

Trilogie worden gehouden als een snel akkoord wenselijk is en ook mogelijk lijkt. De kans van slagen is het grootst bij voorstellen die ofwel technisch en niet controversieel zijn, ofwel door de betrokkenen als politiek zeer urgent worden ervaren. Die urgentie was er bijvoorbeeld na het zinken van de tanker *Prestige* voor de Spaanse kust. De instellingen slaagden er toen in dank zij trilogie al in eerste lezing een akkoord te bereiken over een versneld verbod op oude enkelwandige olietankers. Soms legt de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders de Raad van Ministers een deadline op om bepaalde wetgeving aan te nemen. Ook dan kunnen trilogie behulpzaam zijn om de gestelde termijnen te halen.

De recente toename van het aantal trilogie wordt vooral veroorzaakt door de naderende Europese verkiezingen; men wil zoveel mogelijk dossiers vóór juni 2004 afronden. Overigens is nooit precies te voorspellen voor welke dossiers er trilogie georganiseerd worden; veel hangt af van het initiatief en de persoonlijke inzet van de betrokken diplomaten, ambtenaren en europarlementariërs. Bovendien kent de ene Raadswerkgroep of parlementaire commissie meer een cultuur van verkorte procedures en trilogie dan de andere.

Als we ons verder verdiepen in de rol van de drie afzonderlijke instellingen, zien we bij elk van de drie nogal uiteenlopende achterliggende motieven voor de wens de procedure via trilogie te bekorten; ook blijkt dat het gebruik van verkorte procedures voor bepaalde spelers gunstiger uitpakt dan voor andere.

#### Raad: voorzitter wint, hoofdsteden verliezen

De Raad staat in het algemeen positiever tegenover trilogie dan het EP, omdat ze de Raad de mogelijkheid bieden achter gesloten deuren met een beperkt

aantal sleutelspelers in het EP zaken te doen. Binnen de Raad is het vrijwel altijd het *voorzitterschap* dat het initiatief neemt om met trilogen de besluitvorming te versnellen. Een lidstaat bekleedt het Raadsvoorzitterschap slechts voor een half jaar en heeft er alle belang bij in die periode zoveel mogelijk dossiers tot een goed einde te brengen. Trilogen dragen bij aan snellere besluitvorming en stellen het voorzittend land in staat aan het einde van zijn voorzitterschap een lange lijst met successen te presenteren.

Bovendien plaatst een informele triloog het voorzitterschap in een invloedrijke positie. Het zit immers als enige namens de Raad aan de onderhandelings-tafel. Weliswaar krijgt de voorzitter meestal een afgebakend mandaat, maar hij kan op grond van onderhandelingen aandringen op aanpassing of verruiming van dit mandaat. Hierbij kan het voorzitterschap handig gebruik maken van informatievoorsprong op de andere lidstaten, die immers niet aan de onderhandelings-tafel zitten.

De standpuntbepaling *binnen* de Raad vindt plaats op drie niveaus: Raadswerkgroep (gespecialiseerde diplomaten en ambtenaren uit de hoofdsteden), COREPER (Comité van Permanente Vertegenwoordigers) en Ministerraad (ministers). Aangezien in een triloog meestal de Permanente Vertegenwoordiger de onderhandelingen voert op basis van een door COREPER vastgesteld mandaat, wordt wel beweerd dat COREPER met de toename van verkorte procedures aan macht wint ten opzichte van Raadswerkgroepen en ministerraden.<sup>4</sup> Deze conclusie is echter te stellig. Zeker bij trilogen in eerste en tweede lezing zijn het vaak de vakspecialisten van de PV die de onderhandelingen voeren op basis van in de Raadswerkgroepen voorgekookte mandaten. Dat er minder werk overblijft voor de ministerraden, is waarschijnlijker, maar hoe significant de verschillen zijn, is de vraag. Voor de meest controversiële dossiers zal immers niet snel een verkorte procedure worden gevolgd.

De *Brusselse diplomaten* in het algemeen, en die van het *voorzitterschap* in het bijzonder, kunnen dus als 'winnaars' bestempeld worden. Hiertegenover staan de 'verliezers': de andere lidstaten en in het bijzonder de ambtenaren en de ministers uit de hoofdsteden. Aan dit laatste rijtje kunnen ook de nationale parlementen toegevoegd worden. Zij immers worden met onderhandelingsresultaten geconfronteerd die vroegtijdig bereikt zijn tijdens trilogen die zich aan hun zicht onttrekken.

#### Parlement: machtspolitiek tegenover transparantie

Het Europees Parlement heeft méér reserves ten aanzien van trilogen dan de Raad. Het Parlement hecht er niettemin soms aan een dossier onder een bepaald

voorzitterschap af te ronden, omdat het de kans op een akkoord groter acht dan onder een volgend voorzitterschap. Een voorbeeld hiervan is het voorstel over de financiering van politieke partijen, dat het EP tijdens het Griekse (en vóór het Italiaanse) voorzitterschap wilde afronden. In deze gevallen kunnen trilogen een nuttig hulpmiddel zijn.

Binnen het EP staat in het bijzonder de *rapporteur*, vooral als hij van een *grote fractie* is, meestal positief tegenover een versnelde procedure. Meer nog dan in de normale procedure is de rapporteur tijdens trilogen immers het aanspreekpunt voor de andere instellingen en de centrale figuur bij de onderhandelingen. Bovendien kan de rapporteur na een geslaagde triloog de versnelde aanneming van de wetgeving op zijn conto schrijven. De Raad beschouwt naast de rapporteur vooral de vertegenwoordigers van de *twee grootste fracties* (christen- en sociaal-democraten) als onderhandelingspartners, gezien hun ruime gezamenlijke meerderheid in het EP. Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze grote fracties over het algemeen positief staan tegenover deze manier van zaken doen.

De *kleine fracties* daarentegen, vooral die ter linkerzijde, zijn erg kritisch over wat zij als een Brussels 'torentjesoverleg' beschouwen. Doordat de Raad in trilogen probeert zaken te doen met de grote fracties en de rapporteur, voelen de kleine fracties zich gepasseerd. Bovendien doen trilogen achter gesloten deuren volgens deze partijen afbreuk aan het transparante en publieke karakter van het parlementaire werk.

Overigens raakt dit tweede bezwaar aan een wezenlijk punt: trilogen maken debatten tijdens parlementaire vergaderingen deels overbodig en zetten zo de parlementaire commissies buitenspel. Nu trilogen zijn opgeschoven van de derde naar de tweede en eerste lezing, 'bemoeit' de Raad zich bovendien steeds vroeger met de standpuntbepaling in het EP. Door mee te werken aan trilogen, past het Parlement zijn transparante en publieke werkwijze dus deels aan de werkwijze van de Raad aan: overleg achter gesloten deuren in een kleine bezetting. Om het evenwicht te herstellen heeft het EP de Raad regelmatig opgeroepen om in de openbare parlementaire commissievergaderingen van gedachten te komen wisselen over elkaars standpunten. De Raad schrikt hier echter vooralsnog voor terug vanwege de extra werklast en uit angst zo zijn onderhandelingspositie te ondermijnen.

De negatieve invloed van het toenemend aantal trilogen op de transparantie van de besluitvorming moet trouwens niet worden overdreven. Ook toen er nog geen trilogen werden gehouden waren er immers al informele contacten tussen de instellingen. Deze waren zelfs niet aan ongeschreven regels gebonden en onttrokken zich behalve aan het oog van het publiek,

ook aan het oog van veel direct betrokkenen, waaronder vaak de Commissie. Trilogen bieden misschien geen perfect, maar wel een aanvaardbaar alternatief voor dergelijke onderonsjes. Verder worden parlementaire vergaderingen voorafgaand aan en na trilogen nog steeds gebruikt, al was het maar om mandaten te formuleren, onderhandelingsresultaten te bespreken en verantwoording af te leggen.

### Commissie: de stille kracht

Binnen de Commissie hecht de afdeling waarvan het voorstel afkomstig is vanzelfsprekend aan vlotte besluitvorming, waarbij liefst zo weinig mogelijk wordt veranderd aan het oorspronkelijke voorstel. In het geval van Europese kaderprogramma's of subsidie-regelingen geeft de publikatie van een definitief akkoord in het *Publicatieblad* de Commissie het groene licht om programma's verder in te vullen, aanbestedingen uit te schrijven, enz.

De rol van de Commissie in de co-decisieprocedure wordt vaak onderschat. In de literatuur wordt co-decisie vooral beschouwd als een strijd tussen Parlement en Raad. De Commissie beschikt echter over kwaliteiten die in de co-decisieprocedure, en zeker ook in informele trilogen, in haar voordeel werken. De Commissie slaagt er, mede door een goede interne coördinatie, beter dan de andere instellingen in met één mond te spreken. Daarnaast beschikt ze over ruime technische expertise en kent ze als auteur als geen ander het voorstel dat ter tafel ligt. Ten slotte speelt ze vaak gewiekst de rol van bemiddelaar tussen EP en Raad, waarbij ze probeert de partijen in de door haar gewenste richting te laten bewegen.

Als er al in een vroeg stadium trilogen worden georganiseerd, heeft Raad noch Parlement een vastliggend standpunt, wat de beïnvloedingsruimte van de Commissie verder vergroot. Hier staat tegenover dat EP en Raad in een triloog rechtstreeks met elkaar zaken kunnen doen. Pendeldiplomatie door de Commissie wordt hiermee deels overbodig. Juist die pendeldiplomatie levert de Commissie vaak veel op, omdat Raad of Parlement dan niet rechtstreeks maar via de Commissie vernemen wat de positie van de andere instelling is. Hierbij kan de Commissie haar eigen accenten leggen.

### Trilogen in de praktijk: *Marco Polo*

Hoe verloopt een triloog in de praktijk? Ter illustratie het voorbeeld van de besluitvorming over *Marco Polo*, een subsidieprogramma voor milieuvriendelijke transportprojecten. Het Parlement steunde in eerste lezing in grote lijnen het Commissievoorstel, maar drong wel aan op lagere subsidiedrempels, om zo ook kleinere projecten te kunnen honoreren.

Nog voordat de Raad een definitief Gemeenschappelijk standpunt had bereikt, benaderde het toenmalige Deense voorzitterschap de EP-rapporteur met het voorstel een triloog te organiseren. De Denen gaven aan dat de Raad grote moeite had intern overeenstemming te bereiken. In het bijzonder het volgens een aantal delegaties veel te hoge budget vormde een struikelblok. Deze delegaties zouden volgens de Denen slechts in willen stemmen met een Gemeenschappelijk standpunt (inclusief een behoorlijk budget), als ze de garantie zouden krijgen dat dit akkoord niet later alsnog zou sneuvelen door wijzigingen van het EP in tweede lezing. Om die reden wilden de Denen dus nu al kijken of een akkoord met het EP mogelijk was.

Hoewel de beschrijving van de Denen de situatie in de Raad aardig weergaf, speelde ook tactiek een rol. Voor de Denen was het immers vooral belangrijk een akkoord te bereiken tijdens hun voorzitterschap. Bovendien gebruikten de Denen tijdens de onderhandelingen met het EP de interne Raadsproblemen en het vermeende wankele evenwicht binnen de Raad als excuus voor hun aanvankelijk geringe compromisbereidheid.

De Commissie was groot voorstander van een versnelde procedure, omdat zij zo eerder zou kunnen beginnen met het uitschrijven van de aanbestedingen. Ook de christen-democratische rapporteur voelde wel voor een triloog, omdat Raad en Parlement het op hoofdlijnen eens waren en het doorlopen van alle lezingen overbodig leek. Uiteindelijk stemde de EP-delegatie (bestaande uit de rapporteur en de schaduw-rapporteurs van de andere fracties) tijdens de triloog in met een beperking van het budget zoals gewenst door de Raad, in ruil voor de wijziging van het voorstel op een aantal voor het EP belangrijke punten. Helaas werd de behaalde tijdswinst vervolgens teniet gedaan door capaciteitsproblemen bij de dienst die het bereikte akkoord juridisch en taalkundig moest controleren.

### Kansen en valkuilen

Trilogen leiden dus zeker niet automatisch tot de gewenste tijdswinst en vermindering van de werklust. Zeker als er verschillende bijeenkomsten nodig zijn, kunnen ze in het bijzonder voor het voorzitterschap van de Raad juist een aanzienlijke extra belasting vormen, terwijl de voorbereiding in de Raad ten koste kan gaan van de behandeling van andere dossiers. Van grote tijdswinst is evenmin altijd sprake; regelmatig wordt bijvoorbeeld plenaire behandeling in het EP uitgesteld om de uitkomsten van een triloog af te wachten. Indien een triloog dan mislukt, kan tijd verloren gaan in plaats van gewonnen worden.

Om de gewenste tijdwinst en werklastermindering te bereiken, dienen de onderhandelaars in de eerste plaats over een duidelijk *mandaat* te beschikken. In het geval van het Parlement betekent dit dat een triloog bij voorkeur gehouden dient te worden wanneer in de parlementaire commissie een debat en bij voorkeur zelfs een stemming heeft plaatsgevonden. Op basis van de amendementen die dan ter tafel liggen, kan de onderhandelaar van het Parlement namens zijn collega's onderhandelen. Het onderhandelingsresultaat wordt vervolgens omgezet in amendementen waarover het EP plenair stemt.

De Raad op zijn beurt zou voorafgaand aan een triloog zijn standpunt moeten bepalen over de EP-amendementen en het voorzitterschap op grond daarvan kunnen mandateren. Het komt echter herhaaldelijk voor dat dit niet gebeurt en dat een voorzitterschap met lege handen naar een triloog komt, maar wel van het Parlement verwacht dat het kleur bekent.

Als vertegenwoordigers geen duidelijk mandaat hebben of dit moeten overschrijden om een akkoord te kunnen bereiken, kan dat ertoe leiden dat het onderhandelingsresultaat uiteindelijk niet bekrachtigd wordt door de desbetreffende instelling. Zo bevatte het akkoord over *Marco Polo* twee punten die voor bepaalde delegaties binnen de Raad onaanvaardbaar bleven en die uiteindelijk niet in het Gemeenschappelijk standpunt gekomen zijn. De rapporteur, die zeker dacht te zijn van het met het voorzitterschap bereikte akkoord, was dan ook teleurgesteld. Om niet nog meer tijd te verliezen adviseerde hij de plenaire vergadering niettemin het Gemeenschappelijk standpunt ongewijzigd goed te keuren, wat vervolgens gebeurde.

Uit dit voorbeeld blijkt ook het belang van *verslaglegging*. Door het bereikte resultaat tijdig schriftelijk vast te leggen voorkomt men misverstanden over gemaakte afspraken. Voor milieuonderwerpen werken Raad en Parlement bijvoorbeeld al met standaardbrieven, waarmee de partijen het in triloog bereikt akkoord bevestigen. In het verleden hebben voorzitterschapswisselingen nog wel eens geleid tot onduidelijkheid over gemaakte afspraken; een goede overdracht van dossiers tussen de voorzitterschappen is dan ook van groot belang.<sup>5</sup>

De meeste valkuilen zijn betrekkelijk eenvoudig te vermijden. Dat men hier niet altijd in slaagt, komt door de geringe ervaring met trilogen. Doordat deelnemers per onderwerp en per voorzitterschap wisselen, wordt die ervaring ook maar langzaam opgedaan. De ambtelijke diensten van de instellingen worden vaak onvoldoende of te laat ingeschakeld, terwijl juist zij de constante factor vormen en de triloog procedureel kunnen begeleiden; het secretariaat van de EP-milieucmissie heeft hiervoor bijvoorbeeld een interne *checklist* ontwikkeld om verkorte procedures

vrijwel vlekkeloos te laten verlopen. Overigens ontbreekt het soms ook binnen de ambtelijke diensten aan inzicht in procedures en institutionele verhoudingen; zo stelde een Commissieambtenaar eens voor, bij afwezigheid van de rapporteur dan maar diens assistent aan de onderhandelingstafel te laten aanschuiven.

Hoewel het wellicht paradoxaal is regels te formuleren voor overlegvormen die per definitie informeel zijn, zou een onderlinge gedragscode geen overbodige luxe zijn. Hierin kunnen afspraken vastgelegd worden over eerder besproken punten, zoals deelnemers, mandaten, verslaglegging, enz. Daarnaast zou een betere onderlinge afstemming van de planning van dossiers bijdragen aan een soepeler en vlotter verloop van de behandeling ervan.

### Het Nederlands EU-voorzitterschap in 2004

Nederland is vanaf 1 juli 2004 een half jaar lang voorzitter van de Europese Unie. Het zal in diverse opzichten een lastig voorzitterschap worden. Nederland moet een Unie voorzitten die dan nog maar net is uitgebreid met tien nieuwe lidstaten. Het zal bovendien samen moeten werken met een in juni 2004 nieuw gekozen EP en met een Commissie waarvan de samenstelling tegen het einde van het voorzitterschap verandert. De instellingen zullen proberen veel lopende onderwerpen vóór de zomer af te ronden; nieuwe onderwerpen dienen zich pas aan als de nieuwe Commissie van start is gegaan. Kortom: Nederland valt met zijn voorzitterschap tussen wal en schip; het zal dan ook niet eenvoudig zijn veel concrete successen te boeken.

Door bij de voorbereiding van het voorzitterschap de mogelijkheden te beseffen die trilogen bieden co-decisie-procedures te bekorten, kan Nederland de kans op een geslaagd voorzitterschap vergroten. Ministeries en Permanente Vertegenwoordiging zouden vroegtijdig en systematisch moeten bezien voor welke dossiers een verkorte procedure zinvol lijkt. Men kan al tijdens het Ierse voorzitterschap in de eerste helft van 2004 ervaring opdoen met trilogen; het is namelijk gebruik dat het aankomend voorzitterschap aanschuift tijdens de trilogen, om later een soepele overdracht mogelijk te maken. Daarnaast zijn goede contacten met Commissie en Parlement van groot belang. Ook hierin kan Nederland nu al investeren. Tijdens zijn voorzitterschap kunnen Nederlandse diplomaten en ministers het EP bovendien gunstig stemmen door regelmatig parlementaire commissievergaderingen bij te wonen en daar Gemeenschappelijke standpunten toe te lichten.

Als Nederland zich aan de geschreven en ongeschreven regels van de trilogen houdt, draagt het bij aan een efficiënter Europa zonder tegelijkertijd het

beruchte Haagse 'torentjesoverleg' naar Brussel te verplaatsen. ■

## Noten

1 In de co-decisie- of medebeslissingsprocedure (art. 251 EG-Verdrag) kan het EP in *eerste lezing* het Commissievoorstel goedkeuren of amenderen. Als de Raad instemt met de eerste lezing van het EP, is het voorstel aangenomen. De Raad kan ook een afwijkend Gemeenschappelijk standpunt formuleren. Het EP kan in *tweede lezing* dit standpunt goedkeuren of parlementaire amendementen die niet in dit Gemeenschappelijk standpunt zijn overgenomen, opnieuw indienen. Indien de Raad niet instemt met deze amendementen, volgt de 'concliatie': een comité samengesteld uit delegaties van Raad, EP en Commissie tracht binnen maximaal acht weken alsnog een akkoord te bereiken.

2 *EP Activity report 2002-2003*.

3 Michael Shackleton & Tapio Raunio, 'Co-decision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change', in: *Journal of European Public Policy*, 10(2), april 2003, blz. 177.

4 Henry Farrell & Adrienne Héritier, *Interorganisational Cooperation and Intraorganisational Power: Early agreements under co-decision and their impact on the Parliament and the Council*, Bonn: Max-Planck Instituut, 2002, blz. 14.

5 Het *Activity report 2002-2003* van het EP laat aan de hand van de onderhandelingen over het Zesde Kaderprogramma voor Onderzoek zien hoe op dit punt zaken mis kunnen lopen.

### Over de auteur

DRS J. BOERBOOM is door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gedetacheerd bij het Europees Parlement. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

# De kookpot van Brussel

DORETTE CORBEY & DIEDERIK PEERBOOM

## Het Europese onbehagen en het politiek tekort

IN JUNI 2004 ZIJN ER OPNIEUW VERKIEZINGEN voor het Europees Parlement. De verkiezingen van 1999 waren, met een opkomst van 49,7% van de stemgerechtigde kiezers, de meest teleurstellende rechtstreekse verkiezingen voor het EP sinds 1979. In Nederland lag de opkomst met slechts 29,9% nog aanzienlijk lager dan het Europees gemiddelde.<sup>1</sup> Met opnieuw lage opkomstpercentages in het vooruitzicht zal er de komende maanden weer veel gesproken en geschreven worden over de noodzaak 'Europa dichter bij de burger te brengen'. Eurosceptici zullen de bekende argumenten herhalen dat 'Europa' een ver-van-mijn-bed-show is: de EU heeft haar grenzen bereikt en meer regels stuiten bij de burger alleen maar op afkeer. 'Europeanen', daarentegen, zullen de lage opkomst verklaren door te wijzen op het democratisch tekort. Pas als de kiezer zich volledig bewust is van alle bevoegdheden van het Parlement en het laatste tekort is weggewerkt, zal het stemlokaal volstromen.

In het EP werpen de Europese verkiezingen hun schaduw reeds vooruit. Er is een verkiezings-*task force* in het leven geroepen, die voorlichting gaat geven over

*Het Europees Parlement heeft zich geleidelijk tot een betrouwbare, efficiënte en kundige medewetgever ontwikkeld, maar dat is wel ten koste gegaan van het grote politieke debat. Enige suggesties om het Europees Parlement te politiseren.*

het goede werk dat het EP verricht. Deze benadering miskent de realiteit. Een laag opkomstpercentage stijgt niet door voorlichting, maar is op zijn minst een indicatie dat het politieke stelsel niet optimaal functioneert. Het Europees onbehagen – het idee dat burgers en politiek weinig greep hebben op het verloop van het integratieproces – is groot. Neem de euro. Politici benadrukken de economische en politieke voordelen van één munt. Maar op straat gaat de euro door voor ondemocratisch, onhandig (muntjes lijken op elkaar) en oneerlijk (niet alle lidstaten zijn even gelijk als het om begrotingsnormen gaat). Bovendien was de euro aanleiding voor prijsstijgingen waarvoor niemand politieke verantwoordelijkheid nam.

De discrepantie tussen de politiek en de straat leidt tot onvrede en die mag niet onbeantwoord blijven. Vorig jaar is in Nederland de kritiek op het functioneren van het parlementaire stelsel losgebarsten. Achterkamertjes, technocratie, een gesloten circuit, en een al te zelfgenoegzame politieke elite die zich vervreemd had van de kiezers. Het versmelten van tegengestelde politieke stromingen tot een paarse regeringscoalitie ging ten koste van een herkenbare oppositie, waardoor onvrede met het beleid zich uitte in onvrede met het systeem. De meeste kritiek op de Haagse politiek is zonder meer van toepassing op Europa. Tijd voor een analyse.

### Een democratisch of een politiek tekort?

Politiek onder democratische verhoudingen is de strijd tussen uiteenlopende ideeën over de maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. De laatste jaren heeft de noodklok voor de democratie, de politiek, de ideologie en de geschiedenis regelmatig geluid. Al aan het begin van jaren '60 kondigde Daniel Bell het einde van de ideologieën aan.<sup>2</sup> Grote ideologische strijd, zoals tussen kapitalisme en communisme, zou spoedig tot het verleden behoren. Francis Fukuyama zag de geschiedenis eindigen op het moment dat de liberale democratie definitief het meest geliefde en aanvaarde politiek stelsel werd. Politiek zou voortaan alleen nog over bijzaken en details gaan.<sup>3</sup> De Franse diplomaat Guéhenno beschrijft in zijn pamflet ook het einde van de democratie, maar hij zoekt de oorzaak vooral in het verdwijnen van de natie-staat. Door internationalisering en globalisering verliest de staat aan betekenis – het zijn nu de markt en de *multinationals* die de touwtjes in handen hebben.<sup>4</sup>

Ook David Held voorziet grote uitdagingen voor democraten: door de mondialisering verliest nationale politiek haar betekenis, zonder dat daar toereikende mondiale democratische oplossingen tegenover staan.<sup>5</sup> De politiek wordt zo van twee kanten bedreigd: er valt niets meer te strijden (Fukuyama) en er valt wel wat te strijden, maar het strijdtoneel is niet toereikend en verkeerd gesitueerd (Guéhenno). Als we deze redenering toepassen op de Europese politiek, dan leidt dit tot tegenstrijdige visies. Binnen de opvatting van Fukuyama is ook de Europese politiek gedoemd tot een marginaal bestaan. Binnen de opvatting van Guéhenno en Held is Europese politiek kansrijker: het strijdtoneel is immers meer adequaat dan dat van de nationale staat.

Dat brengt ons bij de *verhouding tussen democratie en politiek*. Democratische rechten en bevoegdheden vinden hun weerslag in instituties zoals parlement en regering en zijn een voorwaarde voor een goed functionerende politiek. Hoe meer voorzieningen de democratie kent in termen van bevoegdheden, hoe beter de politiek tot haar recht kan komen. De Euro-

pese democratie is vaak bekritiseerd. Er is een democratisch tekort, ook al is de Europese constructie op democratische wijze tot stand gekomen. Voor nationale parlementen is de mogelijkheid beslissingen te controleren afgenomen, zonder dat er op Europees niveau een nieuwe parlementaire controle voor in de plaats kwam. Het democratisch tekort is in de loop der tijd kleiner geworden: de wetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement zijn aanzienlijk uitgebreid en het EP heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een efficiënte medewetgever.<sup>6</sup>

In Europa ontbreken de traditionele figuren regering-parlement en positie-oppositie, maar er zijn wel stappen gezet in de richting van duidelijker politieke verhoudingen. In het Verdrag van Maastricht kreeg het EP het recht zijn mening te geven over de door de lidstaten voorgedragen kandidaat-voorzitter en over de Europese Commissie als geheel. Het EP wil in de toekomst de voorzitter van de Europese Commissie kunnen kiezen uit een aantal door de lidstaten voorgedragen kandidaten. Daarmee politiseert de functie van Commissie-voorzitter. Hoewel er nog het een en ander te winnen valt, heeft het EP zijn democratische controle op de Commissie kunnen uitbreiden.

Intussen is het EP veruit de meest bekende Europese instelling onder de burgers. Bovendien wordt het EP door 81% van de bevolking gezien als de belangrijkste instelling en geniet het van alle instellingen het meeste vertrouwen.<sup>7</sup> Als de opkomst bij verkiezingen niet erg laag was, zou er op het eerste gezicht dus niets aan de hand zijn. Maar een representatieve democratie vereist dat politici en hun partijen voor de kiezers herkenbaar zijn. Politiek moet onderscheidend zijn en moet verantwoording toewijzen. Een politiek tekort bestaat, als er geen strijd plaatsvindt tussen concurrerende partijen over de inrichting van de samenleving en/of als deze strijd voor kiezers niet herkenbaar is. *In welk opzicht en waarom is er sprake van een politiek tekort? En kan het worden verkleind?*

### Strijdbijl begraven

In het Europese *besluitvormingsproces* zijn de Europese Raad, de Raad van Ministers, het Europees Parlement en de Europese Commissie de hoofdrolspelers. Ruwweg zijn er *drie soorten besluiten* binnen de EU.<sup>8</sup> De *eerste* categorie omvat de zg. *historische* beslissingen: de verdragswijzigingen en besluiten van de Europese Raad die de agenda, prioriteiten of financiën van de EU aangaan. De strijd hierover vindt vooral plaats tussen de afzonderlijke lidstaten op basis van hun uiteenlopende nationale belangen. Het EP speelt nauwelijks een rol in deze besluiten, *maar voorafgaand aan Europese topontmoetingen legt het EP zijn prioriteiten vast in een resolutie*.

De tweede categorie behelst *beleidsbepalende* besluiten over hoofdlijnen van beleid naar aanleiding van groenboeken (consultatiedocumenten van de Commissie, waarin opties en vragen voorgelegd worden), witboeken (kader en opsomming van nieuwe regelgeving) en nieuw beleid in de vorm van actieprogramma's.<sup>9</sup> Voorbeelden zijn hier het witboek voedselveiligheid, de milieuactieprogramma's, het groenboek energievoorziening en het witboek over het chemicaliënbeleid. De strijd rondom de beleidsbepalende besluiten wordt gevoerd tussen Commissie, Parlement en Raad. De Commissie probeert haar voorstellen ongeschonden door het besluitvormingsproces te loodsen. In het geval van niet-wetgevende groen- en witboeken leggen EP en Raad hun wensen vast in afzonderlijke *resoluties*.

Bij de derde categorie gaat het om *wetgevende* besluiten over richtlijnen en verordeningen. Deze geven invulling aan beleidsbepalende besluiten. Op verreweg de meeste beleidsterreinen is het EP *medewetgever*. Dat medewetgeven verloopt via een relatief complexe besluitvormingsprocedure, waarin Raad en Parlement een wetsvoorstel tegelijkertijd behandelen, en vervolgens de opvattingen van de twee instellingen naast elkaar worden gelegd. Tijdens deze medebeslissingsprocedure ondergaat het EP een belangrijke rolverandering. In *eerste lezing* van de medebeslissingsprocedure kunnen er grote en duidelijke politieke verschillen zijn tussen de politieke fracties. De strijd wordt tijdens de stemming beslecht in het voordeel van de coalitie die de meeste stemmen verwerft. In *tweede lezing* is een *absolute meerderheid* van 314 (van de 626) stemmen nodig. Aangezien ruim 100 leden van het EP structureel niet komt opdagen, is er in de praktijk altijd een compromis nodig tussen de twee grootste fracties.<sup>10</sup> De strijdbijl wordt daarom na de eerste lezing zo snel mogelijk begraven, zodat het EP als één blok kan optreden naar de Raad. Met andere woorden, tijdens de voorstelling is het EP vóór de pauze – in eerste lezing – het toneel van partijpolitieke strijd. Na de hervatting speelt het EP eenstemmig zijn rol als acteur in de inter-institutionele strijd.

De voor het grote publiek meest zichtbare besluiten zijn de grote historische beslissingen. Het gaat immers om nationale belangen en de besluitvorming concentreert zich op de topontmoetingen. Een groot deel van de Europese strijd speelt zich af *tussen de instellingen*. Dat geldt in ieder geval voor de beleidsbepalende besluiten en voor de afrondende fase van de medebeslissingsprocedure. Deze institutionele strijd is eentoniger en spreekt minder tot de verbeelding dan de strijd tussen lidstaten, waarbij de nationale melodieën in ieder geval herkenbaar zijn. Hoe staat het met de politieke strijd binnen het Parlement?

#### 4.563 voeten tussen de deur: de lobby's

Het huidige EP kent zeven politieke fracties, die bestaan uit leden uit ten minste vier lidstaten. De fracties zijn op basis van politieke ideologie georganiseerd, maar aangezien parlementariërs gekozen zijn in hun eigen lidstaat, speelt nationaliteit een belangrijke rol. Niettemin wijst onderzoek uit dat de verschillen tussen de fracties groter zijn dan de verschillen tussen landen. D'Hollander concludeert dat de parlementaire debatcultuur niet optimaal is, maar dat politieke breuklijnen wel duidelijk herkenbaar zijn.<sup>11</sup> Onderzoek van Hix, Noury en Roland wijst uit dat het EP zich heeft ontwikkeld tot een normaal parlement, waarin politieke fracties met elkaar strijden over uiteenlopende beleidskeuzen. Uit hun analyse van het stemgedrag van europarlementariërs vanaf 1979 blijkt dat binnen het EP partijen zich van elkaar onderscheiden op een duidelijke links-rechtsdimensie. De politieke fracties zijn coherente organisaties en de cohesie is in de loop der tijd toegenomen.<sup>12</sup>

Een positief beeld, maar toch zijn kanttekeningen noodzakelijk. Ten eerste gaat men uit van hoofdelijke stemmingen. Aangezien dit er relatief weinig zijn – meestal wordt volstaan met handopsteking en eventueel een elektronische controle wanneer het resultaat van de handopsteking onduidelijk is – leidt een eenzijdige kijk op hoofdelijke stemmingen tot een vertekening. Hoofdelijke stemmingen worden juist aangevraagd op controversiële amendementen en die hebben vaak betrekking op niet-wetgevende besluiten, zoals resoluties.<sup>13</sup> Polarisatie en politieke strijd vinden voor een groot deel plaats op terreinen waar het EP weinig zeggenschap heeft. Ten tweede zeggen de hoofdelijke stemmingen over amendementen meestal niets over het eindresultaat van de stemming. Politieke fracties stemmen op specifieke onderdelen van wetgevingsvoorstellen langs politieke lijnen, maar ze zijn bij de eindstemming tamelijk eensgezind. Deze zelfde eensgezindheid is terug te vinden in stemmingen over niet-bindende resoluties over bijvoorbeeld het GBVB, het Midden-Oosten, het Europees industriebeleid na de uitbreiding, Burundi, Nepal en het Gemeenschappelijk visserijbeleid.

Het EP kan zijn meest invloedrijke rol spelen in de medewetgevingsprocedure.<sup>14</sup> Alle parlementsleden kunnen amendementen indienen. Amendementen zijn voor hen tastbare politieke *statements*, maar ook een middel om hun achterban of een lobbyist op een zichtbare manier te bedienen. Ook in wetgeving over relatief kleine onderwerpen, zoals controle op vlees, zijn er daardoor vaak honderden amendementen. Verreweg de meeste weerspiegelen enkel particuliere belangen of gaan over technische details. Zo stemt de plenaire vergadering over de plaats van het gezond-

heidsstempel op een konijnenbout, over testen van vlees van hermafrodiete varkens en over de geschiktheid van de uier voor menselijke consumptie in geval van brucellosebesmetting. Voor de overgrote meerderheid van parlementariërs is dit nauwelijks te volgen. Wetgevende dossiers worden daarom vaak alleen behandeld door enkele fractiewoordvoerders. Het is bijna onmogelijk een breder publiek te betrekken bij de besluitvorming. Alleen de 4.563 ingeschreven lobbyisten en belanghebbenden volgen 'hun dossier' op de voet – en zij hebben die voet dan ook nadrukkelijk tussen de deur. Het technisch karakter maakt het ook niet gemakkelijk nationale parlementen bij de besluitvorming te betrekken, en dat komt de politieke duidelijkheid niet ten goede. Vertegenwoordigers van kleine landen en kleine fracties zijn eveneens verliezers; zij beschikken niet over de menskracht om alle dossiers te volgen.

De wetgevende bevoegdheid van het EP trekt ook de aandacht van de regeringen in de diverse hoofdsteden. Veel regeringen hebben nu methoden ontwikkeld om de parlementariërs van hun land op zijn minst kennis te laten nemen van de regeringsstandpunten. Dit sluit aan bij de wens van parlementariërs de wetgevingsvoorstellen te beoordelen op de gevolgen voor de lidstaat waar ze gekozen zijn. Maar ook dit heeft tot gevolg dat de strijd niet zozeer *tussen* fracties verloopt, maar voor een groot deel *binnen* fracties. Met andere woorden: van een politieke strijd opnieuw tot een nationale strijd. Dit komt de zichtbaarheid van parlementariërs in hun eigen land ten goede, maar herkenning is eerder gebaseerd op nationale dan op politieke standpunten.

### De politieke kookpot

Politiek is herkenbaar als de standpunten passen in een groter ideologisch of partijpolitiek verhaal en als in de besluiten deze standpunten herkenbaar zijn. Op terreinen waar het EP medewetgever is, is dit grotere verhaal vaak moeilijk terug te vinden. Dat heeft in de eerste plaats te maken met het *technisch karakter* van een groot deel van de wetgeving. Het heeft zeker ook te maken met de *verbrokkelde agenda* van het EP. De onderwerpen maken geen deel uit van een groter regeringsprogramma, dat gesteund dan wel bestreden wordt.

De partijpolitieke herkenbaarheid van fracties in het EP wordt bemoeilijkt doordat de fracties weliswaar langs politieke lijnen zijn georganiseerd, maar bestaan uit nationale delegaties. Het is – gegeven het feit dat parlementariërs uitsluitend in hun eigen land worden gekozen – bijna onvermijdelijk dat nationale belangen en voorkeuren dwars door de fracties lopen. Het gevolg is dat het onderscheid tussen fracties – in ieder geval voor de burgers in de desbetreffende lid-

staat - op bepaalde onderwerpen niet bestaat. *Het spanningsveld tussen partijpolitieke en nationale belangen is dan ook één van de redenen voor de relatieve zwakte van de Europese politieke fracties.*

Politieke standpunten zijn in het eindresultaat – een richtlijn of verordening – nauwelijks herkenbaar. Compromissen zijn voortdurend noodzakelijk. De medebeslissingsprocedure, mag de rol van het EP als instelling dan aanzienlijk hebben versterkt, ze levert wel moeilijkheden op voor politieke partijen om hun invloed zichtbaar te maken.<sup>15</sup> Om bepaalde amendementen erdoor te krijgen, is het onvermijdelijk compromissen te sluiten. Vervolgens is weer een compromis nodig tussen de twee instellingen, waardoor het laatste restje politiek verdwijnt. Het is dus *samen, samen en nog eens samen*. De politieke ingrediënten zijn na langdurig en gezamenlijk pruttelen niet meer in de kookpot terug te vinden. De in juli jl. afgesloten Conventie over de toekomst van Europa was een treffend voorbeeld van deze politieke kookpot. De 105 deelnemers produceerden na lang debatteren samen een voorstel voor een Europese Grondwet. De vraag is echter wie de uiteindelijke tekst nog kan becommentariëren in een serieus politiek debat. Alle deelnemende parlementariërs zijn immers medeverantwoordelijk voor het resultaat, waardoor de partijpolitieke dimensie nog meer naar de achtergrond is verschoven.

De zichtbaarheid van de Europese politiek wordt beperkt door de afwezigheid van een Europese openbare ruimte en Europese media.<sup>16</sup> Bij gebrek aan Europese media krijgen de nationale media vaak het verwijt te weinig aandacht aan het EP te besteden, waardoor Europa 'ver van ons bed' blijft. Terecht misschien. Maar ook voor de parlementaire redacties is het niet makkelijk a-politieke boodschappen en technische standpunten op een herkenbare wijze aan hun publiek te presenteren. Daar komt nog bij dat de aandacht voor besluiten het grootst is aan het eind van het proces. Aangezien de media weten dat de eerste lezing slechts het begin is, bestaat er minder aandacht voor de politieke strijd die in deze fase plaatsvindt. Veel interessanter en relevanter is de afronding. Maar juist in de slotfase zijn de politieke verschillen voor een belangrijk deel verdwenen.

### Politisering van het Europees Parlement

Het politiek tekort kan worden teruggebracht, ook zonder ingewikkelde verdragswijzigingen. Ten eerste kan het EP zijn werkwijze zo aanpassen, dat bij belangrijke wetgevingsvoorstellen uitsluitend politieke amendementen in de vorm van een duidelijke politieke boodschap kunnen worden ingediend. Het voordeel is dan dat een groter aantal parlementariërs deel kan nemen aan het politieke debat. Ook voor natio-

nale volksvertegenwoordigers is het dan eenvoudiger zich op hoofdlijnen met Europese besluitvorming bezig te houden. Dit verbetert de herkenbaarheid, maar ook de kwaliteit van de wetgeving, omdat experts de politieke wensen in de juiste juridische vorm gieten.

Ten tweede kan het EP meer werk maken van de controle op de Europese Commissie door duidelijke politieke afspraken met afzonderlijke commissarissen te maken. Aanknopingspunt is de *Staat van de Unie* (debat over het werkprogramma van de Commissie) en behandeling van het door de Commissie gepresenteerde algemene jaarverslag. Hierbij moet de politieke verantwoordelijkheid centraal staan, opdat duidelijk is welke commissaris waarop aanspreekbaar is en welke consequenties zijn verbonden aan het niet-nakomen van toezeggingen. Door meer aandacht te geven aan de politieke hoofdlijnen kan het EP meer samenhang aanbrengen in zijn werkwijze.

Ten derde moet het Parlement de opkomst van leden bevorderen, opdat de compromisdwang kleiner wordt. De politieke fracties kunnen een gedragscode opstellen met duidelijke sancties voor delegaties die relatief vaak afwezig zijn bij stemmingen. Dit kan in de vorm van het niet langer toekennen van belangrijke functies in het EP, zoals het voorzitterschap van een commissie.

Ten vierde moet het EP verbod van werkzaamheden op de diverse gebieden tegengaan. Dit alles vereist een eensgezinde fractie. De politieke groepen zouden daartoe meer moeten investeren in gemeenschappelijke fractie-ideologie en die ideologie ook duidelijk en herkenbaar moeten uitdragen.

Meer ingrijpende oplossingen voor het politiek tekort vereisen *aanpassing van de verdragen*. De *besluitvorming wordt duidelijker als één van de instellingen het laatste woord heeft*, bijvoorbeeld door het Parlement bij alle sociaal-economische besluiten exclusieve zeggenschap te geven en de Raad bij buitenlands beleid. Een minder vèrgaande aanpassing is afschaffing van het absolute meerderheidsvereiste in het EP in tweede lezing en deze te vervangen door een eenvoudige meerderheid. Dit biedt meer ruimte voor politieke strijd in de eindfase van de besluitvorming. Een derde verbetering is een initiatiefrecht voor het EP om concreet uitvoering te geven aan politieke prioriteiten in de vorm van initiatiefwetten.<sup>17</sup> Ten vierde kan het verdrag de controletaak van het EP nauwkeuriger omschrijven, opdat duidelijk is wie verantwoordelijk is aan het Parlement. Het voorstel voor de Europese Grondwet maakt hiermee een begin en is een stap in de richting van duidelijke politieke verhoudingen tussen Parlement en Commissie. Ten vijfde dragen Europese lijsten bij verkiezingen voor het EP bij aan grotere herkenbaarheid van politieke

fracties. Europese lijsten zullen het immers lastiger maken om alleen nationale belangen te behartigen.

Ten slotte zou het een groot pluspunt zijn als de verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie onderdeel gaat uitmaken van de Europese verkiezingsstrijd. Volgens de Europese Grondwet kiest het EP de voorzitter van de Commissie. Europese fracties moeten zich tijdens de campagne uitspreken welke kandidaat zij zullen steunen. Op deze manier valt er iets te kiezen en worden verkiezingen ook een machtsstrijd.

#### Ten slotte: zwevende politici

Er bestaat in Europa een politiek tekort. Er vindt weliswaar een levendige strijd plaats binnen Europa, maar deze is eerder institutioneel en nationaal dan (partij)politiek. Het EP is bezig zich te bewijzen als betrouwbare, efficiënte en kundige medewetgever, maar dat gaat ten koste van het grote politieke debat. Twee observaties zijn relevant. Op terreinen waar het Parlement wetgevende bevoegdheid heeft, gaat de politieke dimensie niet zelden verloren door een overvloed aan amendementen, door een verbrokkelde agenda en door de noodzaak tot consensus te komen. Dit maakt politiek moeilijk herkenbaar.

Op onderwerpen waar het EP geen wetgevende en formele bevoegdheden heeft, vindt politisering vooral plaats in algemene standpunten, bijvoorbeeld over de oorlog in Irak. Deze standpunten zijn wellicht herkenbaar, maar omdat ze doorgaans in een lade verdwijnen, krijgen ze weinig aandacht in de media. Afgezien van de controle op fraude maakt het EP te weinig werk van versterking van de politieke controle. Juist deze taak zou de politieke macht en herkenbaarheid van het EP kunnen vergroten.

Kortom, bij de verkiezingen zijn belangrijke politieke verschillen tussen partijen voor de kiezer niet herkenbaar. Voeg daaraan toe dat de politieke verantwoordelijkheid ongrijpbaar is en het mag nauwelijks een verrassing zijn dat Europese verkiezingen niet op een massale opkomst kunnen rekenen.

Wij hebben een aantal suggesties gedaan om het Europees Parlement te politiseren. De vraag is of het EP zich inderdaad ontwikkelt in een meer partijpolitieke richting of juist tendert naar een podium waar afzonderlijke politici hun nationale belangen verdedigen. Met de toetreding van tien nieuwe lidstaten zal de animo voor nieuwe wetgeving afnemen. Dat vermindert de noodzaak aan nationale belangenbehartiging te doen en dat schept mogelijkheden om meer grote politieke lijnen te trekken. Als deze mogelijkheden volledig benut worden, kunnen de politieke fracties in het EP aan herkenbaarheid winnen.

Het door ons gesignaleerde tekort is vooral een

partijpolitiek tekort. De vraag is ook hoe erg het is dat dit tekort bestaat. In de eerste plaats moet erkend worden dat de a-politieke werkwijze veel heeft opgeleverd. Maar het antwoord hangt eveneens af van de verwachtingen van het EP en van de waardering voor partijpolitiek. Wie het eind van de ideologieën naderbij ziet en wil zien, vindt het wellicht een goede ontwikkeling dat politici op eigen denkkraft moeten functioneren en minder steunen op een partijpolitiek fundament. Dat past in een ontwikkeling om de politiek te personaliseren: de individuele parlementariër staat voor zijn of haar persoonlijke stijl en standpunt en bewaart meer afstand tot partij en partijleider. Het EP, met zijn gebrekkige partijpolitieke inhoud, loopt dan vooruit op het aangekondigde einde van de (partij)politiek en de opkomst van de *frei schwebende* politicus. Wie het EP voortdurend naast de meetlat van de nationale democratie legt, is waarschijnlijk snel teleurgesteld.

Het is interessanter het EP te beschouwen als een eerste maar wel gevorderd experiment van de *transnationale democratie*. Een gemeenschappelijke democratie over grenzen heen, die toch ook nog een partijpolitieke dimensie behoudt, is zo gezien een opmerkelijke prestatie. De parlementariërs die hierbinnen functioneren, zweven tussen nationale en partijpolitieke loyaliteit. Politisering is echter noodzakelijk om te voorkomen dat Europa zelf het mikpunt van politieke onvrede wordt. Als dat slaagt, is het Europees Parlement op weg de post-politieke voorspellingen te weerleggen en internationalisering te verenigen met democratie. ■

## Noten

- 1 R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, Londen, 2003, blz. 25.
- 2 D. Bell, *The end of ideology: On the exhaustion of political ideas in the fifties*, New York, 1962.
- 3 F. Fukuyama, *Het einde van de geschiedenis en de laatste mens*, Amsterdam: Contact, 1992.
- 4 J.M. Guéhenno, *Het einde van de democratie*, 1993.
- 5 David Held, *Democracy and the Global Order*, Polity Press, 1995.
- 6 Het jaarlijks aantal afgeronde medebeslissingsdossiers is toegenomen van 65 in 1999 tot 87 in 2002. Zie: Europees Parlement, Vierde verslag van de werkzaamheden van 1 augustus 2002 tot en met 31 juli 2003 van de delegaties in het Bemiddelingscomité opgesteld door de ondervoorzitters G. Dimitrakopoulos, C. Cederschiöld en R. Imbeni (PE287.628). Dit verslag is te raadplegen op de website van het Europees Parlement: [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int), onder de rubriek 'conciliation'. A. Maurer, 'The legislative powers and impact of the European Parliament', in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, no. 2, blz. 227-247, in het bijzonder blz. 244.
- 7 *Eurobarometer 58*, Europese Commissie, maart 2003.
- 8 John Peterson & Elisabeth Bomberg, *Decision-making in the EU*, Macmillan, 1999, blz. 4-30.
- 9 Met deze omschrijving wijken wij af van de door Peterson en Bomberg gehanteerde definitie. De hier gebruikte omschrijving sluit nauwer aan bij de praktijkervaring in het EP.
- 10 Tot eind oktober 2003 was het gemiddelde aanwezigheidspercentage van europarlementariërs bij plenaire vergaderingen 82,03%. Uitgebreide gegevens zijn te vinden op: [www.europarlament.net](http://www.europarlament.net).
- 11 Hugo D'Hollander, *De democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming: legitimiteit door parlementaire discursiviteit*, proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 2003.
- 12 Simon Hix, Abdul Noury, Gérard Roland, *How MEPs vote*, ESRC, One Europe or Several?
- 13 Het EP stemde tijdens de oktober-zitting in Straatsburg 326 keer (de stemming over de begroting is hierin niet meegenomen), waarvan slechts 74 keer hoofdelijk. Het betrof 37 dossiers, 23 wetgevende procedures en 14 niet-bindende resoluties. Interessant is dat er voor de 23 wetgevingsdossiers 28 hoofdelijke stemmen werden aangevraagd, terwijl maar liefst 37 keer hoofdelijk werd gestemd over 14 niet-bindende EP-resoluties.
- 14 Voor een uitgebreide beschrijving van de gang van zaken in het EP verwijzen wij naar: Corbett e.a., a.w. *noot 1*, blz. 103-128.
- 15 Michael Shackleton, 'The politics of co-decision', in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, no. 2, blz. 325-342.
- 16 Opgemerkt moet worden dat er voor de Europese elite een begin van een Europese openbare ruimte ontstaat, met media en discussiefora. *Euronews* is een onder 'Europeanen' veelbekeken nieuwszender, terwijl op het internet diverse fora voor discussie en nieuws bestaan.
- 17 A. Murray, 'The European Parliament's path to maturity', in: *New designs for Europe* (zie: [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)).

## Over de auteurs

DR. DORETTE CORBEY is lid van het Europees Parlement voor de PvdA;

DRS. DIEDERIK PEEREBOOM is beleidsmedewerker bij de PvdA-delegatie in het Europees Parlement.

# Ook Oekraïne en Wit-Rusland verdienen zicht op EU-lidmaatschap

J.W. VAN DER MEULEN

NA DE UITBREIDING IN 2004 ZAL DE EUROPESE UNIE ENKELE nieuwe burenen krijgen, nl. Oekraïne, Wit-Rusland en de Russische exclave Kaliningrad. Als volgens de plannen Roemenië in 2007 toetreedt, zal ook Moldova aan de EU grenzen. Het gaat hier om gebieden waar democratie en mensenrechten weinig of niet ontwikkeld zijn, waar de armoede groot is en waar misdaad en corruptie welig tieren. Bij herhaling heeft de EU zichzelf dan ook de plicht opgelegd de samenwerking met de toekomstige burenen te intensiveren en bij te dragen aan hun 'politieke stabiliteit, economische ontwikkeling en de vermindering van armoede en sociale ongelijkheid'. De nieuwe oostgrens van de Unie, zo wordt steeds benadrukt, mag geen blijvende scheidslijnen in Europa creëren.

Deze voornemens impliceren echter moeilijke keuzen, waarvan de reikwijdte nog nauwelijks wordt beseft. Eerder dit jaar hebben Peter van Ham en Tom Casier hier een interessante discussie over gevoerd. De eerste is tegen dit soort uitbreidingen gekant omdat dan het gevaar van 'institutional overstretch' zou rijzen. De tweede meent dat alleen integratie een stevige verankering in de Europese structuren kan waarborgen, wat op de langere termijn de enige garantie vormt voor blijvende vrede. Intussen is de Europese Commissie met een nota over *De grotere Europese nabuurschap* gekomen, waarin voorstellen worden gedaan om de relaties met de oostelijke (en een aantal zuidelijke) buurlanden in een nieuw kader onder te brengen. Voor elk van de nieuwe burenen zal, gegeven de onderling sterk variërende uitgangssituaties, een afzonderlijk plan van aanpak worden opgesteld. Het einddoel zou in alle gevallen echter moeten zijn: participatie in de interne EU-markt, alsmede 'verdere integratie en liberalisering ter bevordering van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal'. Wanneer een land dit niveau bereikt, dan staat het zo dicht als mogelijk bij de Unie zonder daarvan lid te zijn, aldus de Commissie.

N.a.v. de column van Peter van Ham, 'Uitbreiding van EU & NAVO: een spel zonder grenzen?', in: *Internationale Spectator*, januari 2003, blz. 1-2; en een reactie daarop van Tom Casier, 'De uitbreiding is rond: en nu het perspectief van de buitenstaanders' (maart 2003, blz. 146-147).

De samenwerking die Brussel aan

deze landen voorstelt, verschilt dus fundamenteel van de lijn die de afgelopen jaren is gevolgd tegenover Centraal-Europa. Van deze landen was het uitdrukkelijk de bedoeling dat ze zouden *toetreden*. De hulpprogramma's kregen daarom grotendeels het karakter van pre-accessiesteun, dus ter voorbereiding op de lasten van het lidmaatschap. Turkije is sinds 1999 officieel toetredingskandidaat. Ook de Westelijke Balkanlanden hebben in 1999, na de Kosovo-oorlog, formeel een perspectief op toetreding gekregen. De nieuwe burenen in het oosten krijgen dit perspectief echter *niet*. De Commissie redeneert kennelijk dat, met haar beloften aan Turkije en landen als Bosnië en Albanië, de grens van het aanvaardbare inmiddels is bereikt, zo niet overschreden.

Dit standpunt is echter erg aanvechtbaar. Natuurlijk zullen de betrokken partners nog in geen jaren rijp zijn voor toetreding. Dit neemt niet weg dat ze zelf, met uitzondering van Rusland, verklaard hebben lid te willen worden. Dat is op zich zelf al een feit waar rekening mee moet worden gehouden. Artikel 49 van het EU-verdrag zegt dat *elke* Europese staat kan verzoeken lid te worden. Doorslaggevend is dan of deze aan de democratische en economische criteria voldoet.

Nogmaals, het zij gezegd, met geen van deze landen is dit thans het geval. Wit-Rusland heeft het op het terrein van de mensenrechten zelfs dusdanig bont gemaakt, dat de EU sinds 1997 de contacten op ministerieel niveau bevroren heeft. Niettemin, als de Unie werkelijk is geïnteresseerd in ingrijpende hervormingen, ligt het voor de hand ook dit soort landen een *perspectief op toetreding* te bieden, omdat dit de meest effectieve prikkel voor veranderingen vormt. EU-commissaris Patten sprak vorig jaar nog over de uitbreiding als 'het meest succesvolle instrument' in de buitenlandse politiek van de EU.

Daar komt nog bij dat het *zonder* dit perspectief weinig zin heeft van de nieuwe burenen te verlangen dat ze de EU-wet- en regelgeving (het *acquis*) gaan overnemen. De Commissie dringt hierop aan, en prijst het *acquis* als een 'goed uitgewerkt model' voor functionerende markten. Tegelijk heeft de lijdensweg rond de aanpassing van de Poolse slachthuizen en de Hongaarse investeringswetten laten zien dat overname van de EU-regels zware offers van de samenleving vergt. Als de beloning slechts had bestaan uit 'participatie in de interne markt', zou Centraal-Europa vermoedelijk nooit aan het hele proces zijn begonnen.

Tot slot: veelzeggend is dat enkele toekomstige lidstaten, waaronder Polen, eveneens aandringen op toetredingsperspectieven voor Minsk, Kiev en Chisinau. Voor Warschau gaat het nu eenmaal eerder om oude bekenden dan om nieuwe burenen. Nog steeds zijn er in deze landen omvangrijke Poolse minderheden geves-

tigd (400.000 in Wit-Rusland) en bestaan er ook nauwe religieuze banden, die dateren uit de tijden waarin deze gebieden bij Polen hoorden.

Om al deze redenen is het ongewenst de nieuwe EU-burenen de weg naar het lidmaatschap te blokkeren. Ook Nederland, dat de tweede investeerder is in Oekraïne en een belangrijke economische rol in Wit-Rusland speelt, zou er goed aan doen dit tijdig in te zien. Ondanks de voorspellingen van tien jaar geleden heeft Oekraïne zijn eenheid weten te handhaven en hebben zich er, *anders dan op de Balkan*, geen bloedige conflicten voorgedaan. Het zou wrang zijn als het om deze reden een lagere plaats op de EU-agenda zou innemen. ■

DRS J.W. VAN DER MEULEN is als Midden- en Oost-Europadeskundige verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

## Nederlandse victorie in Berlijn 1999!

ROB VAN DEN BERG EN

GERARD VAN DER ZWAN

N.a.v. recensie van Rinus van Schendelen, 'Nederlandse victorie in Berlijn 1999?', in: *Internationale Spectator*, september 2003, blz. 445-446.

IN DE *INTERNATIONALE SPECTATOR* VAN SEPTEMBER WIJDT Van Schendelen een boekbespreking aan het rapport *Agenda 2000. Hoe Nederland onderhandelt met Europa* van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). Deze boekbespreking doet geen recht aan de evaluatie, onder meer omdat Van Schendelen een belangrijk deel van de recente wetenschappelijke literatuur over onderhandelingen over het hoofd ziet, bovendien bevooroordeeld lijkt te zijn ten aanzien van de mogelijkheid dat Nederlandse onderhandelaars in staat zouden zijn succes te boeken en – ten slotte – de evaluatie niet goed heeft gelezen.

De eerste kanttekening die Van Schendelen bij het succes van Berlijn plaatst, is dat de 1,4 miljard die zou zijn verdiend, nooit is ontvangen: 'de burger wacht nog op de afrekening van die 1,4 miljard'. Hij lijkt IOB te verwijten dat wij het succes van die 1,4 miljard (in onze berekening overigens 1,5 miljard) niet ter discussie stellen. Dat doen wij wel, onder meer met verwijzing naar de vraag of de behaalde winst in Berlijn op termijn weer teniet zou worden gedaan door verhoogde afdrachten als gevolg van het uitstel van de hervorming van het landbouwbeleid.<sup>1</sup> Dergelijke speculaties – hoe terecht op zich zelf ook –

hebben wij echter buiten de evaluatie gelaten. De 1,5 miljard is winst ten opzichte van de afdracht waartoe Nederland verplicht zou zijn *als de besluiten in Berlijn anders waren uitgevallen*. Het is dus een relatieve en geen absolute winst, en de kwestie van het netto-betaalerschap staat de komende jaren weer onverkort hoog op de Europese agenda. Het rapport is daar duidelijk over; Van Schendelen leest niet wat er staat.

IOB merkt in het rapport op dat Nederland erin is geslaagd op zes van de tien onderhandelingskwesties het krachtenveld te wijzigen in de richting van het Nederlandse standpunt. Dit blijkt uit berekeningen die zijn gemaakt over de ontwikkeling van het krachtenveld en uit dossieronderzoek, waaronder verslaglegging van de vergaderingen in de EU over *Agenda 2000*. Nederland kwam een aantal malen met steeds verdergaande voorstellen, die korte tijd daarna steun ondervonden van andere lidstaten. Om één voorbeeld te noemen: Nederland stelde als eerste voor de uitgaven van de EU reëel te stabiliseren. Een idee dat bij veel andere lidstaten daarna weerklank vond en uiteindelijk is aanvaard. Van Schendelen stelt dan dat IOB 'een causaal verband tussen de Haagse aanpak en het Berlijnse succes' claimt en noemt die claim vervol-

gens 'grotesk'. Daar kunnen wij zo een jij-bak van maken: dat Van Schendelen het IOB-rapport zo leest, is grotesk. Overal in het rapport wordt de Nederlandse inbreng omschreven als 'belangrijk', nergens als alleen-zaligmakend. Dat de Nederlandse voorstellen zijn overgenomen door andere lidstaten, komt niet omdat IOB ergens causale verbanden zou suggereren, maar omdat die voorstellen ook in het voordeel van die andere lidstaten waren. Dat andere lidstaten 'meedingen', is uiteraard geheel hun eigen verantwoordelijkheid. Dat Nederland er profijt van had, toont de evaluatie aan. Wat is het probleem van Van Schendelen?

Het is mogelijk dat in de perceptie van Van Schendelen *Agenda 2000* per definitie niet goed verliep. Om dat aan te tonen, stelt hij onder meer de winst voor als een bedrag waarover de Nederlandse belastingbetaler kennelijk een creditnota uit Brussel had moeten krijgen, sleept boetes uit latere jaren er bij de haren bij en roept dat de Nederlandse onderhandelaars helemaal niet zo eensgezind opereerden als IOB stelt.<sup>2</sup> Hij begrijpt dan ook niet waarom IOB uitgaat van beeldvorming als zouden die onderhandelingen zo succesvol zijn verlopen. Op wiens beeld baseert IOB zich?, vraagt hij. Het antwoord hierop kan kort zijn: dat beeld bestond bij de personen die waren betrokken bij de onderhandelingen, namelijk: politici, ambtenaren en waarnemers.<sup>3</sup>

Naast de verklarende factoren die de onderhandelaars noemen (waarover IOB overigens kwalificerende opmerkingen heeft), wordt in het IOB-rapport een vierde verklarende factor genoemd, namelijk dat Nederland pas succes kreeg toen het voorstellen deed die ook voor anderen voordeel opleverden. Van Schendelen stelt in de bespreking hierbij de vraag: 'Maar is dat niet hetzelfde als coalitievorming?' Het antwoord heeft ons evenveel verbaasd als Van Schendelen: nee, kennelijk niet in de gedachten van degenen die verantwoordelijk waren voor de Nederlandse inzet op dit punt. Nederland had in de onderhandelingen een duidelijke doelstelling: vermindering van de netto-positie. Getracht werd andere landen hiervan te overtuigen en op basis daarvan een coalitie te vormen. Het zoeken naar coalitiepartners leidde echter tot niets. Nederland kreeg in Brussel en elders nee op het rekest. Pas toen Nederland op de proppen kwam met voorstellen die niet alleen de Nederlandse maar ook de belangen van andere lidstaten dienden, kreeg ons land medestanders en kon het coalities vormen. Die tussenschakel – die Van Schendelen én IOB als essentieel zien voor succesvolle coalitievorming – werd door de Nederlandse onderhandelaars lang over het hoofd gezien. Begin 2003 tijdens een vergadering over de Nederlandse strategie in de EU in de komende jaren van de Nederlandse Ambassadeursconferentie werd er over coalitievorming gepraat zonder na te

gaan welke voordelen wij eventuele partners zouden kunnen bieden. De open deur die Van Schendelen in deze conclusie van IOB ziet, blijkt toch niet zo open te staan als hij denkt.

In de bespreking wordt kritiek geuit op het *Decide*-model dat voor het onderzoek is gebruikt. Ten eerste op het feit dat IOB de onderbouwing van de conclusies zou hebben 'uitbesteed' aan *Decide*. Het is juist de combinatie van de berekeningen van *Decide* en het dossieronderzoek die tot de evaluatieconclusies heeft geleid. Ten tweede claimt Van Schendelen dat het model oncontroleerbaar zou zijn en bedrijfsgeheim. In diverse bijlagen van het rapport zijn echter alle gehanteerde basisgegevens en wiskundige formules gepubliceerd. Als Van Schendelen het werkelijk zou willen, dan kan hij aan de slag. Het gaat toch werkelijk een stap te ver om van *Decide* te verlangen dat men ook de eigen computer ter controle beschikbaar zou stellen.

Het derde bezwaar van Van Schendelen tegen *Decide* is dat het model geen rol zou spelen in de vakliteratuur. Van Schendelen houdt zijn vakliteratuur niet goed bij, want alle door *Decide* gebruikte modellen zijn reeds in de jaren '80 en '90 gepubliceerd en geëvalueerd in diverse bij Yale University Press verschenen boeken van de hand van professor Bueno de Mesquita, professor Stokman en anderen (1981; 1985; 1992; 1994). De modellen werden verder beschreven en geëvalueerd in vooraanstaande internationale vaktijdschriften als *The British Journal of Political Science* (1996), *The Annual Review of Political Science* (2002), *Advances in Group Processes* (2000) en *Rationality and Society* (2003). Dit heeft ertoe geleid dat een internationale groep van politicologen de door *Decide* gehanteerde methode van datavergaring heeft gebruikt voor de analyse van een 70-tal voorstellen van de Europese Commissie op ruim 160 conflictpunten. De eerste resultaten van deze studie zijn op een congres van Europese politicologen in Marburg gepresenteerd en ze zullen begin 2004 worden gepubliceerd in het internationale tijdschrift *European Union Politics*.<sup>4</sup> Overigens mag worden opgemerkt dat het *Decide*-model deel uitmaakt van een groeiend aantal speltheoretische modellen dat in de economie, politicologie en wiskunde een steeds belangrijker rol speelt. Uiteraard is veel literatuur hierover bij Instituut Clingendael en elders te vinden – we zullen het er maar op houden dat Van Schendelen even het verband niet kon leggen en niet alle publikaties heeft kunnen bijhouden.

Van Schendelen heeft duidelijk weerzin tegen het structureren van de kwesties die werden onderhandeld en het systematisch doorlopen van de veranderingen die zich in het krachtenveld rond die kwesties voordeden. Daarin is hij niet de enige. Door velen

worden onderhandelingen als *sui generis* ervaren, en als onvoorspelbaar en uiterst complex beschouwd. Dit leidt ertoe dat onderhandelingen beschrijvend en voorschrijvend, maar niet verklarend of voorspellend worden geanalyseerd. De planken in de bibliotheek van Clingendael staan er vol mee. De waarde voor toekomstige onderhandelingen daarvan is echter gering, het lerend vermogen bijna nihil. Het gevolg is dat Nederland bij onderhandelingen steeds het wiel opnieuw dreigt uit te vinden. De onderhandelingen over *Agenda 2000* waren succesvol, maar ze hebben niet geleid tot een kritische terugblik van de onderhandelaars zelf. Doorslaggevende aspecten, zoals het wederzijdse voordeel, werden daarom niet naar voren gehaald. De evaluatie van IOB doet dat wel. Van Schendelen wil duidelijk dat de Nederlandse onderhandelingen in Europees kader beter gevoed worden vanuit theorie en lessen uit het verleden. Het zou goed zijn als hij dan ook theorievorming die ingewikkelde en complexe onderhandelingsprocessen tot essentiële besluitvormingsmomenten en doorslaggevende kwesties terugbrengt, serieus neemt. Hij schrijft over 'glanzende diagrammen en grafieken', maar gaat niet in op de inhoud. IOB gaat voort met het evalueren van de Nederlandse inzet in Europa, en hoopt dat de volgende keer ook professor Van Schendelen

bereid is verder te kijken dan alleen de glanzende diagrammen en grafieken van het rapport. ■

#### Noten

- 1 IOB – *Agenda 2000 – Den Haag*, IOB, 2003 [IOB-evaluaties; 290], blz. 4.
- 2 Hij noemt minister Borst en staatssecretaris Van der Ploeg, die het eensgezinde optreden in Brussel doorbraken door akkoord te gaan met budgetstijgingen, maar vertelt er niet bij dat zij door het Kabinet werden teruggefloten.
- 3 Zie o.a.: A.K. van Gijssel en O.E.H.C. Heukers, 'De winst van Berlijn', in: *Economisch Statistische Berichten*, 28 mei 1999, blz. 404-408; J. Werts, 'Hoe Paars stilletjes in Berlijn de "Zilvervloot" haalde', in: *Internationale Spectator*, september 1999, blz. 463-470; en D. Benschop, 'De dynamiek van Netwerk Europa', in: *Internationale Spectator*, april 2000, blz. 186-190.
- 4 Deze literatuur is in te zien of op te vragen via de website: [www.decide.nl](http://www.decide.nl).

#### Over de auteurs

DRS. R.D. VAN DEN BERG is directeur van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken;

DRS. G.J. VAN DER ZWAN is inspecteur bij IOB en was verantwoordelijk voor de evaluatie van *Agenda 2000*.

## REPLIEK

# 'Berlijnse Victorie 1999'

RINUS VAN SCHENDELEN

IN HUN RESPONS OP MIJN RECENSIE VAN DE IOB-PUBLIKATIE verdedigen Van den Berg en Van der Zwan zich onder meer met ruim tien persoonlijke aantijgingen (als zou ik behept zijn met onwetendheid, onbelesenheid, vooroordeel, weezin en meer). Een toontje lager en een trapje hoger zouden beter zijn.

Welnu, de kern van mijn kritiek was en is als volgt. Ten eerste gaat het IOB uit van een 'positief beeld' over de uitkomst van Berlijn: Nederland zou hebben gescoord. Maar dit beeld leefde vooral bij Haagse politici en binnenlandse massamedia. Andere binnenlandse organisaties en vakmedia waren scepti-

scher ('eerst zien, dan geloven') en in het buitenland was men nauwelijks onder de indruk van die vermeende score. Ten hoogste is deze score een interessante hypothese.

De toetsing van deze hypothese blijft, ten tweede, steken in het zoeken van het eigen gelijk ('verificatie'), niet van het tegendeel ('falsificatie'). Zeven personen worden geïnterviewd en diverse documenten gelezen, allen en alles van Haagse origine, in het bijzonder de verantwoordelijke ambtenaren en hun beleidsstukken. Zo krijg je wat je al dacht of hebben wilt.

De afhankelijke variabele ('succes') wordt, ten derde, niet geobjectiveerd. Het IOB erkent dat het succes niet permanent en absoluut is, maar tijdelijk en relatief (mijn 'minder méér'). Reden te meer om te objectiveren wat het (financiële) succes dan eigenlijk was.

De onafhankelijke variabele ('het Nederlands optreden'), ten vierde, wordt vooral ingevuld volgens het eerdergenoemde Haagse beeld en resulteert aldus in een beperkt en onkritisch (helden-)verslag. Hoe percipieerden actoren uit andere landen dit Nederlandse optreden? Welke andere factoren dan onderhandelend gedrag hebben meegespeeld? De vragen blijven onbeantwoord.

Ten vijfde blijft het eventuele verband tussen de twee hoofdvariabelen duister, omdat het simpelweg wordt geclaimd als uitkomst van het ingehuurde *Decide*-model. Dit model is, als bedrijfsgeheim, nog nooit

goed inzichtelijk gemaakt voor zijn gehanteerde meeteenheden, gewichten, formules, enz. Weliswaar schrijven de ontwerpers er veel over (mij goed bekend), maar zij doen dat vooral binnen het eigen netwerk en voor potentiële klanten (zie, inderdaad, [www.decide.nl](http://www.decide.nl)). Hun schrijfwerk lijkt vaak op een vorm van *marketing*. In de verklarende studie van onderhandelingen speelt het vrijwel geen rol. Ook in het IOB-rapport wordt causaliteit tussen Nederlands optreden en vermeend succes wel beweerd, maar niet aangetoond. In de onvolprezen bibliotheek van Clingendael kan elke lezer zich verdiepen in de vraag hoe een resultaat van onderhandelingen beter kan worden vastgesteld en verklaard. ■

DR. M.P.CH.M. VAN SCHEDELEN is hoogleraar in de Encyclopaedie der Politicologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

# GBVB als supertrio of toch een Unie-breed Ministerie van BuiZa?

BAREND TER HAAR

N.a.v. H. van den Broek, 'GBVB: "Gemeenschappelijk of Geen Buitenlands en Veiligheidsbeleid?"', in: *Internationale Spectator*, september 2003, blz. 403-406.

IN ZIJN ARTIKEL OVER HET GEMEENSCHAPPELIJK BUITENLANDS en Veiligheidsbeleid (GBVB) in de *Internationale Spectator* van september bepleit Van den Broek een 'bij voorkeur bij verdrag geregelde' voorttrekkersrol van Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Zij zouden de verantwoordelijkheid moeten krijgen om in crisissituaties (samen met de EU-Minister van Buitenlandse Zaken) een actieplan aan de overige lidstaten voor te leggen, die daar vervolgens over beslissen.

Men kan hier principiële bezwaren tegen inbrengen, maar uit praktisch oogpunt lijkt het aantrekkelijk. Een GBVB dat die naam waardig is, bestaat immers nog steeds niet, en zeker in geval van een crisis is de behoefte daaraan groot. Maar is het voorstel bij nadere beschouwing echt zo praktisch en aantrekkelijk? De volgende vragen lijken relevant:

- Hoe definieer je de crisissituaties?
- Kunnen de grote drie deze rol aan?
- Zullen zij zich beperken tot het opstellen van actieplannen?
- Waarom moet die rol in een verdrag worden vastgelegd?

- Kan een door de grote drie getrokken beleid rekenen op voldoende politiek draagvlak in de overige lidstaten?

## De definitie van crisissituaties

Van den Broek zegt dat de crisissituaties waarvoor de speciale rol van het supertrio bedoeld is, nog moeten worden gedefinieerd. Hier ligt echter een fundamenteel probleem, want wanneer begint een crisis en wanneer is die voorbij? Neem Irak: op het moment dat het besluit in Washington viel om Irak binnen te vallen en de EU voor het blok stond om wel of niet mee te doen, was duidelijk sprake van een crisis. Maar wanneer begon deze crisis? Het regime van Saddam Hoessein was immers al tientallen jaren op de verkeerde weg. Op welk moment had het supertrio in het geweer moeten komen?

Er zijn twee mogelijkheden. In het *eerste geval* treedt het supertrio pas op wanneer een crisis *acuut* is. Dit zou betekenen dat, totdat het zover is, het GBVB op de gebruikelijke wijze doormodert en dus veelal niet verder komt dan wollige verklaringen waarin alle

partijen wordt opgeroepen het goede te doen en het kwade te laten. Dat is zeer onaantrekkelijk. Een doeltreffend buitenlands beleid vergt immers dat niet met duidelijkheid en daadkracht gewacht wordt tot een crisis is uitgebroken, maar dat deze worden ingezet om crises te voorkomen. Door pas in actie te komen wanneer een crisis acuut is, komt het supertrio dus eigenlijk altijd te laat. Voor de nasleep van een crisis geldt hetzelfde. Bosnië, Irak en Afghanistan leveren evenzoveel voorbeelden dat ook de nasleep van een crisis eensgezindheid en daadkracht vergt.

De *tweede mogelijkheid* is dat het supertrio de eerste verantwoordelijkheid krijgt voor een *integraal crisisbeleid*: crisispreventie, acute crises en vredesopbouw. Maar daarmee zou wel een erg groot deel van de voorbereiding van het buitenlands beleid in handen gelegd worden van het trio. Een effectieve lange-termijnaanpak vergt immers dat politieke, militaire en economische middelen in samenhang worden ingezet en dat zowel gebruik wordt gemaakt van korte-termijnperspectieven (zoals financiële hulp) als lange-termijnperspectieven (zoals uitzicht op EU-lidmaatschap voor landen als Bosnië en Servië). Bovendien vereist een doeltreffende aanpak van een crisis vaak dat de regionale situatie in ogenschouw wordt genomen. De grote drie zouden daarmee niet alleen de aanpak van acute crises, maar ook de voorbereiding van een heel groot deel van het buitenlands en veiligheidsbeleid in de schoot geworpen krijgen.

### Kunnen de grote drie deze rol aan?

Een doeltreffende aanpak van crises zou dus betekenen dat de grote drie zich met een groot aantal crisisgebieden zouden moeten bezighouden, variërend van Sierra Leone en Kongo tot Bosnië, Korea en India-Pakistan. De betrokken ambtenaren zouden een groot deel van de wereld in de gaten moeten houden, concepten voor EU-actieplannen moeten opstellen en deze tijdig aan nieuwe ontwikkelingen aanpassen. Dit zou niet alleen een voortdurende uitwisseling van rapporten en analyses vergen, maar ook zeer frequent overleg.

Incidentele samenwerking op een enkel dossier, zoals bij het recente bezoek van de ministers van de grote drie aan Teheran, kan nog wél *ad hoc* geregeld worden. Consistente samenwerking op een groot aantal dossiers vergt echter meer dan dat. Zoals Frankrijk en Duitsland al gemerkt hebben, vergt nauwe samenwerking structurele maatregelen, zoals uitwisseling van ambtenaren over en weer. Bij bilaterale samenwerking kan dat voldoende zijn, maar samenwerking tussen drie hoofdsteden en ook nog Brussel wordt erg gecompliceerd, wanneer die georganiseerd zou moeten worden door vierzijdige uitwisseling van ambtenaren.

De voor de hand liggende oplossing zou zijn dat elk van de drie landen een aantal van zijn beste ambtenaren in Brussel detacheert, om daar in samenwerking met het Raadssecretariaat de concept-actieplannen op te stellen. Maar dat zou structurele maatregelen vergen, die weinig verschillen van de opzet van een *Europees Ministerie van Buitenlandse Zaken*. En als het daar toch op uitdraait, waarom zouden andere EU-landen dan niet ook ambtenaren in Brussel mogen detacheren om aan die conceptplannen mee te werken?

### Beperkt het trio zich tot het opstellen van actieplannen?

Een effectief beleid vereist effectiviteit in drie opeenvolgende fasen: bij voorbereiding, besluitvorming en uitvoering. Van den Broek spreekt alleen over een rol van het trio in de eerste fase. Dit veronderstelt dat de drie landen bereid zullen zijn zich dienend op te stellen als verlengstuk van het Raadssecretariaat, de eigenlijke besluitvorming aan de voltallige vergadering à 25 over zullen laten en de leiding bij de uitvoering aan het Europese Ministerie van Buitenlandse Zaken overlaten. Dat klinkt mooi, maar zal het zo gaan?

Laten we eerst naar de uitvoering van het beleid kijken. Van den Broek gaat niet in op de vraag wie daarmee belast zal worden. Het ligt voor de hand hiervoor de nieuwe Europese Minister van Buitenlandse Zaken aan te wijzen, maar de ministers van de grote drie zullen daarbij ook een zichtbare rol willen vervullen. Televisiebeelden van de drie ministers die het Iranese kernwapen demonteren, doen het in eigen land immers goed. Het valt daarom te verwachten dat de grote drie een belangrijke rol zullen spelen bij de *uitvoering* van het door hen ontwikkelde beleid.

Wat overblijft is de *besluitvorming*. Van den Broek veronderstelt, met enig recht, dat wanneer de grote drie het onderling eens zijn, de kans groot is dat de andere 22 landen daarmee in kunnen stemmen. Maar als dat *niet* het geval is, wat dan? Doen de drie dan hun huiswerk over, of gaan ze hun eigen gang, zoals onlangs in Teheran? Voor de rest van de wereld wordt het erg verwarrend wanneer de grote drie de ene keer mét en de andere keer zonder mandaat van de EU optreden. In de praktijk zouden de kleine landen waarschijnlijk onder grote druk staan om de besluitvorming niet op te houden en zouden hun mogelijkheden het beleid bij te sturen erg klein zijn. Het gevaar is dus groot dat de grote drie niet alleen *onevenredig veel invloed* krijgen op de *vorbereiding* van het GBVB, maar ook op de *besluitvorming en uitvoering* daarvan.

### Moet deze opzet in een verdrag worden vastgelegd?

Wanneer het echt alleen de bedoeling is de voorbereiding van het Europese crisisbeleid aan het trio op te dragen en niet de besluitvorming en uitvoering, dan is het onduidelijk waarom dat in een verdrag vastgelegd zou moeten worden. Wanneer deze drie landen – of een ander drietal landen, zoals de Benelux – met een gemeenschappelijk voorstel willen komen, kan dat nu immers ook al.

### Heeft zo'n beleid à trois voldoende draagvlak?

Verdragswijziging veronderstelt dat bepaalde bevoegdheden aan de grote drie worden overgedragen. Juist wanneer het gaat om crisisbeheersing, kan daarvan een verkeerd signaal uitgaan. Een effectief crisisbeleid zal immers soms veel van de lidstaten vragen, tot en met de inzet van militairen. Voor het creëren en behouden van voldoende politiek draagvlak is het essentieel dat de indruk vermeden wordt dat de kleinere landen troepen moeten leveren voor een door de grote landen uitgezet beleid. Anders is de kans groot dat, zodra het tegenzit, Europese daadkracht snel in krachteloosheid verkeert.

### Slotsom

Effectieve crisisbeheersing kan niet beperkt blijven tot acute crises, maar dient zich ook met crisispreventie en vredesopbouw bezig te houden. Bovendien kan een crisis zelden los gezien worden van de regio waarin deze plaatsvindt, en vereist doeltreffende crisisbeheersing dus meestal ook een samenhangend beleid ten

aanzien van de regio. Verder valt te verwachten dat wanneer de grote drie de voorbereiding van al dit beleid voor hun rekening nemen, zij ook een erg groot stempel op besluitvorming en uitvoering zullen drukken. De andere 22 lidstaten zouden daarmee een te groot deel van hun buitenlands beleid uit handen geven; het politieke draagvlak voor het GBVB zou in gevaar komen.

Bovendien zullen de grote drie, om deze taak naar behoren te vervullen, ingrijpende structurele maatregelen moeten nemen die niet veel onderdoen voor het opzetten van een Europees Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een EU-brede opzet heeft daarom niet alleen uit principieel, maar ook praktisch oogpunt de voorkeur. Een brede opzet biedt immers betere mogelijkheden om de belangen en de deskundigheid van de andere 22 lidstaten in een vroeg stadium bij de vorming van het beleid te betrekken en biedt meer uitzicht op een breed politiek draagvlak.

Ook in een Europees Ministerie à 25 zullen de grootste landen een zwaarder stempel op de beleidsvoorbereiding kunnen drukken dan de kleinste, zowel omdat zij meer (en wellicht bekwaamere) diplomaten naar het Europees Ministerie kunnen zenden, als omdat het Europees Ministerie geneigd zal zijn bij belangrijke voorstellen informeel de mening van de groten te peilen. Niettemin biedt deze opzet een grotere kans op een breed gedragen consensus dan het voorgestelde triumviraat. ■

Over de auteur

BAREND TER HAAR was in 2000 als gastonderzoeker verbonden aan het Instituut Clingendael. Hij schreef deze discussiebijdrage op persoonlijke titel.

# Doormodderen voor multicultureel Bosnië enig alternatief

YANNICK DU PONT

OM DE ZOVEEL TIJD KOMT DE DISCUSSIE OP OF DE INTERNATIONALE gemeenschap nog wel door moet gaan met haar interventionistisch beleid in Bosnië en Herzegovina. Kernprobleem is dat er een werkbaar noch ethisch alternatief is voor het huidige beleid.

In zijn bijdrage in de *Internationale Spectator* van september stelt Predrag Vitković een alternatief voor:

'laat de Bosnische politici zelf onderhandelen over toekomstige gemeenschapsmodellen, zonder partijdigheid en bemoeienis van buitenaf'. Het lijkt me echter duidelijk dat dit zal leiden tot niets

N.a.v. Niels van Willigen, 'Een stap terug in Bosnië & Herzegovina', in: *Internationale Spectator*, juni 2003, blz. 288-293; respons hierop van Predrag Vitković, 'Het opgedrongen multiculturalistisch model in Bosnië' (september 2003, blz. 438-439); en repliek van Van Willigen (september 2003, blz. 440).

minder dan een ramp. In de eerste plaats zijn het deze zelfde drie nationalistische partijen die verantwoordelijk zijn voor het bloedigste conflict in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog. Bovendien zijn deze partijen er sinds het einde van de Bosnische oorlog niet in geslaagd er gezamenlijk uit te komen, noch in het parlement, noch in de diverse andere democratische instellingen waarvan zij deel uitmaken. De handen aftrekken van Bosnië zou dus zonder twijfel desastreuze gevolgen hebben voor de Bosnische bevolking.

Ook de door Vitković gesuggereerde optie van het nauwkeurig uitvoeren van het Akkoord van Dayton is onmogelijk. Het akkoord bleek weliswaar een goed middel ter beëindiging van het conflict, maar het kan onmogelijk dienen als basis voor een levensvatbare staat. Het is bovendien een misvatting dat 'Dayton' ervoor kon zorgen 'een economisch levensvatbare, multinationale staat met een sterke democratie te creëren', zoals Niels van Willigen stelt. Uitvoering van 'Dayton' zou leiden tot een niet alleen onbetaalbare maar ook onbestuurbare staat, die onmogelijk aan de lidmaatschapsvoorwaarden van de Europese Unie en andere Euro-Atlantische instellingen zou kunnen voldoen. Juist vanwege deze redenen is de internationale gemeenschap sinds het instellen van de zg. 'Bonn Powers' begonnen met het *de facto* herschrijven van de akkoorden. De staat dient verder te worden versterkt om hem levensvatbaar te maken. Dat er hierbij voor moet worden gewaakt dat slechts één etnische bevolkingsgroep het voor het zeggen krijgt, is evident.

Ook de opdeling van Bosnië en Herzegovina is een recept voor verdere ellende. In de eerste plaats zou opdeling van Bosnië tot een hernieuwde oproep tot grenswijzigingen leiden in andere delen van het voormalige Joegoslavië, zoals Kosovo en Macedonië. Daarnaast zullen bijvoorbeeld Kroatische en Bosniak gemeenschappen binnen de *Republika Srpska* (RS) oproepen tot afscheiding van de RS en aansluiting bij de Federatie, wat zal leiden tot een hernieuwde discussie over de grenzen van de gebieden die willen afscheiden. Bijzonder gecompliceerd zal die discussie vervolgens zijn over gebieden en steden zoals Srebrenica. Hoe zou Srebrenica zich kunnen aansluiten bij Servië, terwijl deze stad (en vele andere gebieden) zijn verworven dank zij grootschalige etnische zuivering? Dit is moreel onaanvaardbaar.

Voor een ander alternatief, de instelling van een

protectoraat, is het te laat in Bosnië. Al sinds jaren lopen de internationale politieke aandacht, en daarmee de beschikbare financiële middelen, terug. Er zou veel voor te zeggen zijn geweest Bosnië direct na het conflict tot protectoraat uit te roepen en voor een beperkte periode onder direct internationaal bestuur te stellen. Het gekozen beleid, waarbij binnen één jaar na beëindiging van het conflict verkiezingen werden uitgeroepen, is duidelijk verkeerd geweest, omdat het slechts het bewind van de drie grote nationalistische partijen heeft gelegitimeerd en het conflict heeft geïnstitutionaliseerd. De instelling van een protectoraat is echter een gepasseerd station, aangezien de internationale gemeenschap intussen al met de geleidelijke opheffing van haar rechtstreekse bemoeienis is begonnen. De benodigde middelen voor de instelling van een dergelijk protectoraat zijn simpelweg niet meer voorhanden.

Aangezien bovenstaande alternatieven geen optie zijn, rest slechts één alternatief: *doormodderen*. Dit zal een lange adem vergen, omdat een aantal belangrijke politieke doelstellingen van aanwezige internationale organisaties direct ingaat tegen de doelstellingen van de heersende nationalistische partijen. Daarom heeft sinds 'Dayton' het officieuze beleid van de internationale gemeenschap eruit bestaan tot verandering van politieke leiding te komen. Gematigde partijen werden actief gesteund (o.a. direct financieel en via stemadvies). Dit beleid heeft echter gefaald en men zal aldus (voorlopig) met de gekozen nationalistische partijen moeten werken. Men zal hierbij vooral de integratie van Bosnië en Herzegovina in de Euro-Atlantische structuren dienen te gebruiken om de regerende nationalistische partijen te dwingen binnen bepaalde grenzen te opereren. Op termijn zullen dan hopelijk alsnog meer gematigde partijen zich verder ontwikkelen, die het land op de toekomst kunnen richten in plaats van te laten wegzakken in het verleden. Pas dan is het voor de internationale gemeenschap mogelijk de handen van Bosnië en Herzegovina af te trekken.

Over de auteur

DRS YANNICK DU PONT woont in Belgrado en is voorzitter van de Stichting Academic Training Association. Hij doet sinds 1994 met enige regelmaat onderzoek in Bosnië en Herzegovina.

# Een frisse kijk op een oud continent

A.E. PIJPER

## John Gillingham over de Europese integratie

N.a.v. John Gillingham, *European Integration 1950-2003. Superstate or New Market Economy?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003; xx+588 blz.; ISBN: 0-521-01262-7

AMERIKANEN SCHRIJVEN VAAK DE BESTE boeken over de Europese integratie. Die stelling geldt zeker voor het pas verschenen boek van John Gillingham, *European Integration 1950-2003: Superstate or New Market Economy?* (met een vraagteken). Dit is een veelzijdig meesterwerk, dat door zijn diepgang, eruditie en leesbaarheid ongetwijfeld zal uitgroeien tot één van de klassieke teksten op het gebied van de Europese studies. Het boek leest als een *thriller*, en verschaft een heel frisse kijk op een halve eeuw Brusselse machinaties. Instellingen en personen die in Nederland praktisch heilig zijn verklaard, worden door Gillingham één voor één van hun aureool ontdaan. Zijn werk is opgebouwd uit vier chronologische delen, waarin de *ups and downs* van de Europese integratie uitvoerig worden besproken. Gillingham schenkt ook aandacht aan de wijze waarop de lidstaten de *ordeal of unity* ondergaan.<sup>1</sup> Hij is zelf historicus, maar probeert de achtereenvolgende fasen van de Europese eenwording ook te interpreteren in theoretische termen.

De rode draad die door het verhaal van Gillingham loopt, was vijftig jaar geleden actueel, en is dat nu nog steeds. Het is de vraag welke politieke instituties er ontstaan, of nodig zijn, om de Europese gemeenschappelijke markt adequaat te kunnen besturen. Gaat de economische integratie min of meer automatisch

gepaard met politieke sedimentatie? Vereist een expanderende interne markt federale oplossingen in het politieke vlak? Kent de groei van Europese politieke instellingen een eigen dynamiek, los van economische impulsen en marktwerking? *Superstate or New Market Economy?*, zo luidt de ondertitel van Gillinghams werk, waarin het dualisme van de Europese integratie goed wordt samengevat. Een vraag op het grensgebied van de geschiedenis, de politiek en de economie, en dus bij uitstek geschikt voor een interdisciplinair debat. Overigens had Gillingham geen vraagteken achter de titel behoeven te zetten. Hij bekijkt de Europese integratie primair door een liberaal-economische bril, en ziet bureaucratieën en superstaten als hinderpalen voor het Europese 'gemenebest'. Daarbij laat hij zich vooral inspireren door de opvattingen van de Oostenrijkse econoom Friedrich von Hayek.

Maar er is ook nog de bril van de politieke-integratietheorie. Hoe is het daar eigenlijk mee gesteld? Welk licht werpt de politieke wetenschap op het brede historische panorama dat Gillingham zo met verve heeft geschilderd? Behoeft zijn economisch-liberale geschiedbeeld politieke aanvulling of correctie?

Ik zal in dit besprekingsartikel eerst het lot van de politieke-integratietheorie in de afgelopen jaren

memoreren, om vervolgens enkele politieke penseelstreken toe te voegen aan de schildering van John Gillingham.

### De teloorgang van de politieke-integratietheorie

Zonder afbreuk te willen doen aan de belangrijke bijdrage van economen en juristen aan de bestudering van de Europese Gemeenschappen, mag toch geconstateerd worden dat vooral politicologen, in het bijzonder de beoefenaars van de *leer der internationale betrekkingen*, na de oorlog vooral de *theorievorming* over de Europese integratie hebben gestimuleerd. Amerikaanse politicologen speelden wat dat aangaat een grote rol. Hun werk behoort nog steeds tot de klassieken in de vakliteratuur. Deze prominente positie van Amerikaanse theoretici was wel begrijpelijk. De West-Europese integratie vormde een speerpunt in de Amerikaanse buitenlandse politiek; de Amerikaanse regering was graag bereid het onderzoek naar dit fenomeen te ondersteunen. De unieke aspecten van de EGKS en de EEG stimuleerden intellectuele nieuwsgierigheid onder de internationaal georiënteerde onderzoekers aan Amerikaanse universiteiten. De *founding fathers* van de politieke-integratietheorie, zoals Ernst Haas, Karl Deutsch, Amitai Etzioni en Leon Lindberg, maakten furore met

begrippen als 'security community', 'spill-over', 'upgrading the common interest' of 'the logic dynamic of sector integration'. Vooral het *neo-functionalisme* ondervond veel weerklank, met theoretisch gefundeerd onderzoek naar de rol van belangengroepen en instituties in het Europese integratieproces. Vele van deze ideeën werden niet alleen besproken in academische kring, maar vonden ook een weg in de praktijk van de Europese samenwerking.

In de gedachtenvorming van de toonaangevende neofunctionalisten was de Europese integratie een zeer dynamisch proces, dat onder bepaalde voorwaarden langzaam maar zeker tot vormen van politieke unificatie zou leiden. Opmerkelijk was ook hun overtuiging dat het Europese integratieproces zich inderdaad laat verklaren, en zelfs voorspellen, met een deugdelijk politiek-analytisch kader. Hier speelde natuurlijk mede het optimisme van de jonge sociale wetenschappen een rol.

Dat optimisme is allengs verdwenen. Hoewel er in de loop der jaren veel nieuwe modellen en concepten rond de Europese Unie in omloop zijn gebracht, is door een reeks van factoren toch enigszins de klad gekomen in de oorspronkelijke ambitie een politieke-integratietheorie te vormen. We noemen er enkele.

**1 Integratie als wereldomvattend interdependentie.** In de eerste plaats werd vanaf het begin van de jaren '70 in de Amerikaanse theorievorming de aandacht verlegd van het Europese proefveld naar de hele westerse wereld. Auteurs als Edward Morse, Robert Keohane en Joseph Nye ontdekten dat een aantal eigenschappen van de Europese integratie (economische interdependentie, de afwezigheid van militaire dreigingen en geweld, de verschuiving van veiligheidskwesties naar economische en sociale vraagstukken op de internationale agenda's) zich in grote delen van de westerse wereld gingen voordoen. Keohane en Nye schreven in 1975: 'relatively intense relation-

ships of mutual interdependence are developing on a global level in which force is ruled out as an instrument of policy. Among many of these states economics is becoming increasingly the main substance of policy, as politics and economics as in regional integration [cursief, A.P.] become intertwined.<sup>72</sup> Helaas werd door deze globale interdependentietheorieën de focus op de Europese integratie minder scherp gesteld. Dat geldt in zekere zin ook voor de zogeheten regime-theorieën, die in dezelfde tijd in zwang raakten. Het regime-concept, dat zo'n beetje alle formele en informele samenwerkingsverbanden omvat, is ongetwijfeld van toepassing op de Europese integratie, maar tegelijkertijd zo breed, dat nu juist de specifieke politieke eigenschappen van de Europese Unie (autonomie, supranationaliteit, communautaire rechtsorde) aan zijn aandacht ontsnapten.

**2 Proliferatie van andere politieke aspecten.** Een tweede ontwikkeling die de theorievorming over de politieke integratie in ongerede bracht, hangt samen met de roemruchte academische *turf-fighting* tussen de diverse subdisciplines van de politieke wetenschap. Naarmate de Europese beleidsbevoegdheden toenamen, en de invloed van de Unie op de nationale politieke en maatschappelijke systemen groter werd, groeide ook de belangstelling van andere takken van de politieke wetenschap voor dit nieuwe politieke fenomeen. Vooral de vergelijkende politicologie, de bestudering van nationale politieke stelsels, de politieke filosofie en de bestuurskunde maakten zich op om in academisch en institutioneel opzicht een deel van de interessante Europese buit in de wacht te slepen. Door hun sterke universitaire posities (instituties, leerstoelen, onderzoeksfondsen, enz.) slaagden zij daar ook in. Subdisciplines als de nationale politiek of de vergelijkende politicologie weekten de EU los uit de leer der internationale betrekkingen.

Mede hierdoor verschoof de belangstelling voor de internationale *politieke dynamiek* van de Europese integratie naar zaken als beleid, instellingen, besluitvorming, lobby's, onderhandelingen en allerlei bestuurskundige noviteiten, zoals 'multilevel governance', Europese netwerkanalyse en fusie- of verplechtingstheorie. Het Europese integratieproces werd opgesplitst in tal van deelaspecten, elk met zijn eigen theoretische subgebied, in de faculteiten en onderzoeksinstituten netjes afgeschermd van de concurrentie. Het internationale politieke krachtenveld van de Europese integratie raakte buiten beeld. De leer der internationale betrekkingen, voorheen de 'moederdiscipline' van de integratietheorie, trok zich terug op de problematiek rond het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Haar oorspronkelijke theoretische missie is verwaterd of, erger nog, onbekend bij de groeiende schare politicologen die 'Brussel' primair beschouwen als een 'vierde' bestuurlijke instantie, een politiek systeem vol 'binnenlandse' beleidsproblemen of, vaker nog: een gedepolitizeerd vergadercircuit voor ambtenaren, deskundigen en lobbyisten.

Intussen ging ook een heel andere discipline zich roeren in de Europese studies: de geschiedwetenschap. De Europese Gemeenschappen werden een jaartje ouder, de archieven van de EGKS en de EEG gingen open en de EU-literatuur werd verrijkt met historische werken. Het boek van John Gillingham legt daarvan een treffende getuigenis af. In breedte en penseelvoering weten deze historische studies de sociaal-wetenschappelijke literatuur vaak naar de kroon te steken.

Er zijn echter uitzonderingen op dit wat zorgelijke politicologische beeld. Enkele jongere onderzoekers hebben geheel in de stijl van de 'aartsvaders' getracht een geschikte verklaring te vinden voor de grote politieke momenten in de Europese integratie. Andrew Moravcsik is de

meest prominente onder hen. Hij is er in zijn magnum opus *The Choice for Europe* in geslaagd een empirisch gefundeerd theoretisch kader te formuleren, waarmee belangrijke ontwikkelingen in het naoorlogse integratieproces systematisch begrepen kunnen worden.<sup>3</sup> Zijn theorie van het 'liberal intergovernmentalism' kent echter enkele bezwaren. Moravcsik verschaft primair een model van de *onderhandelingen* die tot de Europese verdragen hebben geleid. Het model weet echter geen onderscheid te maken tussen de *uitkomsten* van de diverse Europese verdragen, en die verschillen nogal wat betreft het gerealiseerde integratieniveau, zoals Gillingham ook terecht signaleert. Verder valt veel af te dingen op het feit dat Moravcsik het proces van 'national preference formation' bijna exclusief terugvoert op economische belangen. Hij ontkent expliciet dat de grote momenten van de Europese integratie zijn ingegeven door politiek-strategische en ideologische afwegingen. Een controverseele claim, waar Gillingham overigens geen moeite mee lijkt te hebben.

Verder bleven de politicologen onverminderd geplaagd door definitie- en meetproblemen. Want de vraag is natuurlijk: *wat is politieke integratie eigenlijk?* Een proces 'whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states', zoals Ernst Haas rijkelijk optimistisch veronderstelde?<sup>4</sup> Gaat het om de ontwikkeling van Europese politieke organen? Van een Europees veiligheids- en defensiebeleid? De gezaghebbende toedeling van waarden op Europees niveau? Een toemende capaciteit van een stelsel om tegen minder 'kosten' meer politieke problemen op te lossen? De totstandkoming en werking van Europese beleidsprogramma's? En hoe moet de uitbreiding met tien nieuwe

lidstaten worden geïnterpreteerd, die de Europese binnenmarkt en de zone van vrede en veiligheid – hopelijk – vergroot, maar misschien niet de slagvaardigheid van de Europese instellingen? De economische vakbroeders, die meestal kunnen terugvallen op concrete economische en financiële cijfers over handel, investeringen of fusies, hebben het wat dat aangaat heel wat gemakkelijker.<sup>5</sup>

**3 Is er nog wel sprake van politieke integratie?** De politieke integratietheorie raakte dus in het slop. De diepste oorzaak daarvan is een verschijnsel dat door Gillingham uitvoerig wordt geanalyseerd: de *liberale revolutie*. Die maakte zowel een eind aan de machtsmonopolies van de naoorlogse welzijns- en verzorgingsstaten in West- (en later ook Oost-) Europa, maar bracht tevens de *politieke* integratie, en haar theoretici, een geduchte knauw toe. Vrij baan voor goederen, diensten, arbeid en kapitaal; onbelemmerde marktwerking in één Europese ruimte; afbraak van interne handelsmuren en non-tarifaire barrières; ontmanteling van overheidsmonopolies en vrijmaking van de markt voor overheidsproducten; privatisering van openbare nutsbedrijven en deregulering van het staatsapparaat. Zo luidde het liberale devies dat vanaf het midden van de jaren '80 als een wervelwind door Europa trok, om zowel de lidstaten als de Europese Gemeenschap te bevrijden uit de mercantilistische, protectionistische en corporatistische kluisen van de jaren '70. Gillingham besteedt er uitvoerig aandacht aan. Hij vindt de Europese Akte belangrijker dan het Verdrag van Maastricht. De liberale revolutie begon in het Verenigd Koninkrijk van Margaret Thatcher, die als drijvende kracht achter de Europese Akte door John Gillingham de *founding mother* van Europa wordt genoemd. Van haar grote tegenspeler, Jacques Delors, moet Gillingham niets hebben. Hij beschouwt Delors' nalaten-

schap als 'unimpressive'. 'The changes that came over Europe during his presidency do not bear the imprint of his ideas', schrijft Gillingham, 'which were largely unrealistic and unworkable' (blz. 295). Het petekind van Delors, het Verdrag van Maastricht, acht Gillingham een misbaksel. De sociale paragrafen in dat verdrag noemt hij een 'costly waste of time' (blz. 481). Trouwens, invoering van de euro is volgens Gillingham ook niet echt nodig geweest. De Unie is immers géén 'optimum currency area'.

Voor de Europese politieke unie had de liberale revolutie al even funeste gevolgen als voor de basistions van de economische staatsmacht. Als de nationale staat al het loodje legde, dan toch ook het idee van een Europese supermogendheid? Als vrije marktwerking, privatisering en deregulering de rol van de staat moesten terugdringen, welke logica pleit dan nog voor de vorming van krachtige supranationale politieke instellingen of voor een verschuiving van de 'loyalties, expectations, and political activities' van de Europese burgers?

Vooral na 'Maastricht' leek de – voor de neofunctionalisten axiomatische – band tussen economische en politieke integratie praktisch doorgesneden. Met de voltooiing van de interne markt in de jaren '90 daalde de *output* van de Europese secundaire regelgeving. Volgens officiële cijfers is het aantal communautaire ontwerp-richtlijnen, -verordeningen, -besluiten en -aanbevelingen in de periode 1990-2001 gedaald van 787 tot 400.<sup>6</sup> De Europese Commissie, eens het paradepaardje van de supranationale eenwording, heeft de afgelopen jaren stelselmatig aan gezag en macht ingeboet. Gillingham noemt Prodi een mislukking. 'When Prodi talks, almost no one listens. The same thing happens when he shouts.' (blz. 482) Maar het dalende aanzien van de Commissie is niet alleen een kwestie van personen. Het wassend

tij van het intergouvernementalisme is er mede debet aan. In de schaduw van de Europese Raad wordt de Commissie gereduceerd tot een secretariaat.

Ook in andere opzichten lijkt de politieke integratie het loodje te leggen. Er wordt in de lidstaten openlijk gepleit voor renationalisering van het landbouwbeleid en voor afschaffing van de structuurfondsen. De Europese begroting blijft ook in de komende jaren aan strikte limieten gebonden. Het Verdrag van Amsterdam wist geen institutionele regelingen te treffen voor de naderende uitbreiding (het is afgesloten om aan de vooravond van de tweede fase van de EMU geen crisissysteem te creëren). In Nice lukt dat wel, maar de Conventie en de huidige IGC hebben dat akkoord weer opengebroken. De *left-overs* van Amsterdam heten nu de *left-overs* van Nice. Op veiligheids- en defensiegebied is de vooruitgang minimaal. De neobilaterale samenwerkingsvormen, zoals de Frans-Britse *deal* in St. Malo, die in de loop van de jaren '90 de communautaire methode moesten aanvullen, vergelijkt Gillingham met LAT-relaties en het homohuwelijk (blz. 314). De dynamiek van de interne markt en de economisch-monetaire integratie leidden kennelijk niet tot méér, maar tot minder politieke integratie. Zal de Europese grondwet daar verandering in brengen? Gillingham betwijfelt het sterk. Hij schrijft: 'The EU has not yet approached a level of political development sufficient to warrant discussion of a constitutional project.' De Conventie was volgens hem een 'bad idea from the get-go'.

De liberale revolutie zette ten slotte ook andere politieke vanzelfsprekendheden onder druk, zowel in de nationale als Europese context. Rivaliserende politieke ideologieën (zeker de socialistische varianten) hebben hun langste tijd gehad en vormen geen bindmiddel meer voor grote groepen kiezers of bur-

gers. De vorming van een Europese politieke identiteit is moeilijk voorstelbaar in een post-moderne samenleving, waarin burgers niet zozeer politieke bindingen zoeken als wel nieuwe sociale referentiekaders. De representatieve democratie wordt uitgehold door Brusselse en Straatsburgse lobby's, alsmede door directe volksraadplegingen. Veel burgers hebben het gevoel dat concepten als Europese verkiezingen, politieke partijen, grondwet of president ontleend zijn aan een staatkundige context uit het verleden. Federale theorievorming is tegen deze kaleidoscopische achtergrond een hachelijke zaak.

#### Aanvullende opmerkingen

Uit het voorafgaande heeft de lezer al kunnen afleiden dat ik Gillinghams boek vol bewondering en plezier heb gelezen. Het is een rijk historisch panorama, waarin de belangrijkste aspecten van de Europese integratie in levendige kleuren worden geschilderd. Europees beleid, nationale posities, de krachten van de markt en de tegenkrachten van de bureaucratie, economische en politieke theorieën ontrollen zich voor het oog van de lezer zoals de kleurrijke facetten van een Italiaanse muurschildering. Een verschil is wel dat er op de Italiaanse fresco's meer heilige huisjes overeind gebleven zijn dan in het boek van Gillingham. Een criticus van dit werk voelt zich als een toerist die met een verkwast in de hand de Sixtijnse kapel betreft. Op twee punten ben ik echter geneigd enkele bescheiden retouches aan te brengen.

**Politieke krachten.** In de eerste plaats vereenzelvig Gillingham de belangen van de Europese Unie wel heel sterk met die van de gemeenschappelijke markt. Instellingen, programma's en regelgeving van de Unie zijn eigenlijk alleen nodig voor zover zij strekken tot een adequaat functioneren van de Europese economie, meent hij. En als zodanig

worden zij ook beoordeeld. Van de tweede en de derde pijler van de Europese Unie heeft Gillingham geen hoge pet op. De Europese ambities op deze gebieden beschouwt hij als ijdel en contraproductief. Een typisch liberale invalshoek, die echter over het hoofd ziet dat de verzorging van de externe en interne veiligheid wezenlijke politieke functies betreft, die ook los van enigerlei economisch nut vervuld moeten worden, op welk Europees, Atlantisch of nationaal niveau ook.

Er zijn dus ook niet-marktgebonden determinanten werkzaam in de ontwikkeling van de Europese Unie. En deze zijn van niet-geringe betekenis. Zo zijn de EU en haar lidstaten de afgelopen jaren geconfronteerd met hoge uitgaven voor de bestrijding van de internationale georganiseerde misdaad, de opvang van vluchtelingen en asielzoekers, alsmede de noodzaak tot integratie van vele miljoenen immigranten. Alleen al dit laatste probleem vergt enorme overheidsinvesteringen in onderwijs, huisvesting, volksgezondheid, binnenlandse zaken, justitie en politie. Mede door deze lasten hebben sommige landen grote moeite zich te houden aan de Europese budgettaire normen. Het immigratiesyndroom heeft voor de West-Europese samenlevingen dezelfde ingrijpende gevolgen als indertijd het sociale en koloniale vraagstuk. Een waarnemer uit een continent dat geworteld is in massa-immigratie, ziet deze Europese problemen gemakkelijk over het hoofd. Gillingham althans schenkt nauwelijks aandacht aan de noodzaak om zowel in Europees als nationaal verband een immigratie- en asielbeleid op te zetten, met alle financiële en bureaucratische kosten van dien.

Op defensiegebied ligt dat wat genuanceerder, omdat vanwege de NAVO een zelfstandige Europese inspanning geen dwingende noodzaak is. Maar ook op dit terrein kan men zich voorstellen dat het streven naar een eigen Europees veiligheids-

beleid toch in ieder geval een legitieme doelstelling van de Unie is. Marxisten hebben weleens gewezen op de 'relatieve autonomie' van de politiek. Niet alles kan vanuit de economische onderbouw worden begrepen. Ook de liberale apologeten zouden soms beter moeten inzien dat de organisatie van de Europese politiek verder reikt dan regulerende agentschappen en comités, alleen al door de eisen van de democratische legitimiteit. Er zit nogal wat politieke ruimte tussen een *superstate* en een *new market economy*.

#### **Europese en nationale integratie.**

Mijn tweede kanttekening sluit hierop aan; zij betreft de relatie tussen Europese en nationale integratie. Eén van de boeiende aspecten van Gillingham is dat hij in een geschiedenis van de Europese integratie ook ruimschoots aandacht besteedt aan de wijze waarop sommige lidstaten zich hebben aangepast aan de liberale imperatieven. Ook uit deze fraaie miniaturen van Franse, Duitse, Finse of Nederlandse lotgevallen blijkt zijn uitzonderlijk inlevingsvermogen in het oude continent. Wat hij echter niet (goed) registreert, is het paradoxale feit dat de Europese integratie door de jaren heen de nationale politieke integratie heeft versterkt.

Het Europese integratieproces heeft in de afgelopen tien tot vijftien jaar grote vooruitgang geboekt met de voltooiing van de interne markt en de invoering van de euro.<sup>7</sup> Grenzen zijn afgeschaft, overheidsmonopolies ontmanteld, publieke diensten deels geprivatiseerd, de economische regelgeving is op grote schaal vereenvoudigd of teruggedrongen. De Europese Unie ging zich begeven op tal van economische en maatschappelijke gebieden. Als handelsmogendheid, monetaire groepering en mededingingsautoriteit is haar gezag onbetwist, ook internationaal. Maar vooral op politiek gevoelige gebieden als misdaadbestrijding, asiel en immigratie,

defensie, volksgezondheid of fraudebeheersing, heeft de Unie als zodanig nog weinig indruk kunnen maken. Zij heeft wel binnengrenzen opengesteld, handelsbarrières geslecht en een economische positie in de wereld verworven, maar geen effectief beleid ontwikkeld om de voorspelbare maatschappelijke neveneffecten daarvan op te vangen.

Burgers gingen klagen. Niet in Brussel, maar bij hun eigen regering. Onder electorale druk werden de nationale overheden van de lidstaten gedwongen maatregelen te nemen om het falende Europese beleid te compenseren. Vreemdelingenwetten en asielprocedures werden aangescherpt, politieke bevoegdheden uitgebreid. Buitenlandse politiek en defensie bleven en blijven stevig in nationale handen. In diverse lidstaten gaan stemmen op om de ongebreidelde invloed van globalisering en europeanisering een halt toe te roepen en het nationale overheidsgezag weer nadrukkelijker te doen gelden in de openbare nutssectoren (gas, electra, enz.). Frankrijk en Duitsland willen meer financiële ruimte voor hun ambtenaren, boeren en pensioentekkers, en schreeven in strijd met het Stabiliteits- en Groeipact hun begroting op. De dynamiek van de Europese marktintegratie leidt kennelijk tot *hernieuwde aanspraken van de nationale staat*. Ook waar het gaat om zaken als loyaliteit, legitimiteit en identiteit.<sup>8</sup> In het ontwerp voor de Europese grondwet, waarin de nationale staten en hun parlementen een zichtbare rol krijgen toebedeeld, lijkt rekening gehouden te worden met deze tendens.

Op zich zelf is deze paradox niet nieuw. Stanley Hoffmann heeft hem jaren geleden al eens gesignaleerd in zijn klassieke artikel over het lot van de nationale staat in de Europese context: 'obstinate or obsolete?'<sup>9</sup> Alan Milward heeft deze lijn doorgetrokken door te spreken over de 'European rescue' van de nationale staat, een 'redding' die vooral kon

plaatsvinden doordat de aanzienlijke economische *spin-off* van de gemeenschappelijke markt de financiering van de verzorgingsstaat mogelijk maakte.<sup>10</sup> Dorette Corbey signaleerde eveneens een 'dialectische' relatie tussen de Europese integratie en het nationale overheidsdomein.<sup>11</sup> Zolang de Europese integratie een 'negatief' karakter had, gecentreerd rond de vrijmaking van de interne markt, bleven de politieke consequenties voor de Unie beperkt. Maar nu de Unie zelf ook meer en meer politieke aspiraties koestert, vooral in politieke kernsectoren als de interne en externe veiligheid, wordt het veeleer een *zero-sum game*, en gaat de versterking van de nationale overheid ten koste van de dynamiek van de Europese politieke integratie. De 'new market economy' van de Europese Unie kan dus alleen draaien dank zij de nuttige diensten verleend door de nationale staat. De anti-staatse Gillingham veegt dit wezenlijke aspect van de Europese integratie enigszins onder de mat. Maar dat doet weinig afbreuk aan zijn prachtige boek.

#### **Noten**

- 1 Metafoor ontleend aan Johan K. de Vree, Max Jansen, *The Ordeal of Unity. Integration and Disintegration in Modern Europe*, Amsterdam: University of Amsterdam, 1998.
- 2 R.O. Keohane, J.S. Nye, 'International interdependence and integration', in: E.I. Greenstein, N.W. Polsby (red.), *Handbook of Political Science*, Reading, 1975.
- 3 Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Londen: UCL Press, 1999.
- 4 Ernst Haas, *The Uniting of Europe. Political, social, and economic forces, 1950-1957*, Londen: Stevens and Sons, 1958.
- 5 Vgl. Jacques Pelkmans, *European Integration. Methods and economic Analysis*, Harlow: Longman, 1997, hoofdstukken 1 en 2.
- 6 *Better Lawmaking 2001. Commission Report to the European Council*, COM(2001)728 final, Brussel, 7 decem-

ber 2001, blz. 8.

- 7 De navolgende passage is gebaseerd op mijn: *De Schone Schijn van de Europese Conventie: een Tussenbalans*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2003, blz. 16.
- 8 Vgl. Peter van Ham, *European Integration and the Postmodern Condition: Governance, Democracy, Identity*, Londen: Routledge, 2001. Zie voor een recente visie ook: Alfred van Staden, *The Right to Govern. Democratic Legitimacy of the European*

*Union*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2003.

- 9 Stanley Hoffmann, 'Obstinate or Obsolete: the Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe', in: *Daedalus*, vol. 95, nr 3, 1966, blz. 862-915.
- 10 Alan Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Londen: Routledge, 1992.
- 11 Dorette Corbey, *Stilstand is Vooruitgang*, dissertatie Universiteit Leiden, 1993.

Over de auteur

DR ALFRED PIPERS is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en aan het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden. Dit artikel is de bewerking van een Engelstalige lezing die hij gehouden heeft op een seminar over John Gillingham, georganiseerd door de Interdisciplinaire Studiegroep Europese Integratie (ISEI), in Den Haag, op 7 november 2003.

# Antiterrorisme: tussen mogelijkheden en verwachtingen

YBO BURUMA

TWEE JAAR NA DE AANVAL OP DE TWIN Towers en het Pentagon is 'the sense of urgency' onder het Nederlandse publiek ten aanzien van anti-terrorisemaatregelen wellicht wat afgenomen. Maar het debat is niet verstomd. Integendeel, beleid, regelgeving en wetenschap staan nog steeds voor de vraag hoe het terrorisme het hoofd te bieden. Onlangs verscheen de bundel *Terrorisme, Europa en strafrecht*, geschreven naar aanleiding van een symposium van eind 2002. Daar werd ingegaan op de vraag of het anti-terroristisch offensief vrijheden die essentieel zijn voor de democratische rechtsstaat beschermt dan wel aantast. De uitnemende auteurs doen gelukkig meer dan het intrappen van de open deuren die deze vraag suggereert. Naar aanleiding van deze bundel wordt in onderstaande beschouwing ingegaan op de betekenis van het strafrecht met betrekking tot een veld waar niet alleen de politie, maar ook militairen, de wereld van de *Intelligence*, en anderen (zoals brandweer, FIOD en gezondheidsdiensten) elk hun eigen

rol te vervullen hebben. Daarbij wordt ook ingegaan op de belangrijkste thema's uit het wetsontwerp terroristische misdrijven.<sup>1</sup>

Prof. mr N. Keijzer, waarnemend Advocaat-generaal bij de Hoge Raad, concludeert in de bundel dat vervolging van terroristische daden voor het Internationale Strafhof (ICC) wellicht een enkele keer mogelijk is als waren het 'crimes against humanity' (zoals in het geval van 11 september), terwijl onder omstandigheden ook sprake kan zijn van een oorlogsmisdrijf (zoals de gijzeling in Moskou van 12 oktober 2002). Deze conclusie sluit impliciet aan bij de stelling van Adam Roberts, dat de belangrijkste verdragen die betrekking hebben op internationale gewapende conflicten of op burgeroorlogen formeel en volledig toepasselijk zijn op militaire anti-terroristische operaties.<sup>2</sup> Toch moet vanuit strafrechtelijk perspectief volgens Keijzer worden aangenomen dat vervolging voor het ICC een zeldzaamheid zal blijven, waarbij hij vreemd genoeg onvermeld laat dat in het ICC-wetgevingsproces besloten is terrorisme

N.a.v. M.M. Dolman (red.): *Terrorisme, Europa en strafrecht* (in de serie Cahiers 'Van Hamel'), Leerstoelgroep Strafrechtswetenschappen Universiteit van Amsterdam, Amsterdam: Vossius Pers, 2003. ISBN: 90-5629-293-5

als zodanig buiten de jurisdictie van het Hof te houden. Voorlopig is er dus nog geen functionerend wereldstrafrecht waarmee tegen 'het' terrorisme zou kunnen worden opgetreden, maar moeten staten dat al dan niet met elkaar doen.

## Terrorismebestrijding: iets voor strafjuristen of militairen?

In de bijdrage van mr A. Ellian, nu werkzaam aan de Universiteit Leiden en columnist voor *NRC Handelsblad*, komen strafrechtstheoretische uitgangspunten over oorlog en terrorisme aan de orde. De vraag of terrorismebestrijding meer iets is voor strafjuristen dan voor militairen wordt echter uit de weg gegaan. Slaat het – zo zou ik Ellian willen vragen – wel ergens op dat de Spaanse rechter Balthazar Garzón een opsporingsbevel tegen Osama bin Laden heeft uitgevaardigd of zijn we veeleer in oorlog met Bin Laden? Het dichtst in de buurt van een antwoord komt Ellian als hij

spreekt van een 'koude oorlog' tussen het Westen en de islam, waarbij Europa in de frontlinie zou komen te liggen: 'Samuel Huntington heeft helaas gelijk gekregen.'

In deze intelligente, conservatieve opvatting van het hedendaags terrorisme wordt de kern ervan gezocht in de kritiek van de islam op het materialistische, corrupte, decadente, immorele Westen, dat zo verleidelijk is vanwege het economisch succes en de individuele vrijheid. Het fundamentalisme geeft die ontevreden een politieke uitweg. In dit perspectief zijn de islamisten – die steeds meer in de politiek van bestaande staten zijn geïntegreerd – en de salafisten – die zowel de Algerijnse als de al Qa'ida-terroristen hebben beïnvloed – niet meer dan een voorhoede van de vijand. In een liberaler perspectief moeten terroristen zoals Bin Laden worden vergeleken met de fascisten van de jaren '30 en met terroristen met diverse religieuze en culturele achtergrond. Occidentalisme noemden I. Buruma en A. Margalit dat.<sup>3</sup> De terroristen en hun geestverwanten koesteren een opvatting die, kort gezegd, anti-stad, anti-bourgeois, anti-rede en anti-vrouw is. Het platteland, het heldendom, het geloof, ja – liefde voor de dood zelf zijn kenmerkend voor hen. Zowel de conservatieve als de liberale opvatting is te verenigen met de gedachte dat het terrorisme een antwoord is op de wereldomvattende modernisering en het ressentiment daartegen als gevolg van economische stagnatie, negatieve groei en werkloosheid onder jongeren.

De twee invalshoeken neigen evenwel tot een verschil in voorkeur wat betreft de gewenste tegenmaatregelen. Huntingtons invalshoek gaat onwillekeurig uit van de geografische bepaalbaarheid van terroristische brandhaarden (op het grensvlak der beschavingen), terwijl die van Buruma en Margalit veeleer uitgaat van verschillen binnen bevolkingsgroepen (ook in Nederland). Het model van de oorlog – de

terrorist als vijand – is in het eerste geval verleidelijker dan in het tweede, waarin het uitgangspunt eerder is de terrorist als misdadiger te beschouwen. De aanhangers van de eerste opvatting zullen ertoe neigen het belang van effectief optreden te onderstrepen, terwijl die van de laatste zullen benadrukken dat we ons niet moeten laten verleiden tot het verraad aan wat we beschermen, namelijk onze westerse rechtsstaat.

Toch moet het belang van de tegenstelling niet worden overdreven. Ik vind dat Ellian dat eigenlijk doet als hij, kennelijk door Carl Schmitt geïnspireerd, zegt: 'De vijand moet, als hij zich niet heeft overgegeven, gedood worden, terwijl de terrorist moet worden gearresteerd.' (blz. 38) Er kunnen in een oorlog best krijgsgevangenen worden gemaakt – al is de status van de *unlawful combatants* in Guantánamo Bay ietwat onduidelijk – en aan de andere kant zal niet iedere liberaal zich keren tegen het bombarderen van een commandopost van de terroristen. Misschien is daarom de door Ellian gewenste schepping van een aparte rechtsruimte niet het meest verkieslijk, maar moet men gewoonweg pragmatisch stellen dat het oorlogsmodel opgaat in verre streken waar een min of meer homogene bevolkingsgroep zich achter de terroristen schaart, terwijl het strafrechtelijk model hier in Nederland de voorkeur verdient. Dat sluit militaire steun bij bepaalde acties in Nederland niet uit en omgekeerd is een internationaal opsporingsbevel voor Osama bin Laden aanvaardbaar, waarbij het daarbij horend streven hem te arresteren heel goed kan worden uitgevoerd door een speciale eenheid die (vanwege het voortdurend gevaar dat Bin Laden onderscheidt van bijvoorbeeld Karadžić) geacht wordt de van terrorisme verdachte hoofdpersoon te elimineren bij het minste of geringste teken (van aanstalten) van verzet. Of Garzón de meest aangewezen rechter is om het opsporingsbevel uit te vaardigen, laat ik hier onbesproken.

Ook prof. mr S.A.M. Stolwijk pleit voor een nieuwe rechtsruimte tussen strafrecht en oorlogsrecht – speciale anti-terreurwetgeving. Hij ziet grote gevaren in de 'bijna kritiekloze modificatie van het strafrecht', hij meent dat we 'moeten stoppen met een beleid dat dan hier en dan daar allerlei maatregelen neemt die met terrorisme in verband gebracht worden' en dat we de grenzen van het strafrecht in het oog moeten houden. In de kern kan ik mij wel vinden in de formulering van de bezwaren, maar in het midden blijft wat Stolwijk dan wél wil. Ik vermoed dat hij niet de suggestie zal willen volgen die Stuart Taylor Jr. deed naar aanleiding van een opmerking van minister Rumsfeld: 'That would be indefinite detention, without criminal prosecution, of people captured on the battlefield who appear to be would-be terrorists but have not so far committed any provable crimes.'<sup>4</sup> Taylor erkent de juridische problemen van zijn benadering, maar geeft aan zo'n uitgebreid krijgsgevangenschap de voorkeur boven het oprekken van allerlei strafbepalingen. Ik zie hier weinig in, maar deze uitdagende stelling moet eigenlijk worden weerlegd als minder wenselijk door al diegenen die een derde weg tussen oorlogsrecht en strafrecht in wensen.

Bovendien wordt in die benadering over het hoofd gezien dat ook binnen de kringen der terroristen gradaties bestaan. Degene die nauwelijks beseft dat het een terrorist is die hij onderdak verleent, of die als vage sympathisant iets vertelt dat later doorslaggevende informatie omtrent het doelwit blijkt te zijn, ja zelfs degene die een paspoort vervalst om 'iemand die gezocht wordt' te helpen vluchten – zij allen moeten anders worden behandeld dan de man of vrouw die zich met dynamietstaven omgordt of degene die deze man of vrouw filmt tijdens het gesproken testament. Anders gezegd: Joschka Fischer was geen terrorist, ook al sliep het lid van de *Rote*

*Armee Fraktion*, Margrit Schiller, in 1977 een paar nachten in zijn huis (ikzelf had evenmin een terroristisch oogmerk toen ik in mijn jonge jaren een functionaris van een Salvadoraanse guerrillagroep te logeren had).

Het is belangrijk dat te bedenken, niet alleen in verband met de vraag of een nieuwe rechtsruimte noodzakelijk is, maar ook in het licht van de voorgestelde strafbepaling inzake deelneming aan een terroristische organisatie. Er is een aanpassing voorgesteld om duidelijker tot uitdrukking te brengen dat onder deelneming mede wordt verstaan het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun. Op het allereerste gezicht lijkt die aanpassing redundant – financiers van een criminele of terroristische organisatie zijn nu al strafbaar. Met de opening van zo'n expliciete verwijzing kan evenwel het strafrechtelijk bewijsprobleem worden ondervangen, dat bestaat in het vereiste dat deelnemers aan zo'n organisatie in een zekere duurzame onderlinge samenwerking met een gemeenschappelijk terroristisch oogmerk moeten participeren. Door deze bewijsversimpeling komen echter ook de minister en de professor onder het bereik van de strafrechtelijke aansprakelijkheid.

## EU en VN

Het terroristische oogmerk wordt indringend besproken in de bijdrage van mr H. van der Wilt, verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Hoewel hij enigszins anders lijkt te beloven, gaat hij slechts tamelijk zijdelings in op de rol van de Europese Unie. Nu moet worden bedacht dat het *Wetsontwerp terroristische misdrijven* is ingegeven door verplichtingen die voortvloeien uit het EU-Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding.<sup>5</sup> Het voorgestelde art. 83a Sr, waarin terroristisch oogmerk wordt gedefinieerd, is rechtstreeks afgeleid van art. 1 van dat Kaderbesluit, dat spreekt van het oogmerk

om 1 een bevolking ernstig vrees aan te jagen; of 2 de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling; dan wel 3 de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

Met die definitie wijkt de EU af van het volgens de oud-president van het Joegoslavië-tribunaal, A. Cassese, belangrijkste anti-terrorismeverdrag van de Verenigde Naties, het ook door Nederland geratificeerde Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme. Dat definieert terrorisme (en beperkt het terroristisch oogmerk) als volgt: 'Any (...) act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or abstain from doing any act.' Men zie de nadruk op niet-militaire doelen in het VN-stuk en de toevoeging in het EU-document van de in juridisch opzicht vage clause over de ontwrichting van basisstructuren. Dat laatste is mij, wat er ook zij van allerlei verzoenende woorden richting anti-globalisten, net iets te politiek getint: voor de echte rotzakken is de clause overbodig en voor we het weten maken we de AEL of het Republikeins Genootschap strafrechtelijk aansprakelijk. Wij zijn in Nederland te sterk geneigd te vertrouwen op verstandige, niet overdreven vervolgingsbeslissingen van het openbaar ministerie en neigen ertoe te vergeten dat de wet er juist is die beslissingen een kader te bieden. Dat doet er niet aan af dat de wetgever verplicht is het Kaderbesluit te volgen. In de toekomst moeten we wellicht beter opletten als de EU weer wenst af te wijken van de VN.

De kritiek van Van der Wilt gaat enigszins voorbij aan deze verplichtende internationale context, maar is vanuit een strafrechtelijk systeem-perspectief zonder twijfel interessant, al deel ik ook op dat punt niet al zijn conclusies. Dat is om één reden van meer dan academisch belang: het is de vraag wat de rechter gaat doen als deze geconfronteerd wordt met begrippen als 'terroristisch oogmerk' en 'terroristische organisatie'. Doorgaans zal de rechter ernaar streven dergelijke nieuwe begrippen uit te leggen in de lijn van eerdere, enigszins aanpalende begrippen, zoals 'deelnemen aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven' (art. 140 Sr). In dat perspectief is de hele exercitie misschien niet zo nodig, maar verandert er ook niet veel. Het strafrecht had eigenlijk al buitengewoon veel mogelijkheden om terroristen aan te pakken.

De problemen zaten doorgaans in de bewijsvoering. Dat onderwerp krijgt enige plaats in de bijdrage van mr drs C.F. Mulder, eveneens verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. In zijn artikel stelt hij dat we niet te optimistisch moeten zijn over de bijdrage van de strafrechtelijke internationale rechtshulp aan de bestrijding van terrorisme. Hij wijst onder meer op verschillen in inzicht over de normering van internationale gegevensuitwisseling. Volgens het Angelsaksische standpunt zijn bij terrorismebestrijding 'in oorlogstijd' privacy-regels ongepast; volgens het dogmatische – Duits/Zweedse en overwegend EU – standpunt is het overtreden van die regels juist het toegeven aan terroristen en volgens het pragmatische – Deens/Nederlandse – standpunt houden we vast aan privacy-bescherming, maar verzinnen we zo nu en dan een list – hetgeen soms tot een spagaatpositie dwingt.

## Strafrecht en *intelligence*

Dit brengt me tot slot bij de discussie

sie of bevindingen van inlichtingendiensten bewijsmateriaal moeten kunnen opleveren. Op zich zelf kan dergelijk materiaal nu al worden gebruikt als de getuigen die de waarnemingen hebben gedaan, ondervraagbaar zijn door de verdediging. Als de getuigen niet kunnen worden ondervraagd, ligt er een gigantisch probleem vanwege de werking van art. 6 EVRM, die de Nederlandse wet kan aftroeven. Nederland zal dan hoogstwaarschijnlijk worden veroordeeld in Straatsburg – dat ondervangen we niet door een geheim verhaal bij de rechter-commissaris of iets dergelijks. Daarover is geen twijfel mogelijk.

Maar los daarvan: is zo'n benadering met het oog op een effectieve terrorismebestrijding wel wenselijk? Dat de AIVD en de MID veel energie investeren in potentiële plegers van terroristische aanslagen, staat buiten kijf. De centrale uitdaging voor dergelijke diensten is altijd het probleem van ruis geweest, d.w.z. dat er veel nutteloze gegevens zijn waar-tussen het lastig is de nuttige gegevens te ontdekken en er een verband tussen te zien. Een patroon waaruit achteraf onvermijdelijk een aanslag of wat dan ook kan worden afgeleid, is vooraf nauwelijks te ontwaren ('connecting the dots'). Zelden vinden onverwachte grote gebeurtenissen 'out of the blue' plaats: zeven valse alarmen gingen in de week voor Pearl Harbor aan de aanval vooraf en daarom werd het achtste bericht veronachtzaamd.<sup>6</sup> Gen. Michael Hayden, directeur van de NSA, zei onlangs: 'Our noise-to-signal ratio is twenty to one, that one being something useful. Not necessarily tactically useful, just remotely useful. But even this is misleading, because it's twenty to one after we've done all sorts of things to make it humanly intelligible. You have to collect, process, translate, move it down the funnel, transform it from noise into a signal, before you know if it's useful.'<sup>7</sup> Daarom is *intelligence* eigenlijk niet meer

gelijk te stellen met 'the secret collection of other people's secrets' – oftewel met het vergaren van ruwe gegevens. Misschien was dat altijd al zo, maar zeker tegenwoordig is *intelligence* veeleer het beleidsrelevante produkt van niet alleen het verzamelen, maar ook het evalueren, analyseren, selecteren, interpreteren en communiceren van gegevens.<sup>8</sup> Wat relevant is, wordt per definitie bepaald door waar je naar op zoek bent en wordt gekleurd door wat je verwacht binnen de eigen vertrouwde denkkaders. Als je niet weet dat je niet weet dat Luxemburg heel ver is met het ontwikkelen van een atoombom, mis je elke aanwijzing daarvan die langs komt!

Dat leert ons twee dingen. De *intelligence*-gemeenschap kijkt in de kern vooruit, niet zoals de strafrechter achteruit. De *intelligence*-gemeenschap moet leven met vermoedens, inschattingen van kansen; de strafrechter kan alleen feiten accepteren. Laten we de AIVD wat dat betreft niet met extra taken opzadelen. Ze zijn nu al gedwongen hun aandacht te spreiden en kunnen het zich niet veroorloven alleen op vreemde snuiters als de 'shoe-bomber' te letten: Mohammed Atta zag er uit als een keurige vent. Bovendien zijn er meer bedreigingen van de nationale veiligheid. En laten we de AIVD ook niet voor de voeten lopen: elke groep die wordt verboden (zoals nu ook wordt overwogen) is moeilijker benaderbaar, moeilijker te infiltreren. Om nog maar niet te spreken van het feit dat de ervaring leert dat extremistische groepen radicaler worden naarmate ze meer worden geïsoleerd van leden die ze als gematigde geestverwanten beschouwen.

Materiaal dat de AIVD verzamelt kan – ondanks één, inmiddels achterhaalde (en wat mij betreft volstrekt onverwachte) uitspraak – echt wel gebruikt worden om mensen te arresteren. Al betekent dit nog niet onmiddellijk dat de arrestanten dan

ook kunnen worden veroordeeld, kunnen we toch zeggen dat strafrecht en inlichtingenwerk elkaar zinvol kunnen aanvullen.

De politici die nu voortdurend aanpassingen van het strafrecht verlangen, lijken niet te willen accepteren dat het probleem wat betreft het strafrecht helemaal niet gelegen is in gebrek aan bevoegdheden of mogelijkheden. Wonderlijk genoeg hield ik dat besef niet over aan de lezing van de hier besproken bundel. Dat is jammer, want men zou haast vergeten dat de gevoelens van onvermogen met het oog op terrorismebestrijding minder schuilen in te geringe mogelijkheden dan in te hoge verwachtingen.

## Noten

- 1 Kamerstukken II, 2002-2003, 28 263, nrs. 1-3, 7 en 9.
- 2 A. Roberts, 'Counter-terrorism, Armed Force and the Laws of War', in: *Survival*, voorjaar 2002, blz. 7-32.
- 3 I. Buruma [neef van auteur] en A. Margalit, 'Occidentalism', in: *New York Review of Books*, 17 januari 2002. Zie ook A. Rolington, *9/11: in search of context and meaning*, Jane's information group, 11 september 2002.
- 4 Stuart Taylor Jr, 'Al Qaeda Detainees: Don't Prosecute, Don't Release', in: *National Journal/the Atlantic online*, 30 april 2002.
- 5 Kaderbesluit van 13 juni 2002, Pb 2002 L 164.
- 6 Thomas Powers, 'The Secret Intelligence Wars', in: *New York Review of Books*, 26 september 2002; M. Gladwell, 'Connecting the Dots', in: *The New Yorker*, 10 maart 2003.
- 7 J. Goldberg, 'The Unknown', in: *The New Yorker*, 10 februari 2003.
- 8 Philip H.J. Davies, 'Ideas of Intelligence', in: *Harvard International Review*, najaar 2002, blz. 62-66.

Over de auteur

MR.Y.BURUMA is hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.

# Geschiedenis van Europa (1945-2000) ligt niet op de slagvelden

JAN WERTS

DE KOP BOVEN DEZE BESPREKING TRAPT een open deur in. Toch kwam dit beeld vaak in de gedachte bij lezing van *De integratie van Europa. Een historische balans*, die de jaren 1945-2000 beslaat. Op een gegeven moment ga je dan tellen op hoeveel van de 366 bladzijden tekst 'veiligheid of defensie' wel niet aan de orde komt. Dat is op meer dan 150 bladzijden het geval. Denk dan bijvoorbeeld aan bewapening, bezetting of *détente*, het conflict op de Balkan, aan een Europees leger, Europese defensie of het Europees Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, aan nucleaire wapens, de NAVO en de kruisvluchtwapens, aan ontspanning in Europa, de *Ostpolitik*, de wapenwedloop en de wapenbeheersing.

Al deze onderwerpen worden (ook voor de niet ingevoerde lezers) leesbaar behandeld. Maar ze krijgen in dit panorama van de naoorlogse geschiedenis van de Europese integratie té veel aandacht. De geschiedenis van Europa berust op een stramen van oorlog en conflict, maar juist in de periode 1945-2000 ont-snapte West-Europa daaraan. Er kwamen in die periode tussen de regeringen 90.000 bladzijden afspraken over Europese integratie tot stand. Die gaan, schatten wij maar even, voor meer dan 99 procent over economische politiek en mededingingsregels, over monetair beleid en de creatie van een interne markt,

over visserij- en verkeersreglementen, over staatssteun aan het bedrijfsleven en Schengen-akkoorden, over sociale zekerheid en spilkoersen, ontwikkelingshulp en octrooien, enz. Ze gaan voor waarschijnlijk minder dan één procent over buitenlands beleid, defensie en veiligheid.

Het gaat er de auteurs om, vast te stellen hoe substantieel de integratie is geweest en hoe zij tot stand kwam. Er is daarbij een zekere onderschatting voor de rol van Nederland als een van de *founding fathers*, vooral als het om de personen gaat. Minister van Buitenlandse Zaken Jozef Luns heeft begin jaren zestig bij de schepping van het verenigd Europa een internationaal erkende historische rol gespeeld. Luns ging dwars in tegen het concept van president Charles de Gaulle en kanselier Konrad Adenauer. De minister hield zodoende tegen dat Frankrijk en Duitsland bovenop de EEG (Europese Economische Gemeenschap) een Europese Politieke Gemeenschap bouwden, met aan het hoofd een Europese Raad met verregaande bevoegdheden. Defensie zou onderdeel zijn van dit Verenigd Europa. De rol van Luns bij het blokkeren van het Franse 'plan-Fouchet', dat Europa bovendien enigszins losweekte van de Verenigde Staten, komt in het boek niet voor. Wel

**Bram Boxhoorn & Max Jansen: De integratie van Europa. Een historische balans.**

*Bussum: Uitgeverij Coutinho, 2002; 397 blz.; 29,- euro; ISBN: 90-6283-265-2*

vermelden de auteurs: 'in de oppositie tegen het Fouchet-plan was Nederland prominent aanwezig'.

Het is waar dat België in de Europese integratie vaak een prominenter rol speelt dan Nederland. Maar niet bij het om zeep helpen van het plan-Fouchet. Toen volgde België Nederland. Het valt op dat Belgische Europese sleutelfiguren tussen 1950 en 2000, zoals Davignon, Harmel, Rey, Spaak en Tindemans, allemaal passeren, terwijl aan Nederlandse kant alleen Sicco Mansholt (één keertje) genoemd wordt.

## Dominerende lidstaat

In de inleiding wordt hét zwakke en tegelijk unieke punt van de EU beschreven: het ontbreken van een dominerende lidstaat die integratie afdwingt (of tegenhoudt). Om dat gebrek te verhelpen, bepleitten de federalisten via de Europese Beweging (1947) een supranationaal Europa. Dus sterke instellingen in Brussel (Commissie), Straatsburg (Europees Parlement) en Luxemburg (Hof). De grote landen, Frankrijk voorop, mikken niet op zo'n

constructie. Ze zou hun nationale 'grandeur' doen verbleken. Deze fundamentele tegenstelling tussen een federaal sterk Europa, dat wat verder van de burgerij staat, en een intergouvernementeel, iets meer gebruiksvriendelijk 'nationaal' Europa, is zo oud als de weg naar Rome. Het spleet het Haags Congres van 1948, waar de integratie op de tekentafel ging, net zo diep als de Conventie van 2002, die daardoor bijna mislukte.

### Brusselse bemoeizucht

Integratie roept weerstand op bij de burgers tegen 'de bemoeizucht van Brussel'. En bij nationale politici. Die laten zich hun macht niet zo maar afnemen. De auteurs maakten die worsteling tot inzet van hun werk. Hebben wij na vijftig jaar nu een Europa waarin geen plaats meer is voor opportunistisch nationaal beleid? Zijn de banden tussen de staten vandaag zo hecht, dat zij praktisch iedere crisis kunnen doorstaan? Dat waren hun kernvragen. De destijds door de federalisten vervloekte president De Gaulle komt vervolgens als postmodern bovendrijven. De Gaulle had zijn typische uitgangspunten. Eén daarvan luidde dat een EU geleid door managers en

bureaucraten (zoals de Europese Commissie), zonder binding met het volk, het op den duur niet redt. Een tweede punt was dat je integratie niet van bovenaf kunt afdwingen. Vandaar zijn vereiste van unanimiteit bij de besluitvorming in de Europese Raad. Nederland en België deden op die voorwaarden niet mee en Italië aarzelde. Daarom zijn De Gaulle en Adenauer toen maar verder gegaan, op basis van een Frans-Duits verdrag (1963). Zo werden Frankrijk en Duitsland als hoofdrolspelers in Europa de motor achter de integratie. Al veertig jaar geldt dat als deze twee landen iets willen, het vroeger of later doorgaat. Zien Berlijn en Parijs een Commissievoorstel niet zitten, vergeet het dan maar.

Terecht concluderen de auteurs dat de Franse president met zijn genoemde visie 'zijn tijd ver vooruit was'. Het in 1961 door Nederland en België verworpen voorstel de regeringsleiders de hoofdrol in het integratieproces te geven, is later via de Europese Raad alsnog uitgevoerd. Het slotakkoord bij het hoofdstuk 'West-Europa in het Gaullistische tijdperk' op blz. 158 schetst de dilemma's. Waren de auteurs niet aan de rol van minister Luns voorbijgegaan, dan hadden ze hier *with*

*the benefit of hindsight* alsnog vraagtekens bij de houdbaarheid van zijn visie kunnen plaatsen.

De auteurs beschrijven het omvangrijke communautaire beleid, opgestapeld in de eerste pijler. Maar voor bijvoorbeeld de douane-unie hanteren zij de handelscijfers tot 1991. Wat er in de jaren negentig allemaal veranderde aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de structuurfondsen, het vervoerbeleid, energie-, milieu-, fiscaal en technologisch beleid, had wat meer ruimte verdiend. De Europese Raden van 1999 in Berlijn en in mindere mate Tampere, die het optreden van de Unie voor het huidige decennium bestempelden, hebben we niet teruggevonden.

Deze opmerkingen laten onverlet dat Boxhoorn en Jansen monnikenwerk hebben verricht. Er is behoefte aan een beschrijving, analyse en onderbouwing van het gigantische 'acquis', ofwel alles wat de Europese integratie ons de afgelopen halve eeuw bracht. Dergelijke publikaties van Nederlandse auteurs zijn schaars. *De integratie van Europa* voldoet daarom in een behoefte.

DR. JAN WERTS is EU-correspondent te Brussel voor diverse media. Hij publiceert regelmatig in de *Internationale Spectator*.

## Europese zaken van Nederlandse provincies en gemeenten: passieve uitvoerders of serieuze tegenspelers?

MENDELTIJ VAN KEULEN

Met de groeiende invloed van Europa bloeien de studies over de consequenties van de 'europeanisering' voor het nationale bestuur. De aard, omvang en invloed van dit fenomeen worden daarbij ter discussie gesteld, evenals de mechanismen die de relatie tussen het 'nationale' en het 'EU-niveau' bepalen. Speelde deze verhouding tot begin jaren

negentig vooral tussen de centrale overheden en 'Brussel', intensievere integratie heeft ertoe geleid dat ook decentrale overheden Europese zaken tot hun takenpakket zijn gaan rekenen. Onlangs maakten

R.A.A. de Rooij: *Nederlandse provincies en gemeenten in de Europese Unie. Gevolgen van het nationale EU-lidmaatschap voor subnationale overheden.*

*Deventer: Kluwer, 2003; (dissertatie); xi + 250 blz.; 33,50 euro; ISBN: 90-13-00469-5 (handelseditie)*

Nederlandse gemeenten al hardhandig kennis met de eisen in de inmid-

dels beruchte 'Vogel'- en 'Habitat'-richtlijnen. Europees beleid biedt voor het decentrale bestuursniveau echter ook kansen, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies. Deze 'structuurfondsen' zijn de belangrijkste redenen voor *Euregio's*, *Comunidades Autónomas*, *counties* en *Gemeinde* om, soms verenigd en dikwijls vooral in gevecht met elkáár, actief hun belangen in het Brusselse te verdedigen. De Europese politieke arena heeft er daarmee een niet te verwaarlozen groep *stakeholders* bijgekregen.

De vraag wat per saldo de som is van deze Europese kansen en mogelijkheden voor de Nederlandse lagere overheden staat centraal in het proefschrift van Rob de Rooij. Het is een relevante en actuele vraag, die in dit goed toegankelijke boek helder wordt uitgewerkt. Dat heeft ertoe geleid dat het boek door Kluwer in een handelseditie wordt uitgegeven – een eer die weinig proefschriften te beurt valt.

De Rooij komt op basis van een studie van negen gemeenten en vijf provincies tot uitspraken over het 'Europese gehalte' van het Nederlandse lokale en provinciale bestuur. Een van die conclusies is dat provincies tot op heden méér met Europa doen dan gemeenten. Provincies hebben een gezamenlijk lobbykantoor in Brussel (het Huis van de Nederlandse Provincies) en ze hebben ook 'in huis' hun politieke belangenbehartiging georganiseerd, bijvoorbeeld door EU-kantoren op de provinciehuizen. De belangrijkste verklarende factor voor Europese interesse van lagere overheden ligt simpelweg in het geld, oftewel: het antwoord op de vraag óf de desbetreffende lokale overheid in aanmerking komt voor EU-fondsen. Nu is het interessante dat het lokale bestuur deze factor echter zelf kan beïnvloeden – de toekenning van structuurfondsen is immers, zij het binnen het kader van inhoudelijke en procedurele criteria, voornamelijk afhankelijk van de mate en vooral de handigheid waarin deze

criteria worden benut. Het aanvragen van EU-gelden vergt aanzienlijke bestuurlijke capaciteit en deskundigheid, een *niche* waarin externe adviesbureaus zich de afgelopen jaren met overgave hebben geworpen. Decentrale overheden die deze ambtelijke deskundigheid niet in huis hebben en haar evenmin commercieel kunnen inhuren, vallen buiten de boot.

Belangrijker dan de factoren die De Rooij onderzoekt, zoals grootte of sociaal-economische positie, is derhalve het antwoord op de vraag hoe provincies en gemeenten de geboden mogelijkheden benutten, en in welke capaciteiten zij hiervoor moeten investeren (bemensing, expertise, toegang tot netwerken). Ook ten aanzien van Europese regelgeving is er, anders dan het woord 'bedreiging' suggereert, feitelijk geen sprake van *passiviteit* van het lokale bestuur. Provincies en gemeenten krijgen Europese regelgeving niet simpelweg op het bord geschoven: zij bezitten formele mogelijkheden tot inspraak in de besluitvorming op nationaal én op EU-niveau, teneinde problemen bij de implementatie en toepassing te voorkomen.

Deze beleidsbeïnvloeding vindt nauwelijks plaats via het formele kanaal daartoe, het 'Comité van de Regio's', een Europees orgaan dat een decennium na zijn oprichting stevig ter discussie staat. Niet alleen heeft het als adviesorgaan per definitie een zwakke uitgangspositie in de door nationale belangen gedomineerde Europese politiek, zijn functioneren staat thans onder verdenking van vriendschapspolitiek en beschuldigingen van wanbeheer.

Een andere weg voor decentrale invloed voert rechtstreeks naar Brussel, waar provincies en gemeenten opkomen voor hun zaak via directe contacten bij de Europese instellingen. De mogelijkheden voor 'subnationale mobilisatie' zijn hier legio. Maar, alle verwachtingen van de *hype* van *multi-level governance* ten spijt, loopt de koninklijke weg

voor decentrale belangenbehartiging nog steeds via Den Haag. Via regulier overleg en afstemming wordt formeel gewaarborgd dat de Rijksoverheid subnationale belangen laat meewegen bij de vorming en verdediging van een Europees onderhandelingsmandaat. Het is aldus de nationale overheid die per saldo de winnaar is van de europeanisering op decentraal niveau. De Rijksoverheid zit in Brussel aan tafel waar de besluiten vallen, voert de regie over de herverdeling van de structuurfondsen en houdt gemeenten en provincies aan het lijntje waar het gaat om de toepassing en het beheer van Europese rechtsregels en subsidies. Daarmee ontzenuwt De Rooij onderzoek de gangbare opvatting dat de positie van de nationale staat door Europa zou worden 'verzwakt'.

Over de toekomstige Europese zaken van de Nederlandse lagere overheden is de auteur in zijn conclusie somber, nu ons land na de EU-uitbreiding nauwelijks meer voor Europese subsidies in aanmerking zou komen. Dit nu is maar de vraag. Veel Europese fondsen kennen een verplichting tot *cofinanciering*: iedere euro uit Brussel dient met minstens één nationale euro te worden aangevuld. Aangezien de toetredende landen hiertoe slechts beperkte financiële armslag hebben, zal naar verwachting een groot budget overblijven voor de huidige lidstaten. Diverse provincies zijn dan ook al druk aan het lobbyen voor een goed gevulde fondsenpot ná 2006. Saillant detail: dit in weerwil van de innige wens van de nationale overheid om, waar het deze fondsen betreft, in Brussel toch vooral de hand op de knip te houden.

Ook op de conclusie van De Rooij dat europeanisering voor provincies en gemeenten niet slecht zou hebben uitgepakt omdat de overheid hun belangenorganisaties als 'serieuze gesprekspartners' beschouwt, valt bij nadere beschouwing wel wat af te dingen. Uit een vrijwel tegelijkertijd verschenen Clingendael-studie

in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat provincies en gemeenten thans vooral *problemen* ondervinden bij hun zoektocht naar toegang tot het nationale niveau.<sup>1</sup> Dit ligt deels aan hun gebrekkige expertise, organisatie en communicatie betreffende Europese zaken, maar ook aan de te late betrokkenheid van het decentrale niveau bij

de totstandkoming van Europese regelgeving. In het proefschrift van De Rooij zoekt men tevergeefs naar handreikingen voor deze problematiek. Als gemeenteraadslid in Leiden ligt hier in de komende jaren voor hem een schone taak.

## Noot

- 1 B.J.S. Hoetjes, F. Hoogeveen en J.Q.Th. Rood (2003): *Tussen Basisbestuur en Bovenbestuur: De Nederlandse decentrale overheden en de implementatie van EU-regelgeving*, Den Haag: Clingendael-notitie, juni 2003.

DRS MENDELTIJE VAN KEULEN is wetenschappelijk medewerker bij de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael.

# De Europese grondwet ter discussie

JASPER C. VERHOOGT

J.L.M. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho & B.R. Limonard (red.): *Nederland en de Europese Grondwet*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003; 297 blz.; 45,- euro; ISBN: 90-5356-656-2

Het 'ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa' hebben velen van welwillend inhoudelijk commentaar voorzien. Er zijn echter commentatoren die menen dat het verdrag beter als zodanig achterwege kan blijven. Zo staat het ontwerp dat de Europese Conventie onder leiding van Giscard d'Estaing opstelde, in dubbele zin ter discussie. Aan de Conventie wijdde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) bijeenkomsten, waarvan de centrale thema's nu in een bundel overzichtelijk zijn weergegeven.

In het openingshoofdstuk geven de redacteuren van het rapport aan dat de Conventie vooral tot taak had het 'instrumentarium van de EU te vereenvoudigen' (blz. 11-12). Daarmee verwijzen zij naar het complexe instrumentarium dat in de afgelopen jaren binnen de Unie is ontstaan. De veelheid aan instrumenten is op zich zelf al complex: verordeningen, richtlijnen, aanbevelingen, specifieke

aanbevelingen, richtsnoeren, fundamentele richtsnoeren, verklaringen, resoluties, enz. Daar komt bij dat de gehanteerde benamingen verschillende juridische ladingen dekken.

Twee rechtsinstrumenten die in naam aan elkaar gelijk zijn (bijvoorbeeld twee verordeningen genoemd in art. 249 EG-Verdrag), kunnen twee varianten van rechtskracht hebben. Daarbij rijzen vijf vragen. De eerste vraag: Wat is het doel van rechtsinstrumenten? Het is denkbaar dat de ene verordening een doelstelling heeft die geheel valt binnen de eerste pijler van de Unie, terwijl de andere verordening een pijleroverstijgend doel dient. De tweede vraag: Hoe ontstaan rechtsinstrumenten? De ene verordening is bijvoorbeeld opgesteld tijdens een ondoorzichtige bijeenkomst van de Raad van Ministers, terwijl de andere is gemaakt in een meer transparante Raadsbijeenkomst, voorafgegaan door parlementaire beraadslagingen. De derde vraag: Door wie

worden rechtsinstrumenten uitgevoerd? Het is mogelijk dat de ene verordening wordt uitgevoerd door de Commissie en de andere door een agentschap. De vierde vraag: In hoeverre kunnen rechtsinstrumenten door het Hof EG worden vernietigd? Het is mogelijk dat de ene verordening niet door burgers kan worden aangevochten voor het Hof EG en de andere juist wél. De vijfde vraag: Welke lidstaten ondervinden het effect van rechtsinstrumenten? Het is mogelijk dat de ene verordening uitsluitend effect sorteert ten aanzien van een beperkte groep lidstaten, terwijl de andere werkt ten aanzien van alle lidstaten.

**Grondwet.** De Zwaan en Goudappel zetten in hun hoofdstuk uiteen dat er lange tijd onvoldoende politieke steun bestond voor het maken van een Europese grondwet. De vaststelling van het EU-Verdrag in Maastricht markeerde volgens hen een kentering. Naar hun idee is dat EU-Verdrag eigenlijk de eerste

Europese grondwet. De tekst van dat verdrag voldoet echter lang niet aan de kwaliteitseisen die men aan een grondwet mag stellen. Zij benadrukken dat de Conventie een belangrijke kwaliteitsverbetering moest leveren. De tekst van het huidige ontwerp-verdrag moet vooral inzichtelijk en beknopt zijn. Zij noemen enkele zaken die op eenduidige wijze, zonder pijler-indeling, in de grondwet moeten staan: vooral doelstellingen, bevoegdheden, grondrechten, instellingen en procedures van de Unie. Alle beleidsartikelen die nu in Giscard's ontwerp staan, moeten worden opgenomen in semi-constitutionele Europese wetten.

De teksten van de Europese grondwet en de semi-constitutionele Europese wetten hebben volgens De Zwaan en Goudappel gemeenschappelijk dat ze moeten worden vastgesteld via een verzwaarde procedure: *ofwel* via een interne procedure van besluitvorming met unanimiteit door de Europese Raad of Raad van Ministers, met instemming van een vier/vijfde-meerderheid van het Europees Parlement; *ofwel* via het sluiten van een verdrag, gebaseerd op consensus tussen regeringen van de lidstaten, gevolgd door goedkeuring door nationale parlementen. Vervolgens zou voor de *wijziging* van de Europese grondwet een procedure moeten worden gevolgd die wat lichter is, terwijl voor de wijziging van semi-constitutionele wetten een procedure wordt aanbevolen die opnieuw iets lichter is – zij het altijd nog zwaarder dan de wetgevingsprocedure van art. I-33 (blz. 32-37).

**Wetgeving.** Hoe ontstaan wetgevingsinstrumenten? Deze vraag staat centraal in het hoofdstuk van Crum. Hij zet uiteen dat enkele afzonderlijke artikelen van het ontwerp-verdrag onlangs dermate veel aandacht hebben gekregen, dat een algemeen vraagstuk als 'democratisering van EU-wetgeving' *an sich* nauwelijks nog een thema is. Degenen die dat vraagstuk wél bezien, hanteren vaak een *bottom-up*-analyse. Hierbij wor-

den allerlei sociaal-culturele voorwaarden voor democratie geformuleerd, zoals de aanwezigheid van een 'Europees demos'. Daartegenover stelt Crum een *top-down*-analyse. Allereerst constateert hij dat de wetgevende macht is geconcentreerd bij de Raad van Ministers. Ook onderzoekt hij hoe parlementariërs kunnen fungeren als poortwachters van wetgeving.

Crum bepleit één procedure voor het maken van Europese wetten (huidige verordeningen) en kaderwetten (huidige richtlijnen). Hij doelt dan op de codecisie-procedure, waarin het Europees Parlement een belangrijke rol speelt. Art. I-33 moet nog algemener worden geformuleerd. Ook bepleit Crum aanscherping van de eis dat de Raad van Ministers, wanneer hij wetsvoorstellen bespreekt en aanneemt, in openbaarheid moet vergaderen (art. I-49 lid 2). Bovendien bepleit hij dat nationale parlementen in de EU-wetgeving een belangrijke rol krijgen. Hij staat wat dat betreft positief tegenover het 'waarschuwingsmechanisme', zoals in een protocol bij het ontwerp-verdrag is voorzien. Dat betekent dat nationale parlementen geïnformeerd moeten worden over Commissie-wetsvoorstellen. De parlementen mogen vervolgens bezwaar aantekenen indien zij menen dat de wetsvoorstellen niet stroken met het subsidiariteitsbeginsel (blz. 178-180).

**Uitvoering.** Door wie worden rechtsinstrumenten uitgevoerd? Deze vraag staat centraal in het hoofdstuk van Rood. Kenmerkend voor de EU is volgens hem dat er nooit één instantie als uitvoerende macht is aangewezen; de uitvoering ligt in handen van de Commissie, agent-schappen, de Raad van Ministers, lidstaten, enz. Dit wordt aangeduid als de 'communautaire methode'. Rood zet uiteen dat deze methode aan haar succes ten onder gaat. De afgelopen jaren heeft de communautaire methode zich gevestigd op vele beleidsterreinen. Thans begeeft zij

zich richting beleidsterreinen die gerekend worden tot kernfuncties van nationale regeringen, zoals veiligheidsbeleid. Daarom wordt de methode steeds sterker uitgedaagd door andere methoden. Volgens Rood is het denkbaar de uitvoerende macht in de toekomst bij de Commissie te concentreren. Dan zou de Commissie een direct mandaat van de kiezers moeten krijgen en ze zou verantwoording verschuldigd zijn aan het Europees Parlement. Mocht zij het vertrouwen van het EP verliezen, dan zal zij het electoraat moeten vragen het mandaat te herbevestigen. Dit veronderstelt dat de vertrouwensregel op EU-niveau nader tot ontwikkeling komt en dat Europese partijpolitiek zich nader uitkristalliseert, aldus Rood (blz. 71).

**Rechtspraak.** Het hoofdstuk van Van Bijsterveld en Hirsch Ballin gaat over integratie van het Handvest van de grondrechten in het ontwerp-verdrag. Toen het Handvest werd opgesteld, stond vast dat het slechts de status van een plechtig te proclameren document zou krijgen. Na verloop van tijd werd duidelijk dat het een plaats zou krijgen in het ontwerp-verdrag van Giscard. Daarbij had de Nederlandse regering het voornemen het Handvest te plaatsen onder de noemer van 'algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht' (art. 6 EU-Verdrag). Van Bijsterveld en Hirsch Ballin zetten uiteen waarom die lijn werd gevolgd. De regering was voorstander van toetreding van de EG tot het EVRM. In dat licht zag zij de expliciete juridische verankering van grondrechten in het ontwerp-verdrag als een 'complice-rende overbodigheid' (blz. 90-91).

Van Bijsterveld en Hirsch Ballin weerleggen dit argument. Zij menen dat het juist wél toegevoegde waarde heeft grondrechten een eigen plaats te geven in (deel II van) het ontwerp-verdrag. De complicaties die dit met zich brengt, moeten volgens hen worden verholpen via nadere regelingen. Indien het Europese Hof van de Rechten van de

Mens (EHRM) zich met dezelfde zaken gaat bezighouden als het Hof EG, moet worden geregeld dat er geen overmaat aan rechtsgangen ontstaat. Indien het EHRM zich onthoudt van een oordeel over zaken waarover het Hof EG zich buigt, moet worden geregeld dat de gezichtspunten van beide hoven niet gaan divergeren. Van Bijsterveld en Hirsch Ballin concluderen dat het ontwerpverdrag ertoe leidt dat EU-rechtsinstrumenten kunnen worden getoetst aan expliciete grondrechten (blz. 93).

**Flexibiliteit.** Welke lidstaten ondervinden het effect van rechtsinstrumenten? Wat zijn de mogelijkheden voor flexibiliteit? Deze vraag wordt besproken door Philippart en Sie Dhian Ho. Zij zetten uiteen dat flexibiliteit aanvankelijk een uitzonderlijk mechanisme was. Recentelijk is het ruimer geaccepteerd. Het wordt daarbij gezien als mechanisme dat uitkomst kan bieden na uitbreiding van de Unie tot 25 lidstaten. Die streven uiteenlopende belangen na. Dus zullen er altijd enkele lidstaten zijn die totstandkoming van instrumenten in de Raad van Ministers willen blokkeren, ook al zijn Commissie en Europees Parlement er voorstanders van dat de instrumenten wél tot stand komen. Philippart en Sie Dhian Ho zetten uiteen dat dit heeft geleid tot vele varianten van flexibiliteit, die hier en der in de verdragen worden aange-

troffen. Zij pleiten ervoor terughoudend om te gaan met flexibiliteit en bestaande flexibiliteit-varianten te stroomlijnen (blz. 111-114). Zij onderscheiden vier varianten.

Ten eerste de onderlinge samenwerking tussen enkele lidstaten *buiten* het institutionele kader van de EU. De Benelux-samenwerking is daarvan een voorbeeld. De tweede variant is de verdergaande onderlinge samenwerking tussen enkele lidstaten *binnen* het institutionele kader van de EU. De derde variant van flexibiliteit betreft een lidstaat die zich in stemmingen van de volledige Raad van Ministers constructief onthoudt. Die lidstaat is dan niet gehouden om het tot stand gekomen instrument toe te passen, maar hij moet wel accepteren dat de EU aan het instrument gebonden is. Ten vierde wordt een variant van flexibiliteit onderscheiden die een uitweg kan bieden in geval het ontwerpverdrag niet door alle lidstaten wordt geratificeerd. Het is denkbaar dat er dan twee Europese grondwetten komen; de grondwet van Giscard d'Estaing geldt dan voor lidstaten die binnenkort ratificeren; daarna kunnen andere lidstaten een aparte grondwet opstellen.

## Conclusie

Het WRR-rapport accentueert dat de

Europese grondwet vereenvoudiging moet aanbrengen in het EU-instrumentarium. Het streven naar vereenvoudiging is uitgewerkt tot vijf stellingen. De Europese verdragen moeten worden geïntegreerd in één inzichtelijke, beknopte grondwet. Volksvertegenwoordigers moeten een rol krijgen als poortwachters van alle wetgeving. De uitvoerende macht moet worden geconcentreerd. De grondrechten moeten worden geëxpliciteerd. Wat betreft flexibiliteit moet terughoudendheid worden betracht.

In twee slothoofdstukken betogen de redacteurs dat het huidige ontwerpverdrag heel waardevol is. Dat geldt vooral voor de rol van volksvertegenwoordigers bij wetgeving en voor de explicitering van grondrechten (blz. 287-289). Het is te hopen dat het ontwerpverdrag tijdens de IGC niet wordt stuk onderhandeld. Volgend jaar zal via een referendum alle burgers worden gevraagd of de dan voorliggende ontwerpgrondwet mag worden goedgekeurd. De vijf stellingen in het WRR-rapport vormen een goed referentiekader voor iedereen die in de aanloop naar het referendum zijn oordeel wil vormen.

MR. DRS. JASPER C. VERHOOGT is promovendus aan de Faculteit der Rechten van de Universiteit Utrecht. Hij dankt mr I.F. Dekker voor advies.

## Youri Devuyt: The European Union at the Crossroads. The EU's Institutional Evolution from the Schuman Plan to the European Convention.

Bruxelles e.a.: Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang S.A., 2002, 2003 (entirely revised and updated); 199 blz.; 22,75 euro ISBN 08-2044-688-2

In deze studie behandelt professor Devuyt, verbonden aan de Vrije Universiteit Brussel, de institutionele evolutie die de EU sinds haar ontstaan in 1957 heeft ondergaan, als-

## SIGNALEMENTEN

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Marjolein Pen (M.P.), ex-stagiaire bij de Conflict Research Unit (CRU) van Instituut Clingendael, en door 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](http://www.clingendael.nl/library/publications)

mede de spanningen waarmee dit gepaard ging. Dit tegen de achtergrond van de huidige uitbreiding van de EU, die institutionele wijzi-

gingen noodzakelijk maakt. Een constitutionele Conventie, onder leiding van Giscard d'Estaing, heeft daartoe voorwerk verricht met het

oog op de in 2003-2004 te houden Intergouvernementele Conferentie. De Conventie bestaat uit vertegenwoordigers van de staatshoofden en regeringsleiders, het Europees Parlement, de nationale parlementen van de bestaande en toekomstige lidstaten, en van de Europese Commissie en andere EU-comités. Aan het eind van zijn analyse schenkt Devuyt tevens aandacht aan de verschillen rondom de 'filosofische' grondslag van de Unie. Moet ze gebaseerd zijn op het christelijk erfgoed of dient er grotere openheid te worden betracht? Hij citeert de woorden van de Belgische premier Guy Verhofstadt, die reageerde op de pogingen van Giscard in het (toekomstige) Constitutionele Verdrag verwijzingen naar de christelijke religie op te nemen: sommigen, aldus Verhofstadt, dromen van een monocultureel Europa, het Europa van de christelijke waarden. Maar dat gaat voorbij aan het joodse erfgoed en onze humanistische traditie en aan datgene wat tijdens de Verlichting is bereikt, zoals de scheiding van Kerk en Staat, die een einde maakte aan eeuwenoude religieuze conflicten. De belangrijkste conclusie van de auteur is dat de toekomst van de Unie wat haar institutionele inrichting betreft nog steeds onduidelijk is. De constitutionele orde 'is hanging somewhere between what remains of the supranational components of the Treaty of Rome's Community method and a series of compromise solutions that stand to steer the EU in a more intergovernmental direction' (blz. 165). Wanneer men er niet in slaagt tot een effectievere procedure van besluitvorming te komen – in het verleden heeft de unanimité diverse pogingen tot wezenlijke institutionele wijzigingen getorpedeerd – zal het idee van een 'two circle Europe' van Jacques Delors en Joschka Fischer opnieuw aan betekenis winnen. Juist in een vergrote en dus meer heterogene Unie zal volgens Fischer verdere differentiatie binnen

de EU noodzakelijk zijn. Of deze ook metterdaad zal plaatsvinden, is de vraag, aldus de auteur. Maar het alternatief voor de aanvankelijke 'Community method' is 'a further erosion of the EU to the level of an uninspiring League of Nations'. (E.v.d.B.)

**Teresa Mikulska (red.): The Polish Foreign Affairs Digest, no. 4 (5) 2002.**

*Warsaw: The Polish Institute of International Affairs, 2002; 229 blz.; 20,= euro  
ISSN 1643-0379*

Dit is een extra editie van het Poolse kwartaalblad, gewijd aan onderwerpen van de internationale politiek. Ze bevat vijftien in het Engels vertaalde artikelen, die eerder in *Polski Przegląd Dyplomatyczny* of andere Poolse tijdschriften zijn verschenen. Nadere gegevens over de auteurs ontbreken. Men treft er diverse artikelen in aan over de Europese integratie, alsmede een oproep van de Poolse Raad voor de Europese Beweging: 'Let's Create a Fourth EU Pillar'. Tevens is onder de titel 'Why Europe' een debat weergegeven onder leiding van Adam Michnik tussen de ministers van buitenlandse zaken van Frankrijk (Dominique de Villepin) en Polen (Włodzimierz Cimoszewicz) over 'Europa' en de positie van Polen daarin. Andere artikelen gaan over de Pools-Oekraïense relaties van de laatste tien jaar, over de verhouding tussen Frankrijk, Duitsland en Polen in het licht van 'de Russische nabijheid', over de situatie van Polen in de internationale arena en over de ontwikkeling van de Poolse taal. Ook is er (onder meer) een vraaggesprek met Bronisław Geremek over de huidige Amerikaanse buitenlandse politiek (speciaal waar het Irak betreft) en de mogelijke brugfunctie van Polen ('A Polish Bridge over the Atlantic'). (E.v.d.B.)

**Centre for European Security Studies (CESS): Security and Defence in South-Eastern Europe.**

*Groningen: CESS, 2003; Harmonie Paper 16; viii + 86 blz.; 14,= euro  
ISBN: 90-76301-18-2*

Deze publikatie is verschenen in de serie *Harmonie Papers* van het *Centre for European Security Studies* (CESS). Zij geeft de bevindingen weer van een onderzoek naar twee belangrijke aspecten van veiligheid en defensie in Zuidoost-Europa. Ten eerste kijkt het rapport naar de mogelijkheden en vooruitzichten voor de uitbreiding van veiligheids-samenwerking in de regio. Ten tweede onderzoekt het de regionale ervaring in het harmoniseren en hervormen van defensie. Er hebben meer dan dertig specialisten aan meegewerkt, afkomstig uit acht landen in de regio, te weten Albanië, Bosnië en Herzegovina, Bulgarije, Kroatië, de Federale Republiek van Joegoslavië, Macedonië, Roemenië en Slovenië. De twee rapporten met de bevindingen en conclusies van het onderzoek zijn gebaseerd op de *papers* van de specialisten. Ze zijn geschreven door de voorzitters van de twee groepen, respectievelijk David Greenwood voor groep 1 en Peter Volten voor groep 2, beiden werkzaam bij het CESS. Er worden aan het begin van de publikatie concrete beleidsaanbevelingen gedaan. Het belangrijkste punt van aandacht in het eerste verslag is de vraag op welk gebied de inspanningen om de veiligheidssamenwerking uit te breiden het beste toegepast kunnen worden. De conclusies zijn dat dit het beste kan op het gebied van ontwapening, anticorruptie en het aanpakken van 'strategic crime', een term die gebruikt wordt door één van de specialisten en die term 'captures neatly the connotations of other expressions – supercrime, transnational crime, organised systemic crime and so on' (blz. 14). Hieronder rekent Greenwood ook georganiseerde misdaad, drugsmokkel

en terrorisme. 'Strategic crime' is zeer wijdverbreid in Zuidoost-Europa. Aangezien te veel lokale bureaucratieën en *law enforcement agencies* ermee besmet zijn, kan dit het beste aangepakt worden met behulp van externe interventie. Ook moeten regeringsleiders de hoofden bij elkaar steken om zo samen effectieve alternatieven voor criminaliteit te vinden. Het tweede deel gaat over het harmoniseren en hervormen van defensie in de regio. De belangrijkste conclusie die getrokken kan worden, is dat in Europa in de 21ste eeuw hervormingen in de veiligheidssector een nieuwe manier van denken vereisen en in veel gevallen zelfs radicale veranderingen in defensievoorzieningen. Zo wordt benadrukt dat de aandacht meer moet worden gericht op medewerking aan een Europese veiligheidsgemeenschap. Dit is noodzakelijk vanwege de onmogelijkheid voor deze landen een onafhankelijk leger op te bouwen dat in staat is het land te verdedigen en dat eveneens taken kan uitvoeren in de internationale arena. Ook moet volgens het verslag de nadruk komen te liggen op investeren in menselijk kapitaal, in plaats van investeren in materieel. Een tekort aan materieel kan nog gecompenseerd worden door deskundig personeel, maar het nemen van verkeerde beslissingen kan nooit gecompenseerd worden door de aanwezigheid hiervan, hoe geavanceerd dit ook moge zijn. (M.P)

### **De Raad van Europa: Minder en (nog) Beter.**

*Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, oktober 2003 (e-mail AIV@minbuza.nl; Internet www.AIV-Advies.nl), advies no 33, 37 blz. + x blz. bijlagen*

In dit advies aan de Minister van Buitenlandse Zaken over de huidige en toekomstige functie van de Raad van Europa (RvE) worden de activiteiten van de RvE in verleden en heden geanalyseerd. De RvE kwam in 1949 tot stand als een intergou-

vernementele organisatie en groeide uit tot een organisatie van 45 Europese lidstaten. In de loop der tijd is er echter, vooral als gevolg van de groei van de Europese Unie (EU) en het ontstaan van de OVSE 'een wirwar van elkaar overlappende organisatie-structuren en activiteiten ontstaan', met als gevolg dat de RvE in zekere zin is overschaduwed door andere instellingen, en dat zijn bestaansrecht, maar ook dat van de OVSE, 'steeds vaker ter discussie wordt gesteld' (blz. 10). Tegen deze achtergrond behandelt het advies *drie mogelijke opties voor een toekomstige ontwikkeling*. De eerste is doorgaan op de bestaande weg, een optie die door de Adviesraad als 'meer van hetzelfde' wordt gediskwalificeerd. Een andere optie is 'te gaan nadenken over scenario's van integratie' op langere termijn. Maar bij deze optie doet de vraag zich voor 'of er naast de EU op termijn ruimte is voor meer dan één Europese organisatie (*in casu* de Raad van Europa en de OVSE)' (blz. 12). De derde optie, die de voorkeur heeft van de Adviesraad, is dat de Raad van Europa zich richt op (de versterking van) zijn *kerntaken*, te weten de bevordering van de democratie (ook in 'begeleidende zin' waar het 'nieuwe' lidstaten betreft); de bevordering van de *rule of law*; de bescherming van de rechten van de mens en het bieden van bescherming tegen schendingen van de rechten van de individuele burger; de bescherming van de rechten van minderheden; en het behoud en het bevorderen van culturele waarden en diversiteit in de lidstaten. Het advies werkt deze optie, alsmede in het licht daarvan de samenwerking met de EU en de OVSE, nader uit. Wat dit laatste betreft dient niet automatisch te worden gezocht naar oplossingen in de sfeer van institutionele samenwerking. Samenwerking en synergie zijn alleen goed te organiseren als 'de samenwerkende partners scherp zicht houden op de behartiging van de belangen waarvoor zij in het

leven zijn geroepen en indien er wordt gestreefd naar complementariteit' (blz. 31). In de Bijlagen treft men o.m. een overzicht aan van de doelstellingen, taken en bevoegdheden en middelen van de Raad en van die van de OVSE en de EU; een lijst van de Europese staten die lid zijn van de Raad van Europa, de OVSE en de EU; een overzicht van de onderwerpen die in 2003 in de Raad van Europa aan de orde zijn geweest; en een lijst van de (192) verdragen die sinds 1949 door de Raad van Europa zijn gesloten. (F.v.d.B.)

**Ton Nijhuis**

presents a review of Germany's foreign policy under the (second) 'Red-Green' government. Chancellor Schröder and Foreign Affairs Minister Fischer seem to have lost their way in the field of international politics. Short-term tactical considerations and objectives result in a zig-zag course without a specific direction. The author assesses the 'new foreign policy' on the basis of the goals and principles of German foreign policy as formulated by Schröder and Fischer themselves. He concludes that not only the transatlantic relations but also the German European policy has incurred serious damage under the present government.

**Anna Michalski**

offers a long-term perspective on the position of Sweden vis-à-vis the European Communities and, later on, the European Union, labelling the country a reluctant European. She sets out to analyse the Swedish debate by focusing on the role of Sweden in the European Economic Area, the referendum on EU membership in November 1994, the Swedish Presidency in the first half of 2001, and finally the recent referendum on the introduction of the Euro on 14 September of this year. By looking at these defining events, paradoxes and contradictions in Sweden's relationship to European integration emerge. The negative outcome of the latest referendum has made the adoption of the Euro an impossible prospect in the foreseeable future. The social democratic government's long-standing reluctance to fully embrace the significance of European integration and to avoid issues of constitutional, institutional and democratic character has become a hall-mark of the Swedish debate on the EU. This time this attitude has backfired, but these deep questions will not go away with the Euro-referendum since they constitute the essence of the constitutional settlement that is now debated in the IGC and elsewhere in Europe.

**W.F. van Eekelen**

former Minister of Defence of The Netherlands and former Secretary-General of the Western European Union (WEU), elaborates on several aspects of European security and defence policy as were discussed within the European Convention and were translated into provisions in the Convention's Draft of a European Constitution. The author, who was involved in the Convention's work as member of its Working Group on Defence, discusses such items as closer co-operation, structured co-operation (involving member states who meet criteria regarding greater military capabilities and who, in view of the most demanding missions, want to enter into more binding agreements); European military headquarters; and the idea of a European Armaments Agency. This agency's establishment is scheduled for 2004, as was decided at the European Summit in Saloniki last June.

**Daniel Kooij & Frans Osinga**

deal with the European defence and security policy which after a year of stagnation seems about to make a big leap forward with the debate on several proposals in the context of the IGC. Those proposals concern the strategic concept for the EU, the expansion of the military missions the EU is

considering to fall within its remit, and the mechanisms to achieve improvement in military capabilities. The article offers an overview of the various proposals. In addition it provides a concise discussion of the import and legal and political hurdles affecting the feasibility and acceptability of the proposals. This concerns in particular the so-called Solana paper, which in effect amounts to a virtual adoption of the United States' national security strategy. Although in concert the effort to put ESDP and CFSP back on the map again is laudable, and necessary in light of the developments during the tumultuous period after 9/11, due to the contentious nature of the issues it is again doubtful whether this new round of initiatives will actually bring Europe beyond the period of turbulent stagnation.

**Joep Boerboom**

analyses the growing number of so-called *informal dialogues* during co-decision procedures. In these tripartite meetings, representatives of Council, Commission and European Parliament try to reach early agreement in order to avoid lengthy co-decision and conciliation procedures. Applying informal fast-track procedures generally saves time and energy but it also leads to shifts in power both within and between the institutions. The Council presidency and the EP-*rapporteurs* appear to be the main winners in this game. A major concern of the European Parliament is the impact of informal dialogues on the transparency of decision-making. It fears that dialogues render the public debate in Parliament superfluous. The fact that the institutions lack experience with this new phenomenon sometimes leads to misunderstandings and mistakes being made. An inter-institutional code of conduct might help solve this problem. Finally, the author calls upon the Dutch government to make strategic use of informal dialogues during its EU presidency in the second half of 2004.

**Dorette Corbey & Diederik Peereboom**

argue that Europe suffers from a political deficit rather than from a democratic one. The European institutional architecture produces battles between member states and among institutions. The party-political differences in the European Parliament receive much less attention and are therefore less recognisable as a result of the technical nature of legislation, with numerous detailed amendments, and of the need to compromise. Europe is a political 'cooking stove' where party ingredients are swallowed into agreements whose political nature can no longer be identified. The authors argue that the political deficit needs to be addressed in order to tackle the feeling of discontent. To this end they propose a number of changes in the Treaty. However, easier to achieve and more important are changes in the European Parliament's methods and procedures. Politicisation is necessary in order to prevent the European Union becoming the focus of political disaffection.